

Evropská integrace jako proces technické realizace?

Esej o legitimitě, suverenitě a krizi politického rozhodování

VOJTĚCH BELLING*

**Abstract: European integration as a process of technological realization.
Essay on legitimacy, sovereignty and crisis of political decision-making**

This article aims at problems of legitimacy, sovereignty and decision-making process in the context of European integration. Several concepts of legitimacy and sovereignty are introduced and subsequently analyzed in the context of latest development of the European Union.

Key words: European integration, sovereignty, legitimacy

I.

Problém vztahu legitimacy, suverenity a principu supranacionality je diskutován již od chvíle vzniku prvního nadnárodního společenství v Evropě, jímž bylo Evropské společenství uhlí a oceli v padesátých letech. Od této chvíle se právní i politická věda zaobírá důkladně otázkou, nakolik jsou nadnárodní společenství oprávněna či vůbec schopna jednat suverénně, a nakolik k takovému jednání mají potřebnou legitimitu. Od počátku devadesátých let, kdy se původně převážně ekonomická integrace začala ubírat jednoznačně politickým směrem, nabyla tato debata výrazně na aktuálnosti. Důvod je jasný: dokud byl hlavním ospravedlněním právní harmonizace hospodářský prospěch (prostřednictvím společného trhu jako ultima ratio integrace), bylo možné vcelku bez problémů akceptovat funkcionální integrační model. Tedy jinými slovy fakt, že k další harmonizaci docházelo automatickým procesem vyplývajícím vždy z předtím dosaženého stadia sjednocování právních norem. Tento automatický tlak, jsa vystřídán nejasnou, leč o to naléhavěji propagovanou vizí politické integrace, není dnes schopen poskytnout ospravedlnění krokům na cestě ke komunitarizaci nejvlastnějších kompetencí národních států: zahraniční politiky a záležitostí justice a vnitra. Má-li probíhající proces mít alespoň bazální míru kompatibility s demokratickým ústavním řádem, je třeba se

* Vojtěch Belling studoval historii, německá a rakouská studia a politologii v Praze, Kolíně nad Rýnem a Mnichově. V současnosti působí jako doktorand na Fakultě sociálních věd UK v Praze a na univerzitě v Heidelbergu. Pracuje rovněž jako analytik v Občanském institutu. Věnuje se dějinám politických teorií v 19. a 20. století, filosofii státu a vývoji rodinné politiky ve střední Evropě. Kontakt: Občanský institut, Vyšehradská 49, 128 02 Praha 2; e-mail: bellings@obcinst.cz.

nad otázkami jeho legitimacy důkladněji zamýšlet. Nejde totiž zdaleka o záležitost politického či právního teoretizování, ale o samotný základ fungování politického systému, v němž se západní společnost posledních dvě stě let vyvíjí.

Zastavme se nejprve u terminologické problematiky. Hovoříme-li o pojmech, jako je suverenita, legitimita, integrace či supranacionalita, je třeba ujasnit chápání jejich významu. Ostatně při zamýšlení se nad tímto problémem zjistíme, že právě hranice mezi pojmy a popísanou realitou je v této oblasti, na pomezí politiky a právní teorie, velmi nezřetelná. Nejprve tedy suverenita. Mnohdy lze v médiích, mezi politiky, ale někdy i v politické či právní vědě slyšet o přenosech suverenity na nadnárodní úroveň, nebo dokonce o jakési „dělené“ či „společné“ suverenitě, kterou společně sdílí orgány Společenství a členské státy.¹ Teze o takové suverenitě *à la carte*, z níž je možno vyjmát pomyslné jednotlivé části a přenášet je volně na vyšší či nižší úroveň, zcela pomíjí univerzální a bytostně jednotný charakter suverenity. Také výklady hovořící raději pouze o transferech výkonu suverenity v různých oblastech jsou založeny na prosté záměně suverenity za každodenní politickou moc soustředěnou do různých kompetenčních sfér.

Suverenita je, v základním významu tohoto pojmu v teorii státu a práva, ničím neomezenou a z ničeho neodvozenou mocí, jak ji definoval již v 17. století Jean Bodin. Takovou neomezenou moc v ryzí formě si lze samozřejmě jen stěží představit. S mocí se téměř vždy setkáváme v určitém sociálním systému, jímž je omezena. Nemusí to být nutně ústava či zákony, co toto omezení generuje, ale i písemně nekodifikované normy, které určují hranice jejího výkonu. V moderním státu je to samozřejmě především systém dělby moci, který zabraňuje vzniku entity, jež by byla schopna uzurpovat veškeré mocenské prostředky do svých rukou, mimo jakoukoliv kontrolu. Tato svázanost moci do neodmyslitelných právních mantinelů byla důvodem, proč Hans Kelsen navrhoval odstranění samotného pojmu suverenity jako mimoprávní kategorie z právního slovníku, nezabýváje se nicméně rozdílem mezi běžnou politickou mocí a suverenitou (Kelsen 1920: 320). Pokud teorii suverenity dovedeme proto do důsledku, dojdeme k závěru, že suverénní jednání se může vyskytovat pouze v situaci, kdy rozdělení výkonu moci mezi několik orgánů a současně její omezení normativním rámcem ústavního řádu přestává fungovat. V demokratickém státu je taková situace klasifikována jako výjimečný stav, a to nikoli ve smyslu válečného konfliktu, ale momentu, jež zákony ani ústava vůbec nepředpokládají, a pro nějž neexistuje normativní úprava, případně takového stavu, ve kterém základní normy zcela ztrácejí faktickou prosaditelnost.² Tuto skutečnost přesně postřehl Carl Schmitt, když definoval suveréna jako pána nad výjimečným stavem (Schmitt 1922: 9).³ Vskutku – suverenitou je schopen disponovat pouze subjekt, jenž je schopen výjimečný stav nastolit, a koncentrovat tak do svých rukou veškerou státní moc zbavenou normativních omezení ústavní každodennosti. Z tohoto úhlu pohledu se tedy se suverénním jednáním setkáváme jen zcela zřídka. Přesto není suverenita zdaleka jen právní fikcí, neboť je sama nutným předpokladem existence státu i jeho konkrétní politické moci. Ta je na rozdíl od suverenity normativně omezená, současně je však ve státě aktivně a trvale přítomná: Neexistují žádné časové momenty, v nichž by se politická moc neprojevovala. Přesto je však její výkon vždy ultimativně svázan s existencí latentní suverenity, která přítomnost a naplnění politické moci ve státě umožnila a stanovila její meze – např. ve chvíli politické césury, v níž se některá společenská skupina chopila suverénní moci, a připravila tak podmínky pro nové normativní omezení jejího dalšího výkonu ústavou či jinými regulativy.

Naskýtá se přirozeně otázka, jaký je vztah státu k suverenitě. Suverenita je kategorií nacházející se vždy v úzké korelaci se státní autoritou. Jedině v souvislosti se státem lze hovořit o suverenitě.⁴ Stát je jediným prostředkem k uskutečnění absolutní moci nad určitým teritoriem a lidmi, ježto je držitelem „permanentní politické kompetence“ (Rosenstiel 1962: 30). Drží totiž monopol nad legitimní mocí. Ta je sice ve svém výkonu normativně omezena a rozdělena mezi několik orgánů, nicméně stát stojící nad ústavním rámcem moci připouští trvalé možnost její koncentrace a zbavení normativních omezení. Protože mimo stát neexistuje originární a legitimní politická moc, nemůže tu vzniknout ani suverénní entita. V tomto smyslu se pojmy státu a suverenity vzájemně podmiňují. Nadnárodní řád postrádá suverenitu, neboť mu chybí originární moc. Je samozřejmě možný přesun suverenity ze státu na nadnárodní úroveň, ovšem za předpokladu, že se státy předem své politické moci vzdají ve prospěch nadnárodního společenství. To se může stát buď formálním přenesením svrchovanosti na nadnárodní úroveň, nebo faktickou rezignací na politickou moc. Teprve pak se pánem nad výpadkem z normality může reálně stát nadnárodní orgán. V takovém případě ovšem nadnárodní řád získává monopol na politickou moc a stává se státem, zatímco dřívější státy zbavené originární moci státní kvalitu ztrácejí. Předpokladem takového vývoje je ovšem nejen transfer suverenity, ale současně i vznik nového státního národa. Pokud nový státní řád není na existenci takového národa založen, nemůže fungovat jako demokratický stát, leč za předpokladu trvalého výjimečného stavu. Chybí mu základní předpoklad pro výkon legitimní moci. Carl Schmitt hovoří v této souvislosti o homogenitě národa jako podmínce demokratické rovnosti (Schmitt 1993: 234n)⁵ a jeho argumentem se ostatně řídil i Spolkový ústavní soud ve známém maastrichtském judikátu (BVerfG 89: 155).

Pojem suverénního státu nikterak nevyvrací skutečnost, že faktickým vykonavatelem suverénního rozhodnutí je v konečném důsledku vždy orgán či fyzická bytost disponující autoritou a mocí, ovládanou ovšem jen skrze stát a jeho konkrétní mocenské nástroje. Lid takové rozhodnutí není schopen provést – proto o něm nelze hovořit přímo jako o suverénovi. Suverenita státu vylučuje suverenitu lidu (Schliesky 2003: 239). Je proto pouze právní fikcí, že lid je zdrojem moci ve státě, neboť pramenem moci je stát sám o sobě, jeho mocenské prostředky, jimiž disponuje.⁶ Státní národ má však v moderním státě tu funkci, že poskytuje ospravedlnění státní moci. Předmoderní „stát“ byl identický s postavou suveréna – absolutního monarchy. Moderní stát oproti tomu potřebuje ke své konstituci homogenní sociologickou entitu – lid identifikující sebe sama s daným státním útvarem. A právě ten je schopen poskytnout politické moci vyvěrající z latentně přítomné státní suverenity (tedy potence ke změně právního a ústavního rámce vlastní existence) nezbytnou legitimitu. K podobnému závěru dochází rovněž Udo Fink, podle něhož v legitimním systému moci není důležité, kdo je ve státě potenciálním držitelem suverenity, nýbrž zda je zajištěna demokratická participace lidu na moci – tedy korelace mezi vůlí lidu a výkonem moci (Fink 1998: 330nn).

Legitimita je proto dalším pojmem, u něhož je třeba se zastavit (k pojmu v souvislosti s moderním státem z právního pohledu viz např. Achterberg a Krawietz 1981). Obecně vzato, znamená legitimita právnost či oprávněnost určitého stavu či jednání, na rozdíl od zákonnosti vztahené jen k psaným právním normám (ke vztahu legitimacy a zákonnosti Schmitt 1932). Právnost je tedy v tomto případě vázána k abstraktnímu právu, které jakožto jednotící princip prostupuje celým platným právním řádem, a jímž lze poměřovat nejen výkon exekutivní

moci, ale i legitimitu psaných norem a dokonce i ústavy samotné. To samozřejmě nemusí znamenat přijetí postulátu existence univerzálně platného přirozeného práva. Princip legitimacy není ničím jiným než výchozím principem, jenž určuje, co je v daném společenském systému považováno za právo. Předpokládá proto nutně počáteční suverénní rozhodnutí definující tento právní princip, z něhož budou odvozena pravidla pro uskutečnění práva jeho konkretizací v podobě pozitivních norem. Ač princip legitimacy tedy omezuje politickou moc ve státě, neomezuje suverenitu jako takovou. Suverénní jednání se odehrává mimo prostor práva – proto je nesmyslné mluvit o jeho oprávněnosti. Vytváří však novou normativitu, a tedy i nový koncept legitimacy, o níž se opírá permanentní politická moc tímto jednáním ustavená. Politická moc umožňující existenci státu totiž vždy vyžaduje vlastní právní ospravedlnění. Sám pojem legitimacy tedy není nutně spjatý s demokratickým systémem, jak jsme zvyklí očekávat. Jakákoli státní moc, včetně autokratických režimů, se opírá o určitou, sobě vlastní formu legitimacy, pokud je vázána na právní normy. Koncept legitimacy politické moci se tak konstituuje právě ve výjimečných stavech státních převratů, kdy přichází ke slovu neomezená moc, jež tento koncept dokáže prosadit, suspendovat existující právo a nahradit jej novým právním systémem založeným na novém výchozím principu. Pouze tam, kde právo jako takové mizí a je nahrazeno oficializovaným bezprávím, nelze mluvit o jednotícím právním principu, který nemá co sjednocovat, a jímž není co poměřovat. Na druhou stranu snaha chápat samotný pojem legitimacy jako korelát demokracie, ať již vázaný na svobodný diskurs (Habermas 1992: 348nn), či otevřenost rozhodovacího procesu (Luhmann 2008, Luhmann 2002: 122nn), vede nutně k závěru, že politickým systémům opřeným o jiný než demokratický princip je paušálně upřena existence práva. Takové vysvětlení je možno použít uvnitř daného systému pro univerzalizaci jeho platnosti, ale nemůže fungovat jako obecně použitelný analytický koncept, neboť neguje bytostně právní charakter pojmu legitimacy.

Chápeme-li legitimitu v právním pojetí jakožto soulad určitého mocenského jednání, ať individuální či normativní podstaty, s právem, pak to neznamená nutně soulad s platným pozitivním právem, ale spíše s intencionalitou samotného zdroje práva neboli výchozího principu jeho „pozitivizace“. Tím je v případě předmoderních politických systémů princip Stvoření jako pramen přirozeného, absolutně platného práva, v případě moderních politických systémů to může být vůle absolutního panovníka, politického vůdce anebo, v demokratických právních systémech, lidu coby státního národa. Jak bylo již řečeno, tento zdroj práva je určen prvotním suverénním rozhodnutím, s výjimkou přirozeného práva, které může hrát roli doplňkového zdroje legitimacy.⁷ I v případě demokratických států je postulování vůle lidu do role výchozího právního principu výsledkem suverénního rozhodnutí ústavodárné moci (resp. rozhodnutí, které ústavodárnou moc schopnou konkrétního jednání konstituovalo).

Lid jakožto primární zdroj práva je v demokratickém řádu hlavním garantem legitimacy (viz k tomu nedávno Müller 1997 a Isensee 1995). Politická moc se proto opírá o dobrovolnou a trvalou akceptaci (příp. akceptabilitu) ze strany lidu, nikoli jako zdroj jí samotné, nýbrž jako její ospravedlnění (k rozdílu mezi akceptací a akceptabilitou řádu z hlediska legitimacy viz Tuori 1989: 221nn).⁸ Pokud je tato vazba porušena, stává se politická moc z hlediska daného systému nelegitimní. Není-li tento stav ústavou předpokládanými mechanismy okamžitě napraven, dochází k výjimečnému stavu, v němž na místo legitimacy nastupuje suverenita jakožto prapůvodní, absolutní moc v čisté podobě, která nastoluje nový systém a současně s ním i nový základ pro jeho ospravedlnění.

Dosud jsme hovořili pouze o legitimitě v nejpůvodnějším smyslu slova – jako základním ospravedlnění politické moci. Legitimitu lze ovšem chápat i v odvozené podobě, a sice jako institucionální ospravedlnění té či oné konkrétní instituce a její existence, určitého konkrétního normotvorného procesu či osob, které vykonávají politickou moc. V tomto smyslu lze hovořit o legitimitě institucionální, materiální a personální. První se týká dané instituce, druhá a třetí přijímaných norem a politických činitelů, všechny však předpokládají existenci legitimního ústavního systému. Legitimita normotvorby i politické reprezentace je proto odvozena od základní legitimacy systému (viz k tomu zvl. Czybulka 1989, zvl. kap. 2).⁹ Ačkoliv se proto někdy setkáme se snahou ospravedlnit určitý proces efektivitou jeho výsledků (především v konceptu tzv. výstupní – output – legitimacy), může mít taková justifikace pouze sekundární charakter (srov. Maurer 2002, *passim*, Peters 2001; ze stejné pozice i Böhm 2006: 173nn; za zcela nedostatečnou považuje output legitimizaci Rumler-Korinek 2002: 327nn). Sama však nutně předpokládá respektování institucionální legitimacy vyplývající z daného ústavního systému (k podobnému závěru dochází Passadelis 1999: §§ 8, 9, 10).

II.

Podrobnější zamyšlení nad kategoriemi suverenity a legitimacy umožňuje snazší pochopení politických rizik vyplývajících z aktuální podoby smluvního základu Evropské unie. Vývoj evropské integrace se po dlouhou dobu ubíral jakýmsi samospádem – na principu kauzálního řetězce kroků, které ze sebe vzájemně vyplývaly a navazovaly jeden na druhý. Mlhavá Monnetova vize vyústění tohoto procesu ve vznik evropské federace se během desetiletí spíše postupně rozplývala, společně s posilováním mezivládních prvků v rozhodování od 60. let. Vývoj integrace od počátku 90. let dále posílil diskrepanci mezi extrémním nárůstem kompetencí Společenství a jeho minimální politickou odpovědností. V současné době není finalita integračního procesu o nic zřetelnější než před padesáti lety, jak ukázala i politická debata o ústavní smlouvě a její výsledek.

Princip „supranacionality“ – vyhrazený pro komunitární pilíř Evropské unie – je výrazem absence politického rozhodnutí ve prospěch národních států či federálního státu. Supranacionalita měla být od počátku kompromisním řešením mezi oběma formami. Přitom ovšem není samostatnou kategorií moderní státní struktury – předpokládá totiž prostředí národní politiky a vyplývá z moci suverénního národního státu. Neexistuje žádná nadstátní struktura nadaná originární mocí, která by sama nebyla nad-státem, tedy federálním státem (Rosenstiel 1962). Supranacionální řád je proto, slovy Guy Heralta, řádem subordinovaných suverenity. Nadnárodní instituce vděčí za svou existenci politické moci národních států, která se těmto institucím přitom dobrovolně podřizuje, aniž by tyto disponovaly vlastní mocí či politickou odpovědností. Suverenity tak zůstává plně na úrovni členských států, stejně jako je základní legitimita Společenství odvozena od legitimačních pramenů členských států – tedy jejich politických národů (Belling 2006: 5nn); nadnárodní společenství není nadáno ani originární mocí ani sociologickou základnou. Pojem supranacionality je odvozen z kompetenčních transferů, nikoli transferu suverenity.¹⁰ Ač jsou však státy pány smluv a tedy nadále *právně* plně suverénní, je přesto princip supranacionality symptomem radikálního oslabení jejich *politické* suverenity, neboť faktický výkon moci se přesouvá mimo politickou oblast

(Rosenstiel 1962: 50nn). Státy na tento výkon rezignují v celé řadě oblastí ve prospěch nadnárodních orgánů, aniž by na ně současně přenesly vlastní politickou moc a odpovědnost. Dochází proto ke vzniku hybridního systému charakteristického enormní dominancí administrativně-technického aparátu nad politickým řízením. Politické autority v supranacionálním systému zůstávají identické s autoritami národního státu, ovšem jejich role se vyprazdňuje ve prospěch nepolitické správy nadnárodních institucí. Tento stav je obtížné si uvědomit při částečné personální identitě obou sfér. Politik národního státu může být současně představitelem komunitárního orgánu. Ministr vlády je současně členem Rady EU. V komunitárním pilíři je tu v jakési dvojí funkci. Na jedné straně zastupuje svou vládu, na druhé straně však, coby člen komunitárního orgánu, rovněž Společenství vůči členským zemím. Na jedné straně tak jedná jako politický reprezentant odpovědný svému parlamentu a státnímu národu, na straně druhé jako úředník odpovědný pouze administrativnímu systému Společenství.

Princip supranacionality není v komunitárním systému ničím jiným než principem dominance správy nad politikou (ve stejném duchu Huber 1965: 290nn). Řečeno stále aktuálními slovy Ernsta Forsthoffa: „*sjednocování Evropy je záležitostí administrace, nikoli konstituce*“ (Forsthoff 1971: 72). Suverénní státy sice drží politickou moc a ve chvíli výjimečného stavu by (zřejmě stále ještě) byly s to převzít rozhodování, problém je však v tom, že normotvorba uskutečňovaná na nadnárodní úrovni se odehrává mimo politický prostor. Jinak řečeno, prostor politiky – jehož výhradním prostředím zůstává národní stát – se zbavuje svých kompetencí, a to ve prospěch nepolitického, administrativně-technického aparátu nadnárodních orgánů. Tento aparát je na národní politické sféře téměř nezávislý, aniž by však na supranacionální úrovni tento stav kompenzovalo jiné autonomní politické prostředí, jež by zajistilo politickou kontrolu rozhodovacího procesu. Evropský parlament tuto roli plnit nemůže, neboť reprezentuje neexistující entitu – evropský politický národ – a nemá být vůči komu odpovědný (srov. Kielsmannsegg 1995). Ani Rada EU není schopna zajistit politickou kontrolu, ježto jest sama de facto v rozhodování nezávislá a nikomu za ně neodpovídá. Její jednání má ostatně, jak bylo již řečeno, spíše povahu úředního jednání. Rozhodující slovo mají poradní výbory složené ze zástupců unijních orgánů a úřadů členských států. Kontrola jejich jednání je minimální. V oblastech, které v národních státech bývají předmětem napjatých politických diskusí, rozhodují většinou administrativně-exekutivní grémia. Jednání Rady je ve většině případů pouze formálním schvalováním již dříve projednaných dokumentů. Vlády členských států povětšinou také vůbec předem neschvalují postoje zde hájené, a pokud se tak děje, pak má takový mandát pouze formální charakter. Častěji bývají však mandáty pro jednání schvalovány jen úředním grémiem, bez účasti politických zástupců.¹¹ Politická kontrola činnosti vlád v Radě ze strany národních parlamentů je minimální, jako ostatně vždy, když vláda jedná na mezinárodním poli. Deparlamentarizace je ostatně obecným fenoménem doprovázejícím nárůst rozhodování na mezinárodní a nadnárodní úrovni.¹²

Absence politické sféry řídící a kontrolující správní systém vede k tomu, že se administrativní aparát snaží politické rozhodování improvizovaně nahrazovat, a tím zmíněný nedostatek kompenzovat. Ze správy se v takovém případě stává technokracie. Je evidentní, že často zmiňovaný demokratický deficit Evropské unie – přesněji vzato o něm lze hovořit v komunitárním pilíři – je především deficitem politického jednání. Systém tvorby právních norem od generování politického zájmu přes artikulaci konkrétních cílů a legislativní iniciativu až po proces schvalování je v rukou správních či kvazipolitických institucí.

Tento vývoj je přirozeným důsledkem uspořádání nadnárodního systému. Není-li transfer kompetencí na supranacionální orgány doprovázen přenosem legitimní politické moci, je tím rozhodování, a to i v politických oblastech, předáno do rukou správy, jejíž kontrola je navíc minimální. O tzv. funkcionální federalizaci, jak je někdy dosavadní integrační proces popisován, lze proto hovořit jako o federalizaci správy. Suverenita a od ní odvozená politická moc požívající přímé legitimacy přitom setrvávají na národní úrovni, nicméně nemají prostor pro vlastní naplnění, jsou odříznuty od faktických kompetencí. Naopak federalizovaná správa sice disponuje kompetencemi a reálnou mocí, ovšem bez politické odpovědnosti. Vzniklý stav lze bezpochyby nazvat krizí politiky. Faktická možnost politické moci ovlivnit rozhodovací proces se v procesu tzv. politické integrace (spíše by bylo na místě hovořit o integraci v politických kompetencích) trvale zmenšuje. Politická moc je tak bezmocná, ztrácí oporu v politické suverenitě, reálná moc je nepolitická. V důsledku je pochopitelně zpochybněna i demokratická legitimita rozhodovacích systémů, neboť legitimita správy je odvozena od legitimacy politické moci, pouze za předpokladu, že ji tato moc kontroluje. Je-li přímá vazba mezi politikou a správou narušena, trhá se i legitimační řetěz.¹³

Snaha řešit tento deficit demokratické legitimacy formou přenosu demokratických mechanismů běžných v národních státech – především pak parlamentarismu – na supranacionální úroveň v procesu konstitucionalizace smluv musí nutně zklamat (ve stejném duchu Stroheimer 2007: 24nn a Fischer 2004). Evropská unie by se musela stát nejprve národním státem, aby mohla být vystavěna na principech ústavního státu (srov. Huber 1965: 288, Badura a Kaiser 1966, Badura 1990: 115nn).¹⁴ Důvod je zřejmý. Myšlenka demokratické reprezentace předpokládá existenci homogenního politického národa, resp. veřejnosti konstituující se kolem konkrétních politických témat.¹⁵ Neexistuje-li politická veřejnost, nemá ani myšlenka parlamentní zastupitelské demokracie své opodstatnění, neboť chybí entita, která by mohla být jako celek reprezentována. O nějakém evropském politickém národu či veřejnosti nelze (prozatím) mluvit. Chybí k tomu základní předpoklady. To se netýká zdaleka jen velmi odlišného socio-kulturního vývoje jednotlivých evropských zemí, ale také absence společných zájmů vůči okolnímu světu, společné sebe-identifikace jakožto politického národa a v neposlední řadě i společného zájmu o události evropské „politiky“ (k nedostatku „integrační vůle“ viz Papier 2005: 193nn a von Brüneck 1989: 249nn; obecně i Belling 2006: 8 – zde i další literatura). Přes nejrůznější snahy o „evropeizaci“ veřejnosti formou regulace zpravodajství, úpravami školních vzdělávacích programů i kodifikací evropského občanství v základních smlouvách lze sotva předpokládat, že by se tento stav měl v nejbližší době změnit (srov. Tresch, Anke, Jochum Marnit 2005 a Gerhards 2000: 277nn, který hovoří o diskrepanci mezi rostoucími mocenskými kompetencemi EU a nezájmem médií a veřejnosti o evropská témata).¹⁶ Ani „*transnacionální rezonanční struktury*“, o nichž někteří autoři mluví jako o garantech existence veřejnosti (Eder a Kantner 2000: 306nn), zatím nejsou funkční ani efektivní natolik, abychom mohli konstatovat, že skrze ně evropská veřejnost skutečně „resonuje“.

Z tohoto důvodu nemůže být ani Evropský parlament skutečným parlamentem, neboť mu chybí homogenní sociologická základna, kterou by mohl reprezentovat (v tomto duchu i Isensee 1996: 71). Jeho legitimita je tak zhruba stejná, jako by byla demokratická legitimita Parlamentního shromáždění Rady Evropy v případě, pokud by toto těleso mělo být přímo voleno. Vzniklý orgán nemůže být zprostředkovatelem legitimacy systému, neboť mu chybí výchozí článek, z něhož by tato legitimita byla zprostředkována. Přímé volby mohou zvýšit

transparentnost v rozhodování, mohou dokonce posílit jeho demokratickou dimenzi, ale samy o sobě legitimitu nezajišťují.¹⁷

Je beze vší pochyby, že zdrojem demokratické legitimacy Evropské unie mohou i v nadnárodním pilíři být jediné evropské národy – tedy státní lid jednotlivých členských států. Jak však již bylo řečeno, samotná podstata fungování supranacionálního systému brání tomu, aby mezi tímto legitimačním zdrojem a normotvornou mocí existoval kauzální řetězec. Skrze politickou moc podílející se na vzniku základního smluvního rámce Evropské unie je sice institucionálně legitimován systém jako takový, ovšem konkrétní rozhodování – včetně tvorby sekundárního práva – je od politické moci, a tudíž i demokratické legitimacy národních států příliš vzdáleno. Namísto toho, aby správa byla podřízena zákonu jako výrazu svobodného sebeurčení lidu (přijátého přímo lidem nebo jeho přímým zastoupením), jak je obvyklé v právním státě (srov. von Stein 1869: 82n, Scheuner 1968: 491), stává se jeho iniciátorem a tvůrcem. V tomto smyslu jsou principy právního státu v Evropské unii zjevně nedostatkovým zbožím. Není divu, že ke slovu v této situaci přicházejí namísto demokratické legitimacy nové koncepty, na prvním místě pak tzv. výstupní (output) legitimita definovaná efektivitou přijímaných norem a jejich implementace (Maurer 2002, Peters 2001, Böhm 2006: 173nn). Již podle Arnolda Gehlena je tento posun proklamovaného legitimačního základu charakteristický pro postindustriální stát o sobě, neboť i uvnitř něj se politické řízení posouvá směrem k technické správě a měřítkem legitimacy se stávají očekávání jejich sociálnědaimonických úspěchů (Gehlen 1968: 329). Podobné nové legitimační koncepty jsou ovšem neslučitelné s ústavními řády členských zemí, jsou-li založeny na principu demokratické legitimacy.¹⁸ Nehledě k tomu, že hlavní problém nespočívá v tom, že by akceptace daného řádu ze strany lidu jako legitimační faktor selhávala, nýbrž v absenci přímé vazby mezi legitimní politickou mocí a reálnou mocí správních orgánů.

III.

Diskrepance mezi mocí administrativně-technického aparátu a politickou mocí v supranacionálním systému je důsledkem dosavadní funkcionální federalizace a také iluzorní snahy odstranit vzniklý deficit demokracie transferem legitimačních institutů běžných v národních státech na nadnárodní úroveň. Řešení spočívá jediné v ustavení přímého subordinačního vztahu mezi administrativní a politickou mocí ve všech kompetenčních oblastech. Cesty k tomuto obecnému řešení existují v zásadě dvě. Jednou je návrat k mezivládnímu způsobu rozhodování, druhým řešením je demokratizace a politizace moci na úrovni Společenství. První model by musel nutně vést k zásadnímu posílení Rady coby politického orgánu reprezentujícího členské státy. To by ovšem znamenalo zbavit ji jejího správního charakteru a přiřknout jí ve všech oblastech výhradní práva legislativní iniciativy a samozřejmě státům rovněž právo veta. Ani tak by ovšem nebyl zcela odstraněn problém nízké demokratické kontroly, neboť legitimační řetěz mezi vůlí lidu a rozhodováním vlády v Radě je, jak jsme již výše konstatovali, příliš dlouhý a abstraktní. Národní vlády mají navíc strukturálně odlišné zájmy v integračním procesu a v legislativní harmonizaci než národní parlamenty jako zprostředkovatelé legitimacy (k tomu König 2006: 28nn). To, co je v jiných mezinárodních organizacích funkčním nedostatkem, je v Evropské unii při aktuálním rozsahu přenesených kompetencí zásadním problémem.

Legitimitu rozhodovacího procesu je třeba pojistit důkladněji – nejen se spolehnout na exekutivní politické instituce národních států ve výkonu mezinárodněpolitických funkcí.

Zmíněné druhé řešení je z důvodu shora popsaných možné pouze za předpokladu, že nebude znamenat negaci principu suverenity členských států a státních národů jako výlučného subjektu legitimacy. Otázkou je, zda je taková situace představitelná. Demokratizace a politizace moci na nadnárodní úrovni – nemá-li vést ke vzniku státní struktury – vyžaduje politickou federalizaci umožňující přímé propojení parlamentní struktury členských zemí s nadnárodní sférou. Je však možná politická federalizace, která by nevedla k politické federaci, k jejímuž vzniku chybí základní legitimita – federální politický národ a jeho akceptace, jak bylo již výše ukázáno? Z hlediska suverenity není možná paralelní existence dvojí politické struktury s monopolem moci na téže území s touž sociální základnou. Suverenita coby prvotní, byť v mlžném oparu samotných počátků ústavního systému moderních demokracií skrytý zdroj politické moci je nedělitelnou entitou, která přísluší buď unitárnímu, nebo federálnímu státu. Politická federalizace bez ustavení suverénní politické struktury nedovoluje, aby na federální úrovni vznikaly politické instituce s autonomní politickou mocí. Musí respektovat vůli jednotlivých evropských politických národů a uvést do rovnováhy legitimitu národních států s nadnárodním správním aparátem (Huber 1965: 291). Princip federalismu se pak musí odrážet v systému jasné dělby kompetencí, respektování principu subsidiarity, ale především politické formě rozhodovacího procesu garantující přímý podíl zastoupení lidu na rozhodování. Jedině účast reprezentací politických národů vnitrostátních parlamentů – na výkonu moci je s to tuto moc legitimovat, a tudíž zajistit institucionální legitimitu orgánů Společenství i materiální legitimitu společných normativních aktů (ke stejnému závěru docházejí i Stroheimer 2007: 24nn a Georgiev 2006: 210nn).

Zapojení národních parlamentů do rozhodovacího procesu není v evropském reformním diskursu žádnou novinkou. Přesto je uskutečnění této myšlenky spojeno s mnoha obtížemi. Odhlédneme-li od technických problémů (forma artikulace postoje parlamentu, způsob zakotvení postavení národních parlamentů ve smlouvách, vztah mezi stanovisky jedno- a dvoukomorových parlamentů, zvl. v případě rozdílných postojů obou komor, deficit odborného aparátu parlamentů, prodloužení legislativního procesu aj.),¹⁹ tkví zásadní potíž v možnosti zpochybnění samotné podstaty reprezentace lidu tím, že se jednotlivé parlamenty stanou partiální součástí vyššího celku s rozhodováním dle více či méně většinového principu. Samotná možnost přehlasování stanoviska vnitrostátního parlamentu ovšem již na teoretické úrovni znamená porušení právní fikce suverenity lidu (nemluvě o britském konceptu suverenity parlamentu) a samozřejmě i legitimacy vyplývající z nutnosti akceptace – explicitní či implicitní – daného rozhodnutí lidem nebo jeho zastoupením. Vyjádří-li legitimní zastoupení lidu k některé věci explicitně názor, který bude v přímém rozporu s nakonec přijatým rozhodnutím, vzniká oprávněně pochybnost nad legitimitou takového postupu. Jinak je tomu u exekutivních orgánů, kde lze i na mezivládní úrovni přehlasování zastoupení určitého státu akceptovat. Přímé a vědomé jednání v rozporu s vůlí lidu vyjádřenou jeho reprezentací je však flagrantním narušením demokratické legitimacy, jestliže tato vyplývá z evropských politických národů. Jen v případě plných federací – federálních států – lze názor parlamentu členské země legitimně obejít či přehlasovat, existuje-li k tomu vůle federálního politického národa jako druhého a hierarchicky nadřazeného zdroje legitimacy. V systémech koordinovaných suverenit to však možné není.

Z tohoto důvodu jsou nanejvýš problematická všechna řešení založená na vzniku jakési „komory“ národních parlamentů či na nejrůznějších kvorech pro jejich hlasování v té či oné oblasti. Tyto postupy by sice mohly napomoci přiblížení unijního rozhodování občanům a posílení demokratické kontroly a transparentnosti, stejně jako dodržování principu subsidiarity, na oplátku by však zpochybnily samotné základy státnosti jednotlivých členských zemí a principu legitimacy vyplývající z jednotlivých politických národů Evropy. Má-li být proto procesuální účast vnitrostátních parlamentů na výkonu unijní normotvorby vůbec pojmově slučitelná s podstatou parlamentu coby jednotné, nezastupitelné a celistvé reprezentace vůle lidu zprostředkovávající demokratickou legitimitu, pak musí každý parlament disponovat právem veta. Možnost zpochybnění či „přehlasování“ vůle jednoho politického národa členské země by znamenala zánik její státnosti. Vnitrostátní parlamenty není možné chápat jako orgány reprezentující parciální součásti fiktivního jednotného lidu, jako je tomu ve federacích, nýbrž jen a pouze v jejich individualitě a vzájemné nezávislosti. Princip přehlasování je v tomto smyslu implicitně založen na stejném konceptu neexistujícího společného národa federace, jako princip společného evropského parlamentního zastoupení.

Lze si pochopitelně představit námitku, jež by se opírala o fakt, že každý národní parlament musel již jednou souhlasit s přenesením kompetencí ze státu na supranacionální úroveň, a tudíž se smířit s omezením vlastního pole působnosti v těchto oblastech. Tato námitka by byla relevantní pouze tehdy, pokud by vnitrostátní parlamenty byly v těchto oblastech skutečně (tak jako dosud) plně vyňaty z rozhodovacího procesu ve Společenství a nevykonávaly zde artikulační, legislativní či kontrolní funkce. Jakmile však, ve snaze zajistit materiální legitimitu normotvorného procesu v EU, má být parlamentům členských států poskytnuta možnost (z hlediska garance legitimacy dokonce povinnost) zastupovat vůli, resp. akceptaci národů i v komunitárním stupni rozhodování, je z hlediska principů zastupitelské demokracie nepřijatelné, aby vůle homogenních národů byly vzájemně „sčítány“, „váženy“ a venkoncem zcela diskvalifikovány možností opominutí byť jen jediné z nich. To platí bez ohledu na stupeň rozhodování. Ač se funkce parlamentu totiž mohou odlišovat v úrovni národní, nadnárodní či mezinárodní, nemůže být zpochybněn výchozí princip jeho existence, natož aby tato možnost byla kodifikována jako pravidlo v mezinárodní smlouvě.

Národní parlament není zkrátka institucí, kterou by bylo možno používat jen jako doplňující či fakultativní článek v rozhodovacím procesu. Pokud je do nadnárodního institucionálního systému zahrnut, musí se tak stát se všemi důsledky, jež ze smyslu a struktury parlamentarismu vyplývají. Systém navržený v ústavní i v nové reformní smlouvě naopak transformuje vnitrostátní parlamenty v komunitární úrovni rozhodování do jakýchsi poradních orgánů administrativně-technokratického aparátu Společenství. To sice může zvýšit transparentci normotvorby a přiblížit ji občanům, ale rozhodně ne zajistit mezi ní a vůlí lidu legitimační vazbu. S halasným voláním po demokratizaci proklamované zapojení národních parlamentů do rozhodovacího procesu je tak v podobě obsažené v reformní smlouvě spíše dalším symptomem oslabování demokraticky legitimované politické moci ve prospěch správního diktátu.

Ustavení politické federální rozhodovací struktury při respektování výlučné legitimacy jednotlivých politických národů zprostředkované vnitrostátními parlamenty by vyžadovalo společně se začleněním těchto zastupitelských orgánů do institucionálního systému Společenství rovněž zakotvení práva veta každého z nich ve všech oblastech, kde by spolurozhodování parlamentů bylo umožněno. Není pochyb o tom, že takový krok by rozhodně nezvýšil efektivitu

legislativního procesu. Avšak není hlavním problémem současné institucionální architektury Evropské unie rostoucí diskrepance mezi efektivitou a legitimitou? Zmíněná dominance správy nad politikou je symptomem krize. Krize, která se netýká zdaleka jen Evropské unie, ale i moderního státu jako takového. Trvalý růst kompetencí státu reagujících na požadavek zajištění sociální existence každého člověka, zvyšování nároků na specializaci legislativních norem v souvislosti s technizací společnosti a globalizace v hospodářském sektoru, to vše vede k posunu uvnitř mocenské struktury státu ve prospěch správních institucí. Politická moc založená na současných legitimačních konceptech není zkrátka schopna na tento vývoj dostatečně pružně reagovat. Nechtíc proto dovést stát ke krizi, vzdává se sama výkonu moci ve prospěch administrativy. Proces evropské integrace v jeho dosavadní podobě je jedním ze symptomů zániku politiky v podřízení státní moci správně-technickým automatismům, v procesu, který Ernst Forsthoff pregnančně nazval „*technickou realizací*“ (Forsthoff 1971), a o kterém Helmut Schelsky mluví jako o vzniku „*technického státu*“ (Schelsky 1965: 466). V tomto systému vlády se ovšem tázání po legitimitě stává zbytečné, neboť technicko-administrativní aparát „*vládne proto, že funguje a dokud funguje optimálně*“ (Schelsky 1965: 469).

Poznámky

1. Nově např. používá v souvislosti s nadnárodním systémem pojem „*plurální suverenita*“ Utz Schliesky (Schliesky 2003: 588nn).
2. Specifickým problémem je ve vztahu k suverenitě role pozitivních a přirozenoprávních norem. Na rozdíl od pozitivního práva neztrácejí přirozenoprávní normy ani ve výjimečném stavu platnost, resp. je takový výjimečný stav z hlediska přirozeného práva nonsensem – výjimky z platnosti přirozeného práva neexistují. To sice neznamená, že by suverénní jednání znamenalo nutně porušení přirozeného práva, pojem suverenity jako absolutní moci nicméně nutně vede k závěru, že tato moc není přirozenoprávní normativitou vázána. Politická suverenita vylučuje z podstaty svého pojmu jakákoliv normativní očekávání vztahená k subjektu moci, je tudíž spíše mimoprávní, resp. před-právní kategorií (což neznamená, že by na vznik a fungování práva neměla účinek). Mezi touto suverenitou a přirozenoprávní legitimitou není proto přímá korelace. Existence takové moci v reálném světě, a tudíž i smysl pojmu, označujícího jakýmkoliv normami nevázané moci, byly některými právními teoretiky, na prvním místě pak Hansem Kelsenem, v minulosti popírány. Pokud hovoříme o právní suverenitě, jde většinou již o odvozený koncept soustředěný na primární normotvornou moc, jež může být dokonce sama vázána některými regulativy mimo pozitivní právo.
3. Přesto, že se Schmitt snaží svůj koncept dovést přímo z Jeana Bodina, je jeho pojem suverenity zcela nový, neboť předmoderní koncept vycházel z představy právně a ústavně nevázané moci uskutečněné proto v této formě za normálního stavu (viz k tomu Quaritsch 1996: 11n). Přesto je jeho koncept za podmínek moderního ústavního státu zcela relevantní, vycházíme-li z toho, že regulativy moci definované pro běžný stav přestávají ve výjimečném stavu platit. Z tohoto hlediska je i kritika Schlieského obtížně přijatelná, neboť vychází z přesně opačné premisy („*Die Souveränität als rechtlich brauchbarer Begriff kann immer nur dem Normalzustand angehören und muß daher die höchste Herrschaftsgewalt im Normalzustand bezeichnen, die auch schon im Normalzustand festlegt, wer über den Ausnahmestand begieten soll.*“) (Schliesky 2003: 114). Schmittův koncept sice počítá s určením rozhodčí figury pro výjimečný stav, ale s tím, že suverénem je ten, kdo nakonec o a ve výjimečném stavu *skutečně* rozhoduje.
4. Stát klade do těsné pojmové souvislosti se suverenitou již Jean Bodin v desáté kapitole slavného díla *De re publica*.

5. „Die demokratische Gleichheit ist wesentlich Gleichartigkeit, und zwar Gleichartigkeit des Volkes. Der zentrale Begriff der Demokratie ist Volk und nicht Menschen. Es gibt, wenn Demokratie überhaupt eine politische Form sein soll, nur eine Volks- und keine Menschendemokratie“ (Schmitt 1993: 234f).
6. Stejnou fikcí je i koncept suverenity parlamentu ve Velké Británii či suverenity ústavy ve Spolkové republice Německo. Všechny tři koncepty suverenity zakotvené v ústavních systémech v Evropě jsou vyjádřením pro rozličné formy výkonu politické moci a její kontroly (k jejich vzájemné komparaci Abromeit 1996: 49nn), ovšem nevycházejí ze skutečné podstaty pojmu suverenity – týkají se tedy pouze moci nacházející se vždy v určitém normativním rámci.
7. Přírozenoprávní legitimita je absolutním, na jiných kategoriích nezávislým pojmem. V moderních státech je proto doplňkovým zdrojem legitimacy moci v míře, v jaké je přírozené právo považováno za doplňkový pramen práva. Ne každá politická moc nicméně přírozenoprávní normy akceptuje jako jeden ze zdrojů své legitimacy (viz též pozn. 3). V takovém případě může být politická moc, která je ospravedlněna z hlediska konceptu legitimacy konstituovaného při vzniku daného státu (např. akceptována veřejností), ve stejné chvíli nelegitimní z pohledu přírozeného práva, pokud tato moc vznikla v konfliktu s přírozenoprávními normami nebo je zásadním způsobem porušuje. Z důvodu tohoto rizika je proto v některých státech de facto přírozenoprávní legitimita ústavou nadřazena i demokratickým rozhodovacím procedurám.
8. Akceptace politického řádu ze strany lidu je v širším smyslu předpokladem existence jakéhokoliv politického systému, nemusí být však dobrovolná, nýbrž pouze faktická. Teprve v demokracii se však stává jako svobodné rozhodnutí zdrojem legitimacy politické moci.
9. Typové rozdělení forem legitimacy záleží na konkrétní oblasti. Czybulka hovoří s ohledem na systém veřejné správy a správního jednání o legitimitě základní a od ní odvozené institucionální a individuální – vztažené ke konkrétním aktům. Podmínkou všech forem je podle něj rovněž konsens lidu, byť pouze základní legitimita se musí přímo opírat o vůli většiny.
10. Na rozdíl od mezivládního systému však jde o úplný kompetenční přesun: státy ztrácejí právo veta i právo legislativní iniciativy. V doložce flexibility a přechodových klauzulích je dokonce zpochybněna i kompetenční kompetence států. Přesto ani její ztráta by nemusela nutně znamenat ztrátu politické suverenity – zůstávají-li mocenské prostředky nadále v rukou státu. Stát není konglomerátem kompetencí, nýbrž systémem politické moci.
11. V České republice hraje roli tohoto úředního grémia Výbor pro Evropskou unii složený formálně z náměstků ministrů, ovšem většinou jednajících na daleko nižší úrovni.
12. Podle Klause von Beyma vede tento proces nutně k tomu, že se z národních parlamentů stávají namísto zákonodárců pouze lobbisté v nadnárodních organizačních strukturách (von Beyme 1999: 541nn; srov. Georgiev 2006: 214 a pro případ kooperačního federalismu Böckenförde 2000a: 193).
13. Přesto, že dominance správy nad politickou mocí je v současné době především charakteristickým prvkem Evropské unie, lze podobný proces, projevující se v krizi funkce parlamentů, pozorovat i na úrovni národních států, a zejména ve federacích (viz např. von Beyme 1999 a Böckenförde 2000a: 183nn; srov. též Belling 2006: 11). Všeobecně akceptovanou tezi o úpadku parlamentarismu se snaží naopak relativizovat Armin von Bogdandy (Bogdandy 2005: 445nn).
14. Srov. k tomu s překvapivou aktuálností pro současnou debatu Ernst Huber: „Die Voraussetzung dafür, daß ein supranationales Gebilde ein „Verfassungsstaat“ von gleicher Dignität und Effektivität wie der klassische Nationalstaat sein könnte, wäre offenbar, daß es in seiner Ordnung und seinen Methoden nicht in bloßer Rechtstechnik, sondern in Rechtskultur gegründet wäre. Diese Voraussetzung aber ist solange nicht gegeben, wie die europäischen Völker nicht zu einer europäischen Nation zusammengewachsen sind“ (Huber 1965: 288).
15. Právě v pojmové oblasti dnes snadno dochází k nedorozumění, když je národ a s ním i národní stát vysvětlován ryze etnický. V pojetí moderní teorie státu je národní stát identický s podstatou státu jako takového, neboť ten existenci politického národa nutně předpokládá.
16. Problém však spočívá v tom, zda tyto struktury jsou přítomny v dostatečné míře, zda jsou funkční, efektivní a především zda skrze ně veřejnost skutečně „resonuje“.

17. Z tohoto důvodu nelze souhlasit se Štěpánem Pecháčkem, podle něhož „volební akt legitimuje parlament k jeho další činnosti“ (Pecháček 2006: 222). Tím má být vyřešen problém absence evropského démosu. Pecháček se ovšem současně domnívá, že tuto i reprezentační základnu – evropský politický národ – Evropský parlament získá samotným procesem konstitucionalizace – tedy vznikem ústavy EU (tamtéž: 223), jako by taková entita mohla vzniknout pouhou kodifikací. Ve skutečnosti je právě nemožnost takového postupu důvodem pro opakovanou zpochybnění legitimační funkce EP v literatuře (srov. Böckenförde 2000: 68nn; Kielmannsegg 1995; von Brünneck 1989: 294).
18. Také koncept legitimacy plynoucí z principu subsidiarity, jak jej navrhuje Frank Ronge (Ronge 1998), je z tohoto hlediska problematický, neboť se dotýká pouze formy přenosu legitimacy, nikoli však jejího subjektu, nehledě na problematičnost pojmu subsidiarity samu o sobě. Ten, není-li primárně vybaven pravidly pro jeho výklad, je ryze formálním principem platným de facto v každém systému veřejné správy, jejíž představitelé v konečném důsledku vždy rozhodují o tom, jaká opatření mají být efektivně vykonávána na které úrovni.
19. Problémem je mnohdy i nedostatek vůle v národních parlamentech vyjadřovat se k záležitostem Společenství, byť třeba jen v rámci kontroly subsidiarity (viz Ritzer a Ruttloff 2006: 136n).

Literatura

- Abromeit, Heidrun. 1995. „Volkssouveränität, Parlamentssoveränität, Verfassungssouveränität – drei Realmodelle der Legitimation staatliches Handelns.“ *Politische Vierteljahresschrift*, ročník 36, č. 1, 49–66.
- Achterberg, Norbert von a Krawietz, Werner (ed.). 1981. *Legitimation des modernen Staates*. Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie – Beiheft, Wiesbaden: Steiner.
- Badura, Peter a Kaiser, Johann H. 1966. *Bewahrung und Veränderung demokratischer und rechtsstaatlicher Verfassungsstruktur in den internationalen Gemeinschaften*. Berlin: de Gruyter.
- Badura, Peter. 1990. „Bewahrung und Veränderung demokratischer und föderativer Verfassungsprinzipien der in Europa verbundenen Staaten.“ *Zeitschrift für schweizerisches Recht* NF, ročník 109, č. 1, 115–134.
- Belling, Vojtěch. 2006. „Federální model a evropská realita.“ *Mezinárodní vztahy*, ročník 41, č. 4, 5–18.
- Beyme, Klaus von. 1999. *Die parlamentarische Demokratie*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang. 2000. „Welchen Weg geht Europa?“ In: *Staat, Nation, Europa. Studien zur Staatslehre, Verfassungstheorie und Rechtsphilosophie*. Ed. Ernst-Wolfgang Böckenförde. Frankfurt/Main: Suhrkamp, 68–102.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang. 2000a. „Sozialer Bundesstaat und parlamentarische Demokratie. Zum Verhältnis von Föderalismus unter den Bedingungen des Sozialstaats.“ In: *Staat, Nation, Europa. Studien zur Staatslehre, Verfassungstheorie und Rechtsphilosophie*. Ed. Ernst-Wolfgang Böckenförde. Frankfurt/Main: Suhrkamp, 183–207.
- Bogdandy, Armin von. 2005. „Parlamentarismus in Europa – eine Verfalls- oder Erfolgsgeschichte?“ *Archiv für öffentliches Recht*, ročník 130, č. 3, 445–464.
- Böhm, Andreas. 2006. „Zwischen Legitimität und Effektivität. Das Europäische Parlament nach dem Vertrag über eine Verfassung für Europa.“ *Bayerische Verwaltungsblätter*, ročník 137, 173–176.
- Brünneck, Alexander von. 1989. „Die öffentliche Meinung in der EG als Verfassungsproblem.“ *Europarecht*, ročník 24, č. 3, 249–261.
- Czybulka, Detlev. 1989. *Die Legitimation der öffentlichen Verwaltung*. Heidelberg: C. F. Müller Jurist. Verlag.
- Eder, Claus a Kantner, Cathleen. 2000. „Transnationale Resonanzstrukturen in Europa – Eine Kritik der Rede vom Öffentlichkeitsdefizit.“ In: *Die Europäisierung nationaler Gesellschaften. Sonderheft 40 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*. Ed. Bach, Mauritio. Opladen: Westdeutscher Verlag, 306–331.

- Fischer, Ann-Kathrin. 2004. *Legitimation der europäischen Union durch eine Verfassung?* Münster: Lit-Verlag.
- Forsthoff, Ernst. 1971. *Der Staat der Industriegesellschaft*. München: Beck.
- Gehlen, Arnold. 1968. „Soziologische Voraussetzungen im gegenwärtigen Staat.“ In: *Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit*. Ed. Forsthoff, Ernst. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 320–339.
- Georgiev, Jiří. 2007. „Národní parlamenty a legitimita rozhodování v EU.“ In: Jan Kysela (ed.). *Parlamenty a jejich funkce v 21. století. Sborník příspěvků k 10. výročí ustavení Senátu Parlamentu České republiky*. Praha: Linde, 210–220.
- Gerhards, Jürgen. 2000. „Europäisierung von Ökonomie und Politik und die Trägheit der Entstehung einer europäischer Öffentlichkeit.“ In: *Die Europäisierung nationaler Gesellschaften. Sonderheft 40 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*. Ed. Bach, Mauritio. Opladen: Westdeutscher Verlag, 277–305.
- Habermas, Jürgen. 1992. *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaates*. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Huber, Ernst Rudolf. 1965. *Verfassungsstaat und Nationalstaat. Studien zur Geschichte der modernen Staatsidee*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Isensee, Joseph. 1995. *Das Volk als Grund der Verfassung. Mythos und Relevanz der Lehre von der verfassungsgebenden Gewalt*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- 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: Verlag Philipp von Zabern, 71–106.
- Kelsen, Hans. 1920. *Problem der Souveränität. Theorie des Völkerrechts*. Berlin.
- Kielmannsegg, Peter Graf. 1995. „Wie tragfähig sind Europas Fundamente?“ *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 17. 2. 1995.
- König, Thomas. 2005. „Unitarisierung durch Europäisierung?“ *Das Parlament – Beilage (Aus Politik und Zeitgeschichte)*, 2005, č. 36, 28–32.
- Luhmann, Niklas. 2002. *Politik der Gesellschaft*. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas. 2008. *Legitimation durch Verfahren*. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Maurer, Andrea. 2002. *Parlamentarische Demokratie in der EU*. Disertační práce. Universität Gießen, Baden-Baden: Nomos.
- Müller, Friedrich. 1997. *Wer ist das Volk? Die Grundfrage der Demokratie. Elemente einer Verfassungstheorie VI*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Papier, Hans-Jürgen. 2005. „Zum Vertrag über eine Verfassung für Europa.“ *Thüringer Verwaltungsblätter. Zeitschrift für öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung*, ročník 14, č. 9, 193–199.
- Pecháček, Štěpán. 2006. „Legitimita Evropského parlamentu a vztah k národním parlamentům.“ In: Jan Kysela (ed.). *Parlamenty a jejich funkce v 21. století. Sborník příspěvků k 10. výročí ustavení Senátu Parlamentu České republiky*. Praha: Linde, 221–235.
- Peters, Anne. 2001. *Elemente einer Theorie der Verfassung Europas*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Quaritsch, Helmut. 1996. „Souveränität im Ausnahmezustand – Zum Souveränitätsbegriff im Werk Carl Schmitts.“ *Der Staat*, ročník 35, 1–30.
- Ritzer, Christoph a Ruttloff, Marc. 2006. „Die Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips: Geltende Rechtslage und Reformperspektiven.“ *Europarecht*, ročník 41, číslo 1, 116–137.
- Ronge, Frank. 1998. *Legitimität durch Subsidiarität. Der Beitrag des Subsidiaritätsprinzips zur Legitimation einer überstaatlichen politischen Ordnung in Europa*. Baden-Baden: Nomos.
- Rosenstiel, Francis. 1962. *Le principe de „supranationalité“*. *Essai sur les rapports de la politique et du droit*. Paris: Pedone.
- Rumler-Korinek, Elizabeth. 2003. „Kann die Europäische Union demokratisch ausgestaltet werden? Eine Analyse und Bewertung aktueller Beiträge zur europäischen Demokratiedebatte.“ *Europarecht*, ročník 38, č. 2, 327–342.
- Schelsky, Helmut. 1965. *Auf der Suche nach der Wirklichkeit*. Düsseldorf – Köln: Eugen Diederichs Verlag.

- Scheuner, Ulrich. 1968. „Die neuere Entwicklung des Rechtsstaates in Deutschland.“ In: *Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit*. Ed. Forsthoff, Ernst. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 461–508.
- Schliesky, Utz. 2000. *Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt. Die Weiterentwicklung von Begriffen der Staatslehre und des Staatsrechts im europäischen Mehrebenensystem*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Schmitt, Carl. 1922. *Politische Theologie. Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Schmitt, Carl. 1932. *Legalität und Legitimität*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Schmitt, Carl. 1993. *Verfassungslehre*. 8. Aufl. Berlin: Duncker & Humblot.
- von Stein, Lorenz. 1869. *Verwaltungslehre*. 2. Aufl. Bd. I. Berlin: Cotta.
- Stroheimer, Gerd. 2007. „EU zwischen Legitimität und Effektivität.“ *Das Parlament – Beilage*, 2007/10, 24–30.
- Tresch, Anke, Jochum Margit. 2005. „Europäisierung der Öffentlichkeit als Legitimitätsbedingung der EU.“ In: *Legitimationsgrundlagen der Europäischen Union*. Ed. Francis Cheneval. Münster: Lit-Verlag, 375–392.
- Tuori, Karlo. 1989. „Legitimität des modernen Fechte.“ *Rechtstheorie* 20, 221–243.