

Evropská rodinná politika jako problém vymezení pravomocí

I. Tři úrovně jednání

1. Základní právo na svobodu jednotlivce a péče státu jako předpoklad svobody

Evropské státy si uvědomují nutnost aktivního pojetí rodinné politiky. Jejich budoucnost závisí na tom, aby se děti rodily ve velkém počtu, aby vyrůstaly v prospěšném sociálním prostředí a aby z nich vyrůstaly zodpovědné osobnosti schopné žít ve společnosti.¹ Tyto předpoklady jsou ovšem v dnešní době nadmíru choulostivé. Primární rozhodnutí nejsou v kompetenci státu. Jsou osobní zodpovědností muže a ženy a jako sféra osobní svobody nespadá tato odpovědnost do kompetence žádného zákona. Veřejné blaho se v neposlední řadě odvíjí od individuálního plánování rodiny a výchovných schopností rodičů. Stát se nicméně k těmto základním principům života nechová netečně. Záležitosti, které nemůže řídit, může alespoň podporovat, a to, co nemůže nařídit, může přinejmenším stimulovat. Je schopen zaručit právní a reálné podmínky, které budou podporovat rodiny a tím také jejich ochotu mít dítě.² Možnosti ovlivňování jsou omezeny. Jsou však ze strany evropských států velmi energicky vnímány. Státy vypracovaly koncepty rodinné politiky, které v sobě spojují v různé míře tradiční vzory a potřeby současného života. Od Finska až po Řecko je mapa rodinné politiky obrazem rozmanitosti a národních specifik.

2. *Aktivity EU v oblasti rodinné politiky*

Nyní se rodinnou politikou začala intenzivně zabývat také Evropská unie.³ Narůstá počet jejích aktivit, které se stávají obsáhlejší a konkrétnější.

Podle míry intenzity se dělí na

- shromažďování informací o právních předpisech členských států a sledování vývoje (k tomu opatření „Evropské aliance pro rodiny“ z roku 2006),
- impulzy pro harmonizace národních právních systémů a pro koordinaci národních legislativ (k tomu doporučení Rady ohledně péče o dítě z roku 1992),
- finanční podpora konkrétních projektů rodinné politiky členských států,
- vypracování závazných norem týkajících se rodinné politiky nebo s účinkem na rodinnou politiku (k tomu Směrnice o rovném zacházení z roku 1975, Směrnice o lidských právech z roku 1992, Směrnice o rodičovské dovolené z roku 1996).

Témata jsou rozmanitá: zrovnoprávnění pohlaví a ochrana před diskriminací, rovné zacházení na trhu práce, ochrana matek, rodičovská dovolená, péče o dítě, sociální jistoty, boj s dětskou chudobou, trvalý přísun finančních dotací s ohledem na demografické změny a mnohé další.

Tyto různé systémy neumožňují vypracování uceleného konceptu. Nicméně se dá hovořit o dvou dominantních směrech: o ekonomickém a o emancipačním. Z ekonomického hlediska je rodina chápána jako rušivý faktor hospodářského procesu, protože péče o dítě připravuje ekonomiku o pracovní sílu a ochuzuje ji tím o cenný finanční zdroj. V naprosté většině případů se jedná o matku. Politici se snaží tuto situaci co možná nejlépe využít na trhu. Péče o dítě není považována za práci a ve statistikách tak není ani hodnocena. Právě naopak: mateřská výchova má za následek snížení zaměstnanosti žen. V tomto kontextu se však rodina jeví také jako

nezbytný základ pro řešení demografických problémů, které zatěžují trh práce, systémy sociální podpory a státní rozpočet. Z tohoto důvodu je rodina podporována, a to kvůli ekonomice – podle žargonu EU – v každé roli, kterou hraje při „vytváření a reprodukci sociálně-ekonomického potenciálu“.⁴ V evropské rodinné politice je významný rovněž faktor emancipace, který si klade za cíl dosáhnout naprostého zrovnoprávnění pohlaví, zrušení tradičního rozdělení rolí – muž se stará o zaměstnání, žena o děti a domácnost –, odstranění existující nerovnováhy, zajištění slučitelnosti zaměstnání a rodiny pro obě strany a umožnění vzájemné finanční nezávislosti muže a ženy. V konfliktu záměrů mezi zrovnoprávněním pohlaví, svobodou obou partnerů a při stanovení jejich úkolů v rodině se Evropská unie přiklání na stranu zrovnoprávnění podle vzoru rovnoprávnosti pohlaví.

Zcela ve stínu těchto hlavních cílů se ocitl cíl, který by měl být v tématu rodinné politiky zjevně prioritní: blaho dítěte. Dobře si pamatujeme: kvůli dítěti samému, ne kvůli demografické rovnováze, politice zaměstnanosti nebo kvůli zrovnoprávnění rodičů.

II. Vymezení pravomocí EU v rodinné politice

1. *Princip omezených pravomocí v jednotlivých případech*

Od Evropské unie se očekává, že nalezne klíč k vyřešení aktuálních problémů rodinné politiky. Vlády členských států doufají, že budou moci snadněji prosadit vlastní nepopulární cíle přes nadnárodní instance, které jsou daleko od voličů i opozice a není na ně vyvíjen tlak veřejnosti, než prostřednictvím národních parlamentů. Důležitost rodinné politiky je obecně uzávaná, takže je nasnadě, že rozhodnutí by měla proběhnout na nejvyšší úrovni. Nadnárodní rodinná politika musí nicméně překonat právní překážku: důkaz o kompetentnosti.

Naproti tomu jsou členské státy takového podání důkazu ušetřeny. Jejich pravomoc rozhodovat o záležitostech rodinné politiky se rozumí sama sebou. Síla pravomocí státu - pravomoce stanoví sám obsahem a cílem úkolů, kterým se chce věnovat. Svrchovaně definuje vlastní pole působnosti. Stát jako takový disponuje všeobecnými virtuálními pravomocemi. Toho využívá podle jednotlivých politických potřeb se zdůrazněním myšlenky obecného blaha v mezích ústavy.⁵

A právě toto je Evropské unii odepřeno. Nemá specifika, která dělají stát státem. Podléhá zákonům omezeného počtu zmocněnců pro jednotlivé případy.⁶ Její činnost se pohybuje v rozmezí smluvně vymezených pravomocí a smluvně stanovených cílů (článek 5 odst. 1 Smlouvy o založení EHS). Nemá žádné pravomoce k vydávání právních norem⁷ a ani žádné jiné pravomoce.⁸ Jako pouhý spolek států se opírá o pravomoce, které na ni byly převedeny zakládajícími smlouvami členských států. Ty zůstaly pány smluv. Právní akty Společenství musejí respektovat jejich právní základ v podobě výslovných odkazů nebo jiných opěrných bodů.⁹ Chybí-li pravomoc pro sféru rodinné politiky, jde o jednání ultra vires.

2. *Rozdělení pravomocí ve sféře rodinné politiky*

Evropská unie nedisponuje pravomocemi pro rodinnou politiku jako takovou. Jsou však stanoveny obecné cíle v jiných sférách, které jsou relevantní rovněž pro rodinnou politiku, jako např.

- podpora zrovnoprávnění mužů a žen (článek 2 SES),
 - boj s diskriminací kvůli pohlaví (článek 13 odst. 1 SES),
- přesněji také
- stejná možnost uplatnění na trhu práce pro muže i ženy a rovné jednání na pracovišti (článek 137 odst. 1 písm. i SES),
 - stejné odměny pro muže i ženy (článek 141 SES).

Některé abstraktně pojaté vyhlášky, které přímo nesouvisejí s rodinným právem, ale dají se na něj aplikovat, např.

- koordinaci sociálních dávek (článek 42 SES) je možné aplikovat na dávky pro rodiny,
- justiční spolupráce (článek 61 písm. c SES) aplikovaná na přeshraniční právní otázky ohledně rodiny.

To platí pro obecně stanovené sociální cíle (čl. 136 SES) a pro úkoly politiky zaměstnanosti (čl. 125 a násl. SES).

Ve snaze o slučitelnost práce a soukromého života se Evropská unie opírá především o svůj mandát v rámci politiky zaměstnanosti a požaduje zřízení dostupných institucí pečujících o děti od určitého minimálního stanoveného počtu.¹⁰ Dá se předpokládat, že smlouva nebude zahrnovat akty sekundárního práva tohoto charakteru. Z hlediska ekonomických kompetencí se dá usuzovat, že evropské právo se rodinou zabývá výhradně jako ekonomickým tématem. „Metoda přístupu se orientuje v první řadě na práva jednotlivce, tedy na osobu jako hospodářský subjekt.“¹¹ Z tohoto žargonu EU však nesmí být vyvozován fakt, že EU pohrdá lidskými hodnotami. Tato dikce je spíše pouze výrazem omezených pravomocí a tudíž vyjádřením nevyhnutelné, legitimní jednostrannosti.

Pro vysvětlení: Otázka vymezení pravomocí se řídí podle toho, kdo smí rozhodovat, a ne podle toho, jak by mělo být správně rozhodnuto. Tématem tudíž není rodinná politika jako taková, nýbrž jde o debatu na politické úrovni, kdo je v této oblasti oprávněn rozhodovat.

3. *Nedůležitost základních práv*

Základní práva se zabývají rodinou v jiném osobním kontextu. Vnímají rodinu jako přirozenou, svébytnou společnost. Pokud se má podle Lisabonské smlouvy stát Evropská charta základních práv právně závaznou, vyvstává otázka, zda by základním článkům o rodině neměla být věnována větší pozornost z aspektu komplexní rodinné politiky. To se vztahuje především na zaručení právní, ekonomické a sociální ochrany rodiny (čl. 33 odst. 1 Charty) a na zaručení z hlediska sjednocení rodinného a profesního života, že každý člověk má právo na ochranu před propuštěním z důvodu spojeného s mateřstvím, jakož i nárok na placenou mateřskou dovolenou po porodu nebo adopci dítěte (čl. 33 odst. 2 Charty).¹² Od těchto ustanovení očekávají evropští politici, že se zvýší účinnost evropské rodinné politiky.¹³ Avšak ve člancích obsažených ve výčtu základních práv není možné najít právní oporu pro tato politická očekávání. Neboť základní práva předpokládají vymezení pravomocí. Řídí a vymezují jejich působnost, ale nezdůvodňují je. Základní práva jsou podle Charty nadnárodní, pokud jsou dostačující. Bohužel ale neobsahují žádné nové pravomoci¹⁴ a nerozšiřují její pole působnosti.

Z tohoto důvodu není možné vyvozovat ze základních právních elementů obecných principů práva Společenství nebo z Evropské konvence lidských práv jakékoli vymezení jakýchkoli pravomocí pro sféru rodinné politiky.

4. *Pravomoci k rozšíření pravomocí?*

Podle výše uvedeného je zřejmé, že Evropská unie disponuje pouze marginálními a disparátními pravomocemi ve sféře rodinné politiky, a ty se omezují zpravidla na ekonomické aspekty.¹⁵ To se ale nepromítá do běžné praxe orgánů Unie, která extenzivně uplatňuje své pravomoci. Kde jí text smlouvy podává pouze symbolický pomocný prst, má tendence utrhnout celou ruku. Vymezení pravomocí však není definováno selektivně a v žádném případě podle různých sfér, jak je tomu ve spolkové ústavě díky vymezení centrálními institucemi a členskými státy, nýbrž podle stanovených cílů za účelem vytvoření jednotného vnitřního trhu EU.¹⁶ To odpovídá charakteru Společenství. Na rozdíl od spolkového státu není Unie hotovou stavbou, nýbrž nedokončeným stavenišťem. Statické prvky instituce ustupují před dynamickými prvky integrace. Unie ještě není z hlediska pravomocí nasycena. Proto usiluje o získání rozsáhlých pravomocí při rozdělování pravomocí podle smluvního práva pro sféru rodinné politiky. Přitom by jí mohly pomoci argumentace, které jsou obvyklé v integračním procesu.

Jednou z nich je **doktrína implicitních pravomocí**, podle které se nepsané pravomoci odvozují od určité vnitřní logiky daných pravomocí.¹⁷ Takovou logiku pro sféru rodinné politiky však není možné odvodit nad rámec vymezených pravomocí. Samozřejmě, že v reálném životě všechno souvisí se vším. To však není argument pro vymezení pravomocí. Vymezením pravomocí jsou odděleny související pole působnosti a jsou přiděleny různým aktérům.

Smluvní právo přiznává orgánům Společenství **implicitní smluvní pravomoci** v případech, které Smlouva nepředpokládá, ale ve kterých musí Společenství něco učinit k dosažení některého ze cílů Společenství v rámci společného trhu a tato Smlouva mu k tomu neposkytuje nezbytné pravomoci. V takovém případě učiní Rada na návrh Komise a po konzultaci

s Evropským parlamentem jednomyslně vhodná opatření (čl. 308 SES).¹⁸ Nadnárodní praxe má sklony spokojit se s (ve skutečnosti náročnými) formálními požadavky tak, že by jednomyslný souhlas Rady mohl být dostačující pro provedení změny pravomocí a nahradit tak náročné řízení při provádění změn ve Smlouvě. Tento právní názor však není obhajitelný. Řízení o udělení pravomocí probíhá pouze v případě, že jsou splněny konkrétní předpoklady skutkové podstaty. Tyto skutkové podstaty jsou striktně interpretovány. Rada nemá při udělování pravomocí plnou moc pro všechny případy, nesmí rozšiřovat činnost Společenství nad smluvní rámec a provádět ustanovení, která by ve své podstatě měla za následek změny Smlouvy bez toho, aniž by podle Smlouvy¹⁹ dodržela postup při řízení. Specifická témata rodinné politiky nepřicházejí v úvahu již kvůli svému obsahu, neboť podpora rodiny a úprava rodinného práva nepatří mezi stanovené cíle Smlouvy. Nespádají ani do „rámce společného trhu“. V případě rodiny dále nejde o fenomén, který Smlouva nepředvídá, a ani problémy, které má a které jsou s ní spojeny, nejsou pro smluvní partnery nepředvídatelné.

Protože Společenství nezná cíle stanovené ve sféře rodinné politiky, není zde rovněž možné aplikovat běžný výklad ve smyslu co nejširšího možného výkladu pravomocí Společenství (**effet utile**).²⁰

III. Princip subsidiarity

1. *Regulativní postup při výkonu pravomocí*

Jakou funkci má princip subsidiarity? Zde musíme rozlišovat. Z hlediska právní etiky a politiky je tento princip ambivalentní. Na jedné straně řídí rozdělení pravomocí mezi horní a spodní úroveň, na druhé straně řídí výkon těchto pravomocí²¹ Z hlediska pozitivního práva se však jako norma Evropského práva (čl. 5 odst. 2 SES) vztahuje výhradně na výkon pravomocí. Předpokládá tedy pravomoc Společenství, přesněji: „konkurenční“ pravomoc, která je genuinní oběma úrovním. Dochází tedy k odstranění konkurenčního boje, jelikož mají členské státy přednost ve výkonu svých pravomocí, a na Společenství je vyvíjen tlak pouze v případě, že mohou být cíle z důvodů rozsahu či účinku navrhované činnosti lépe dosaženy Společenstvím.²²

Argument subsidiarity tedy neopodstatňuje pravomoci Unie ve sféře rodinné politiky. Spíše jde pouze o vymezení té trochy skrovných pravomocí, které má. Pouze jednotlivé okrajové kompetence, které se dotýkají ekonomicko-politických aspektů rodiny, se týkají obou úrovní a umožňují aplikaci principu subsidiarity. Obecně však chybí již samotný předpoklad pro aplikaci tohoto principu, neboť nejdůležitější pravomoci ohledně rodinné politiky mají samy členské státy, a to bez výhrady.

Nicméně se nabízí otázka, jestli by se některé konkrétní ekonomicko-politické cíle Unie nedaly aplikovat také na sféru rodinné politiky, aby tak mohl být uplatněn princip subsidiarity. Fiktivní případ: Společenství na základě vyhlášky nebo směrnice odebralo rodičům právo vychovávat dítě a nařídilo institucionální výchovu mimo domov, aby mohlo být docíleno slučitelnosti profesního a rodinného života a aby přinutilo matku a otce k rovnocennému rozdělení zbývajících péče o domácnost, a bylo tak učiněno

žadost rovnoprávnosti pohlaví. Důvody pro takové jednání by byly zřejmé, ale pojetí práva členských států by se lišilo, jelikož státy mají jiné priority z hlediska národních tradic a pojetí hodnot. V takovém případě by však mohly být vyjádřeny pochybnosti o souladu stanovených cílů se Smlouvou. Legitimní cíle podle Smlouvy se musí nacházet v genuinních ekonomických mantinelech stanovených Evropským společenstvím, jak je popsáno v čl. 2 SES.

Opatření ve sféře rodinné politiky se týkají především soukromého způsobu života, a spadají tak, jsou-li vůbec přístupné právním úpravám, výhradně mezi pravomoci jednotlivých států.

Každý pokus Společenství o rozšíření svých kompetencí do této oblasti by se dostal do konfliktu s jejím závazkem respektování národní suverenity členských států (čl. 6 odst. 3 Smlouvy o EU). Různorodost práva a priorit jsou výrazem kulturní, ideologické, společenské a etické svébytnosti, což je v rozporu s plošným pojetím podle nadnárodního principu.²³ Splnění ekonomických cílů neomlouvá zásah do neekonomických oblastí a s tím spojeným vznikem takřka akceptovaných kompetenčních kolaterálních škod v zájmu ekonomického a sociálního integračního pokroku. Tato přemíra pravidel ztroskotá spíše na principu intervencionismu, podle něhož nesmějí opatření Společenství překračovat míru nutnou pro dosažení cílů podle ústavy (čl. 5 odst. 3 SES). Tento princip zakazuje, aby okrajové ekonomicko-politické pravomoci ovlivňovaly výkon hlavních pravomocí ve sféře rodinné politiky, aby „ocas pravomocí vrtěl celým psem“. Nicméně se na evropském politickém poli objevují nepatrné náznaky, aby byly z okrajových pravomocí pro přeshraniční rodinné vztahy a pro stěhování se za rodinou odvozovány hlavní pravomoci pro aplikaci kompletního rodinného práva, a aby byly ze zákazu diskriminace odvozeny pravomoce pro uzavírání manželství mezi partnery stejného pohlaví včetně práva na adopci.²⁴

At' už základní diskurz na evropské právní úrovni dopadne jakkoliv – přesun ekonomických cílů na neekonomické nezdůvodňuje uznání nároku na pravomoc Společenství.

Pokud se ekonomicko-politické pravomoci Společenství dotýkají oblasti rodiny, musejí se omezovat na ekonomické aspekty a ponechat členským státům možnost, aby mohly samostatně stanovovat priority ve sféře rodinné politiky. Výhradně členským státům náleží právo posuzovat rodičovskou výchovu ve srovnání s výkonem výdělečné činnosti, ovlivňovat rozdělení prací v domácnosti mezi matkou a otcem a stanovovat normy kvality a kvantity pro péči mimo rodinu.

Evropská unie může nanejvýš stanovit rámcové podmínky pro rodinný život. Tyto podmínky se však nesmějí dotýkat pravidel pro neekonomické otázky stanovených členskými státy.

2. *Princip důvtipu*

Princip subsidiarity v sobě zahrnuje rovněž pravidlo politického důvtipu.²⁵ Rozhodnutí, k nimž dochází na této panenské půdě a která jsou tudíž spojená s vysokou mírou rizika, že nebude dosaženo stanoveného cíle, a tak dojde ke vzniku negativních vedlejších účinků, se zpravidla odehrávají na nižší úrovni, kde je vznik rizik omezen. Opatření z hlediska rodinné politiky, která jsou přizpůsobována změnám způsobu života a která mají vytvářet demografickou rovnováhu, mají podobu experimentu, protože se neopírají o dostatečné zkušenosti a jejich následky jsou nejasné. Právně politické experimenty patří na nižší úroveň. Zde je vznik možných rizik omezen. Výhody a nevýhody různých způsobů řešení zde mohou být porovnány. Je možné také soutěžit o nejlepší možné řešení, samozřejmě je nutné oznámit podmínky principu soutěže. Modely rodinné politiky není možné posuzovat stejnou měrou jako ekonomicko-politické podle efektivnosti a ekonomiky, a jejich úspěch není možné zcela vyjádřit čísly,

protože nesledují výhradně demografické cíle a cíle směřované pro trh práce, nýbrž také etické a mentální principy. Tyto principy jsou zakořeněny v lidském pojetí hodnot. Jejich vývoj se řídí vlastními zákony, které jsou na hony vzdálené ekonomickému kalkulu politické proveditelnosti jako projev autochtonní, národní identity.

Pokud chce Evropská unie provést harmonizaci práva podle principu „zdola“ a vnutit všem členským státům určitý vzor života, vyprovokuje zkoušku pevnosti své již tak chatrné názorové jednotnosti. Princip jednoty Evropy, který je v souladu se základajícími smlouvami, musí respektovat přirozené rozmanitosti rodinných politik členských států.

V. Agenda bez vymezení pravomocí

Právní pravomoci zahrnují veškerá právně závazná nařízení Společenství. Naproti tomu však zahrnují také aktivity, které se netýkají identity členských států: sběr a ukládání informací o vnitrostátním právu, sledování společenského vývoje v členských státech, rovněž podpora výměny informací mezi těmito státy a podpora podobných výzkumných úkolů, tedy opatření, která spadají do programu „Evropské aliance pro rodiny“, o jejímž vzniku rozhodla Rada Evropy. Unie slouží členským státům také jako fórum pro mezivládní spolupráci v rodinných záležitostech, pro vzájemné odsouhlasení iniciativ ve sféře rodinné politiky a pro koordinaci vlastních právních systémů.²⁶ Mimo své vymezené pravomoci se nesmí přiklánět na žádnou stranu v politickém spektru, ať už vlivem jednostranně zaměřených doporučení nebo subjektivním přidělováním financí.

Evropská unie nesmí svými financemi nepravomocně disponovat.²⁷ Její politika výdajů se řídí rozdělením výdajů podle primárního práva. Jednoduše vyjádřeno: pobírá příjmy, aby mohla dostát svým smluvním závazkům, nikoliv však proto, aby na sebe brala nové úkoly. Pravomoci se nedají koupit a také nejsou na prodej. Praxe rozdělování financí však nerespektuje hranice jednotlivých pravomocí. Komise se snaží svou nabídkou získat řídicí moc a odborné znalosti.

VI. Návrat k hranicím pravomocí

Kdo zná praxi nadnárodních institucí, může s výsměchem nebo rezignovaně pohlížet na úsilí, jak u stanovených cílů podle textu Smlouvy docílit vymezení pravomocí a u výhrad ke Smlouvě normativního charakteru, protože expanze nadnárodních institucí se zdá být nezadržitelná. Ve skutečnosti překračují aktivity EU kompetenční bariéry. Kompetenční práva jsou považována víceméně za „soft law“. Kde končí smlouvy, vládne Parkinsonův zákon. Tak vyznívá podmínka kontroly principu subsidiarity v podstatě naprázdno, slouží pouze jako uklidňující a utišující náplast na citlivá místa jednotlivých států.²⁸ K expanzi nad rámec Smlouvy často přispívají samotné vlády členských států (v neposlední řadě také německá vláda), když chtějí prosadit nepopulární opatření, aniž by musely podstupovat vlastní politické riziko, a následně se od těchto opatření distancují. Národní vlády jsou tudíž schopny pouze podmíněně kontrolovat hranice působnosti Společenství.

V dobách budování Společenství existovaly dobré důvody k tomu, proč pojmát hranice jako pohyblivé a v širokém kontextu, aby nedocházelo k omezování růstu a pevnosti nově vznikající instituce, a jak vyzkoušet právní velkorysost v pubertální fázi Společenství. Nyní však Unie dospěla, je připravena převzít moc. Ta však musí mít právní a kompetenční souvislost. Je na čase, aby byly právní základy Unie brány doslova.

V případě střetu zájmů v rámci spolkového státu je Ústavní soud centrální instituce připraven nezávisle na politických silách legislativy a exekutivy rozhodovat na dvou státních úrovních sine ira et studio. Evropský soudní dvůr, který má v podstatě rozhodující úlohu ve vztahu Společenství k jeho členským státům, se pro tuto svoji úlohu diskvalifikoval.²⁹ Chápe sám sebe jako motor integrace, nikoliv však, jak by tomu správně v případě soudu mělo být, jako obránce jejích právních rámcových podmínek. Tímto svým postojem se pasuje do role jedné ze stran ve sporu, o němž má

rozhodovat. Co se jeho týče, je chápán jako politický aktér rovný legislativním a exekutivním orgánům Společenství, ovšem bez jejich demokratické legitimnosti.

Deficit soudní moci Evropského soudního dvora vede k tomu, že sebekontrola a korekce sebe sama uvnitř orgánů Společenství selhává zvláště ve vážných případech, v nichž tyto orgány evidentně překračují své pravomoce, přičemž vycházejí z legitimního výkladu Smlouvy za účelem získání pravomocí nad rámec smluvních pravomocí, jednají tedy *extra vires*. Unie, jejíž existence se opírá o právo, nemůže stavět na slepé poslušnosti. Německý ústavní soud má jednoznačnou odpověď: výklad pravomocí, který se ve svém výsledku rovná změně Smlouvy, nebude členskými státy akceptován.³⁰ Vnitrostátním orgánům by bylo z ústavněprávních důvodů znemožněno aplikovat akty Společenství, které by byly vydány *ultra vires*. Jelikož se Evropský soudní dvůr zřekl své pravomoci, bude mít poslední slovo národní ústavní soud. Z tohoto důvodu prověří Spolkový ústavní soud, zda se právní akty evropských institucí a orgánů pohybují v mezích vymezených pravomocí, nebo zda je překračují.³¹

V evropské rodinné politice se na poli právního vymezení kompetencí objevuje mene tekel. Unie by si kvůli zachování sebe sama měla rychle rozpomenout na hranice svých pravomocí.

-
- ¹ Výchovný cíl § 1 odst. 1 Sociálního zákoníku (SGB) VIII.
- ² Obecně: *Josef Isensee*, Základní právní předpoklady a stanovisko ústavy při uplatňování základních práv, v: ders./Paul Kirchhof (vydavatel), Příručka státního práva Spolkové republiky Německo (HStR), svazek V, ²2000, § 115 č. p. 13 a násl., č. p. 158 a násl.
- ³ Přehled vývoje, stavu a plánů: „*barcelonské cíle*“ pro politiku zaměstnanosti a sociální politiku č. 5 (Závěry předsedy, Rada Evropy [Barcelona, 15.-16. 3. 2002, dokument SN 100/1/02 REV 1, str. 47]); Zpráva Komise adresovaná Evropskému parlamentu, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – realizace barcelonských cílů v oblasti zřízení zařízení pro péči o děti v předškolním věku (SEE [2008] 2597); stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru (EWSA) ke zprávám Komise adresovaných Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – Podpora solidarity mezi regiony, v: KOM (2007 / C 120/16); komisař EU *Vladimír Špidla*, Jak by měla vypadat evropská rodinná politika?, Speech/07/166.
- ⁴ EWSA (N 3), 3.11.
- ⁵ Blíže *Josef Isensee*, Úkoly státu, v: Příručce státního práva Spolkové republiky (HStR) svazek IV, ³2006, § 73 Rn. 55 a násl. (doslov).
- ⁶ Čl. 5 odst. 1, č. 7 odst. 1 str. 2 SES, čl. 3 odst. 1 str. 2 EA. K tomu *Matthias Herdegen*, Evropské právo, ¹⁰2008, § 9 č. p. 55 a násl.; *Georg Lienbacher*, v: Jürgen Schwarze (vydavatel), EU-komentář, ²2009, SES č. 5, č. p. 9 f.; Z pohledu německé ústavy: Německý ústavní soud 89, 155 (188, 191 a násl.); *Paul Kirchhof*, Maastrichtský rozsudek Německého ústavního soudu, v: Peter Hommelhoff/Paul Kirchhof (vydavatel), Sdružení států Evropské unie, 1994, str. 22.
- ⁷ *Lienbacher* (č. 6), SES čl. 5, č. p. 9.
- ⁸ Více Německý ústavní soud (BVerfGE) 89, 155, 194 a násl.
- ⁹ Evropský soudní dvůr (EuGH) ve věci 45/86, Sb. 1987, 1493, 1519 č. p. 7 a násl. – GSP.
- ¹⁰ Směrnice 18 integrovaných směrnice 2008-2010.
- ¹¹ EWSA (č. 3), 3.3.
- ¹² O legitimaci EU z čl. 33 Charty: European Economic and Social Committee, Opinion The family and demographic change v. 14./15. 3.

2007 (CESE 423/2007), 1.1.1. – Juristický pohled: *Hans-Werner Rengeling/Peter Szczekalla*, Základní právo v Evropské Unii, 2004, str. 467 a násl. 813 f. Další podobná ustanovení čl. 7, 9, 14, 24, 32, 34.

- ¹³ O tom EWSA (č. 3), 3.4, 3.5 – současně s vyjádřením politování nad tím, že při přepracování smluv EU se zapomnělo v čl. 3 cílového seznamu na uvedení výslovného odkazu na „podporu rodinného života“. To ovšem je z právního hlediska jádrem věci.
- ¹⁴ Výstižně *Carl Otto Lenz/Klaus-Dieter Borchardt*, Smlouva o ústavě Evropy, 2005, str. 23 – k původní ústavní smlouvě. Srovnej také *Rengeling/Szczekalla* (č. 12), str. 154 f., 717. – Analogicky o pravomocích ve spolkovém státě *Jost Pietzcker*, Pravidla pro udělení pravomocí a kolizní právo ve spolkovém státě, v: HStR svazek VI, ³2008, § 134 č. p. 12.
- ¹⁵ Podle pojetí samotné *Komise* nemá v oblasti péče o dítě „žádné přímé kompetence“ (Zpráva, č. 2, str. 7). Srovnej také *Rengeling/Szczekalla* (č. 12), str. 474.
- ¹⁶ *Herdegen* (č. 6), str. 179; *Lienbacher* (č. 6), SES čl. 5, č. p. 10; *Josef Isensee*, Pravomoci ve spolkovém státě, v: HStR VI, ³2008, § 133 č. p. 51 a násl.
- ¹⁷ O tom *Thomas Oppermann*, Evropské právo, ³2005, str. 191 f.; *Herdegen* (č. 6), str. 176; *Christian Koenig/Andreas Haratsch*, Evropské právo, ³2000, č. p. 62; *Lienbacher* (č. 6), SES čl. 5 č. p. 12.
- ¹⁸ Srovnej také čl. 6 odst. 4 Smlouvy o EU. K tomu *Koenig/Haratsch* (č. 17), č. p. 60 f.; *Herdegen* (č. 6), str. 17 f.
- ¹⁹ Posudek Evropského soudu 2/94 – Evropská konvence o lidských právech, Sb. 1986 I – 17 59 č. p. 30.
- ²⁰ *Oppermann* (č. 17), str. 160 a násl.; *Koenig/Haratsch* (č. 17), č. p. 72; *Herdegen* (č. 6), str. 170 f., 186.
- ²¹ Blíže *Josef Isensee*, Princip subsidiarity a ústavní právo, ²2001, str. 333 a násl., 349 a násl.; *Jiří Georgiev*, Princip subsidiarity v právní teorii a praxi / Principy subsidiarity v právní teorii a praxi, Praha 2007.
- ²² *Isensee*, Princip subsidiarity (č. 21), str. 355 a násl.; *Hans-Jürgen Papier*, Princip subsidiarity – brzda evropského centralismu?, v: Oslavném sborníku pro Josefa Isensee, 2007, str. 691 (694 a násl.); *Herdegen* (č. 6), str. 92 f.; *Lienbacher* (č. 6), SES čl. 5 č. p. 13 a násl. – Právně politický aspekt: *Jiří Georgiev*, Zakotvení principu subsidiarity do zakládajících smluv, v: Georgiev (č. 21), str. 141 a násl.; BVerfGE 89, 155 (210 a násl.); 92, 203 (239 f.).

-
- ²³ Nařízení respektovat svébytnost je zakotveno rovněž v čl. 5 SES (*Armin v. Bogdany/Martin Nettesheim*, v: Eberhard Grabitz/Meinhard Hilf (vydavatel), Právo Evropské unie, z r. 2006, SES čl. 3 b, č. p. 37).
- ²⁴ Připomínky u *Rengeling/Szczekalla* (č. 12), str. 474.
- ²⁵ K tomu *Isensee* Princip subsidiarity (č. 21), str. 337 a násl.
- ²⁶ O tomto integračním úkolu obecně *Rupert Stettner*, Mezi integrací a úpadkem: „Zesílená spolupráce“ v oblasti unijního práva, v: Pamětech pro Dietera Blumenwitze, 2008, str. 779 a násl.
- ²⁷ O problému zóny bez vymezení pravomocí ve spolkovém státě *Isensee* (č. 16), § 133 č.p. 106 a násl.
- ²⁸ Dogmatické námitky versus normativita a judiciabilita principu subsidiarity: *Lienbacher* (č. 6), SES čl. 5, č.p. 20 a násl. (č. p. 33: „lex imperfecta“). Skepticky také *Herdegen* (č. 6), str. 92 f.
- ²⁹ Kritika principů: *Roman Herzog*, Zastavte Evropský soudní dvůr, v: FAZ v. 8. 9. 2008, č. 210, str. 8.
- ³⁰ Spolkový soud (BVerfGE) 89, 155 (210). K tomu *Josef Isensee*, Priority Evropského práva a priority ústavy, v: Oslavném sborníku pro Klause Sterna, 1997, str. 1239 (1253 a násl.); *Franz C. Mayer*, Překračování pravomocí a poslední rozhodnutí, 2000, str. 19 a násl.; 67 a násl. 260 a násl.
- ³¹ Spolkový soud (BVerfGE) 89, 155 (188).