

1.2 Teoretické otázky. Změny práva EU – podstata, zdroje, formy a míra evropeizace českého práva

Miloš Večeřa, Tatiana Machalová*

Výzkum v odvětví teorie práva reagoval na absenci koherentní teorie evropského práva. Cílem analýzy nebylo předkládat nějaké nové teoretické koncepce, ale spíše prozkoumat základní pojmy a kategorie, které vygeneroval proces evropské integrace. Vymezení hlavních kategorií je základním předpokladem budování jakékoli teorie. Tento problém byl v právně teoretické oblasti výzkumu sledován ve třech rovinách:

- a) Vymezení významu základních právně teoretických pojmů: evropeizace práva, Evropská unie a evropské právo;
- b) Interpretace evropského práva na půdě českého práva;
- c) Uplatnění interpretace evropského práva při ochraně lidských práv na příkladu práva menšin.

1) Vymezení pojmů: evropeizace a evropeizace práva, Evropská unie a evropské právo

Pojmy evropeizace, Evropská unie, evropské právo pronikly do našeho jazyka a běžně je používáme při popisu procesu evropské integrace. Problém nastává tehdy, když je nutné pojmenovat a představit povahu evropské Unie či charakterizovat strukturu a funkce unijního právního režimu. Zde se dostáváme do nesnadné situace, kdy narážíme na významové hranice tradičního (národního) pojetí státu a práva. Klasické instrumentarium spojené s pojmy jako je právní řád nebo právní systém nám nepostačuje k uchopení všech souvislostí evropeizace, která vede k utváření síťových, multicentrických a transnacionálních struktur.

Jinými slovy, povaha organizace a řízení Evropské unie nás staví do role lidí, kteří se učí mluvit novým jazykem. Zvládnutí toho úkolu předpokládá osvojit si nový slovník a gramatiku, abychom mohli novým jevům porozumět a učinit je předmětem nejen další komunikace ale i teoretického bádání. Toto učení dnes nejvíce komplikuje skutečnost, že nám doposud není

dost dobře známá „gramatika“ (pravidla) oněch vztahů, které utvářejí transnacionální úroveň. Stále dost dobře neznáme, jakým způsobem zde kupříkladu dochází ke konvergenci vertikální a horizontální úrovně, hierarchické a síťové struktury práva apod. Zatím poznáme jen pravidla fungování národních a mezinárodních právních řádů a systémů, ale ty nepostačují k porozumění toho, co se odehrává za „zády“ států nebo mezinárodních organizací.¹ Odhalují jen dílčí části, jak o to usiluje např. *lex mercatoria* nebo analýza internetové regulace, či dnes tolik diskutované různé koncepty vládnutí (governance).²

Z tohoto důvodu se metodickým východiskem našeho přístupu stala významová (sémanticko-logická) analýza jednotlivých pojmů. Na základě toho ukazujeme, které teoretické pozice nejlépe umožňují uchopit a vyjádřit to, co znamená Evropská unie či evropské právo.

A. Proces evropeizace a evropeizace práva

Zatímco na začátku 50. let byla evropská integrace vedena především ekonomickými zájmy, představuje v posledních několika desetiletích univerzální sociální proces dotýkající se všech oblastí sociálního života, včetně politiky a práva.³

V širším kontextu je evropeizace považována za reakci na obecný celosvětový proces globalizace. Vztah mezi oběma integračními procesy je v odborné literatuře různě vymezován.⁴ Evropská unie je z globálního hlediska považována za regionální organizaci národních států Evropy a v tomto smyslu je chápána jako ofenziv-

¹ Viz k tomu VEČEŘA, M., MACHALOVÁ, T. *Evropeizace práva v právně teoretickém kontextu: Výklad základních pojmů*. Brno: MU, 2010. S. 120 an.

² Viz k tomu např. CALLIES, G. P., RENNER, M. *Between Law and Social Norms: The Evolution of Global Governance*. *Ratio Juris*. 2009, Vol. 22, No. 2, s. 260–280.

³ Hix zdůrazňuje, že evropská integrace tak významně přispívá k formování právního a politického prostoru sui genesis. Viz HIX, S. *The Political System of the European Union*. Basingstoke: Palgrave, 1999. S. 164.

⁴ Viz k tomu BECK, U. *Co je to globalizace. Omyly a odpovědi*. Brno: CDK, 2007. S. 182 an.

* Prof. JUDr. PhDr. Miloš Večeřa, CSc., vedoucí dílčího řešitelského týmu.
Doc. PhDr. Tatiana Machalová, CSc., řešitelka výzkumného záměru.

ní nebo defenzivní produkt současné globalizace.⁵ Podle F. Snydera představuje evropeizace a globalizace dva komplementární, částečně se překrývající, vzájemně se posilující, ale také si konkurující procesy.⁶ Přikláníme se k názoru, že lze vztah obou procesů – globalizace a evropeizace – vyjádřit tak, že **evropeizace představuje proces ekonomicko-politické a právní regionální globalizace**, jehož dominantní institucionální architekturou se stala Evropská unie.⁷

Evropeizaci je na rozdíl od globalizace navíc třeba chápat i jako politický projekt sledující stanovené programové cíle, prosazující se ve všech oblastech společenského života.

S postupujícím procesem evropské integrace je stále častěji označován tento proces termínem „**evropeizace**“.⁸ Nejkomplexněji vymezuje proces evropeizace norský politolog Johan P. Olsen v pěti jeho základních významech:⁹

1. Rozvoj institucí výkonné moci na úrovni EU, představujících centrální řízení a politickou koordinaci, vybavených formálně právními instituty a normativním řádem schopným vynutit závazná rozhodnutí i s pomocí sankcí.
2. Pronikání evropské dimenze do národních a subnárodních systémů výkonné moci.
3. Snahy o rozšiřování EU o nové členské státy.
4. Prosazování politické organizace a politické moci za hranice EU.
5. Obecný politický projekt usilující o sjednocenou a politicky silnější Evropu.

Proces evropeizace budeme vymezovat jako více-dimenzionální proces probíhající zejména ve čtyřech oblastech:¹⁰

⁵ Oleg Suša zdůrazňuje, že nadnárodní praxe soudobé globalizace jsou transprostorové a v určitém „smyslu mohou redukovat význam prostoru – teritorializace, zároveň však vedou k nadnárodním a přesnárodním integrativním formám politické organizace. Viz SUŠA, O. K pojmům „centra“ a „periferie“ v reflexích transnacionalizace. In Hrubec, M. (ed.). *Spravedlnost a demokracie v evropské integraci*. Praha: Filosofie, 2005. S. 171 an.

⁶ SNYDER, F. Europeanisation and Globalisation as Friends and Rivals: European Union Law in Global Economic Network. In SNYDER, F. (ed.). *The Europeanisation of Law*. Oxford, Portland Oregon: Hart Publishing, 2000. S. 293 an.

⁷ Srov. k tomu JAKŠ, J. Evropeizace – šance nebo hrozba? Členské státy a architektura EU. In Dančák, B., Fiala, P., Hložek, V. (eds.). *Evropeizace*. Brno: MPÚ MU, 2005. S. 117.

⁸ V angličtině se setkáváme s výrazy „europeanization“, méně často i s „europeization“. Ani v češtině není ujednocena jednoznačná podoba tohoto termínu. Nejčastěji se setkáváme s výrazy „evropeizace“, „evropeizace“, ale i s podobou „evropeanizace“ nebo i „epizací“.

⁹ OLSEN, J. P. The Many Faces of Europeanization. *Journal of Common Market Studies*, 2002, roč. 40, č. 2, s. 921 an.

¹⁰ Srov. k tomu FEATHERSTONE, K. In the Name of „Europe“. In Featherstone, K., Radaelli, C. (eds.). *The Politics of*

- Evropeizace politiky (policies) – ovlivňování veřejné politiky členských států EU.
- Institucionální adaptace – proměna společenských a politických institucí v členských státech EU
- Evropeizace práva – formování nejen evropského práva, ale zejména konvergenci národních právních řádů členských států i států, které usilují o vstup do EU. Nepřímo se promítá i do oblasti mezinárodního práva.
- Transnacionální kulturní difúze – spočívá v rozšiřování kulturních norem, hodnot, idejí, identit a vzorců chování v rámci EU i s vyzářováním i mimo hranice EU.

Ze syntetických vymezení vyjadřuje nejvýstižněji proces evropeizace definice podle níž evropeizace představuje *procesy utváření, rozšiřování a institucionalizace formálních a neformálních pravidel, procedur, politických paradigmat, stylů, způsobů „dělání věcí“ a sdílení názorů a norem, které jsou nejprve definovány a konsolidovány v rámci politických procesů EU a poté inkorporovány do logiky domácího (národního a subnárodního) diskursu, politických struktur a veřejných politik*.¹¹

Evropeizace nepředstavuje proces jdoucí pouze jednosměrně k členským státům, jde o obousměrný proces vzájemného ovlivňování národní a evropské veřejné politiky. Určení, která z obou úrovní, národní či evropská, je výraznějším „evropeizátorem“, vyplyne především z posouzení toho, která z úrovní má v dané konkrétní oblasti rozhodující iniciativu. Proces evropeizace mohou iniciovat stejně tak instituce Evropské unie, jako i národní aktéři. Nejde tedy o jednostranný akt implementace pravidel, procesů, paradigmat, stylů apod. shora dolů (top-down), ale i o postup v opačném směru, zdola nahoru (bottom-up). Jestliže u národního státu vzniká určitý nesoulad s evropskou rovinou, může tento aktér iniciovat proces adaptace v rámci evropské roviny. Může tak nastat situace, kdy národní státy vytvoří a následně přenesou fungující model na evropskou úroveň a z této původně národní politiky (práva) se stane evropská politika (právo) uplatňovaná následně shora dolů.

Pro země střední a východní Evropy nabývá proces evropeizace ještě další dimenzi, představuje i proces přechodu k demokracii, s dělbou moci, s omezenou rolí státu, s demokratickým právním státem, rovnými příležitostmi apod., tedy se standardy a hodnotami západoevropské demokratické společnosti. Evropeizace tak postupně vystředila proces hodnotové změny politic-

Europeanization. Oxford: Oxford University Press, 2003. S. 5 an.

¹¹ RADAELLI, C. M. Europeanisation: Solution or problem? European Integration Online Papers [online]. 2004 [cit. 24. 7. 2008]. S. 3. Dostupné z: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-016a.htm>.

kého systému z období let 1989-1994 označovaný častěji jako westernizace.¹² Vlastní evropeizaci pak spojujeme zejména až s obdobím, kdy kandidátské země již měly vytyčeny určitý seznam cílů a harmonogram k jeho naplňování.

Vlna entuziasmu a snah o novou sjednocenou Evropu po pádu železné opony byla vystřídána projevujícími se rozdíly politické a ekonomické úrovně mezi „starou a novou Evropou“ a uvědomováním si nutnosti velkých strukturálních změn v zemích střední a východní Evropy. V tomto ohledu lze vyspecifikovat i některé rysy evropeizace příznačné ve vztahu k zemím střední a východní Evropy:¹³

- poskytování modelů – legislativních a institucionálních šablon,
- poskytování financí a technické asistence,
- porovnávání úspěšnosti v přístupovací agendě a monitorování dosažených výsledků,
- poskytování poradenství a twinningu,
- otevírání dveří přístupných k jednáním.

Povaha procesu evropeizace se ve vztahu ke státům střední a východní Evropy po jejich přistoupení k EU mění. V rámci tlaku na adaptaci členských států se posouvá zejména role národních parlamentů, které se z instituce, prostřednictvím níž se uplatňovala harmonizace s právními normami EU, dostávají do role „hlídače“ tím, že se staly zprostředkujícími a dohlížecími orgány.¹⁴ Důležitá podpora, kterou EU státům střední a východní Evropy při zavádění reforem poskytovala a poskytuje, spočívá zejména v tom, že EU působí jednak jako štít pro politické elity před veřejným míněním v jejich snaze o prosazení nepříjemných reforem, jednak v tom, že EU udržuje přístupující státy ve volnětržní orientaci proti přetrvávajícím protekcionistickým tendencím.

V současné době již neexistuje oblast politiky, která by v kandidátských a následně členských zemích střední a východní Evropy nebyla více či méně ovlivněna procesem evropské integrace. Lze identifikovat několik základních mechanismů evropeizace jako způsobů vládnutí (governance) a koordinace, se kterými jsou a stále více budou členské státy konfrontovány:¹⁵

- vládnutí prostřednictvím vyjednávání (jde o stěžejní formu evropeizace v oblastech od rybolovu po imigrační politiku),
- vládnutí prostřednictvím hierarchie (u oblastí, kde instituce EU mají velkou míru delegovaných kompetencí nad národními státy),
- pozitivní integrace (týkající se např. pravidel korigujících trh, limity znečištění životního prostředí, společnou zemědělskou politiku apod.),
- negativní integrace (spočívající v odstraňování bariér integrace např. v oblasti hospodářské soutěže, telekomunikací, poštovních služeb apod.),
- usnadněná koordinace (v oblastech, kde jsou hlavními aktéry členské státy a EU je platformou pro spolupráci a výměnu zkušeností, např. v oblasti vzdělávací politiky).

Tyto mechanismy se uplatňují zejména prostřednictvím právních nástrojů v procesu evropeizace práva. Evropeizace politiky tedy evropeizaci práva předchází, je základem a podmínkou evropeizace práva.

Evropská unie je založena na konceptu právního státu, což vyjadřuje především fakt, že instituce EU musí bezvýhradně postupovat v souladu s unijním právem.¹⁶ Princip vázanosti všech právních subjektů právními normami, včetně orgánů veřejné moci, je jako stěžejní zásada promítnuta odkazem na právní stát i v preambuli Lisabonské smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství („Lisabonská smlouva“).¹⁷ Evropská unie představuje úzké sepětí členských států ve formě právního společenství, tedy se základní rolí práva v procesu fungování EU. Právo EU je tak výrazem, prostředkem a výstupem evropeizace.¹⁸

Evropská integrace je významným způsobem organizována právními normami a právními institucemi a realizována formami právních vztahů. Jde o gradující proces spočívající nejen v implementaci evropského práva, ale i evropeizaci pramenů práva, konceptu lidských práv a právního státu, judičiální činnosti, interpretace práva, právních postupů a metod a v konečné

¹² Demokratizaci a evropeizaci není vhodné automaticky ztožňovat. Oba procesy jsou autonomní.

¹³ Viz k tomu GRABBE, H. *Europeanization Goes to East: Power and Uncertainty in the EU Accession Process*. In Featherstone, K., Radaelli, C. (eds.). *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press, 2003. S. 312.

¹⁴ Viz podrobněji MANSFELDOVÁ, Z., KROUPA, A. (eds.). *Proměny reprezentace zájmů po vstupu do Evropské unie*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2008. S. 13.

¹⁵ Viz k tomu podrobně BULMER, S. J., RADAELLI, C. M. *The Europeanization of National Policy*. In Bulmer S. J., Radaelli, C. M., Lequesne, Ch. (eds.). *The Member States of the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2005. S. 342–345.

¹⁶ Koncept právního státu je základem úvah o pramenech práva EU, zejména z pohledu práva veřejného. Viz k tomu podrobně JANS, J. H. et al. *Europeanisation of Public Law*. Groningen: Europa Law Publishing, 2007. S. 9 an.

¹⁷ V preambuli se Lisabonská smlouva hlásí k evropskému kulturnímu, náboženskému a humanistickému odkazu, ze kterého vzešly všeobecné hodnoty nedotknutelných a nezadatelných práv lidských bytostí, demokracie, rovnosti, svobody a právního státu.

¹⁸ Srov. SNYDER, F. *Europeanisation and Globalisation as Friends and Rivals: European Union Law in Global Economic Network*. In Snyder, F. (ed.). *The Europeanisation of Law*. Oxford, Portland Oregon: Hart Publishing, 2000. S. 319.

instanci i v evropeizaci způsobu právního myšlení,¹⁹ a to na evropské i národní úrovni.

Proces evropeizace práva se projevuje v celé oblasti práva EU i práva členských států a modifikuje tak evropské i národní právní prostředí. Proces harmonizace národních právních řádů fakticky znamená, že národní právo nelze jednoznačně oddělit od evropského práva, neboť je výsledkem eurokonformních snah. Odhaduje se, že evropské směrnice dnes ovlivňují ze 70 % vnitrostátní předpisy členských států,²⁰ což vypovídá o stále větší váze norem vytvářených na supranacionální úrovni. Implementace evropského práva je v některých oblastech úspěšnější než v jiných. Důvod těchto rozdílů je dán charakterem jednotlivých právních odvětví, spočívá ale i v národních rezistencích proti evropeizaci práva. Příkladem úsilí o právní evropeizaci z poslední doby jsou zejména snahy o harmonizaci občanského práva (tzv. Landova komise). Evropeizace pramenů práva postupně překonává tradiční představy „národního normotvůrce“, který v zásadě uceleně reguluje právními prostředky celý relevantní rozsah právních vztahů.

Evropeizace systému národního práva jako takového s sebou nese řadu důsledků dotýkajících se i právně teoretického uvažování o měnící se povaze práva. Lze přitom předpokládat, že evropeizace práva, která se týká především práva hmotného, posiluje spíše diferenciaci právního myšlení, než by tyto rozdíly eliminovala.²¹

V zásadě můžeme specifikovat pět oblastí právních úvah, jichž se důsledky evropeizace systému práva jako celku týkají:²²

1. **Mění se prameny práva** – jde zde především o rozsáhlý právně teoretický diskurs vztahující se k rostoucí roli precedenčního práva v zemích kontinentální právní kultury.²³ Druhým a svým

způsobem podstatnějším momentem je rostoucí počet paralelně působících právních pramenů, který bývá označován jako multicentrismus (polycentrismus) pramenů práva. Polycentrismus právo tvorby a rostoucí pluralita pramenů práva vůbec, znamená specifické problémy, kdy národní stát přestává být výlučným tvůrcem pravidel hry a stává se jejich přejímatelem, implementátorem a vymahatelem. Pluralita právních systémů se dotýká i právní jistoty adresátů práva.

2. **Mění se systémovost práva** – idea systému práva, která byla pěstována po několik století, se s internacionalizací práva mění. Evropské právo, zasahující intervenujícím způsobem do národních právních systémů, rozleptává konzistentnost a ucelenost právního systému.
3. **Mění se způsob soudního uvažování** – tradiční deduktivní uvažování, postavené na abstraktních právních normách, je modifikováno prosazující se normativní silou precedenčních rozhodnutí i v kontinentálním právu. Evropeizace práva posiluje význam právní komparace a její inspirativní roli.
4. **Mění se způsob interpretace zákonného práva** – místo tradičních metod výkladu standardními metodami se prosazují i metody výkladu obvyklé v zemích common law. Stále větší důležitost je přikládána i úmyslu zákonodárce, systematickému (kontextuálnímu) výkladu a účelu právní úpravy. Navíc přistupuje povinnost výkladu konformního s evropským právem a mezinárodními smlouvami.
5. **Mění se „mentalita“ právního systému** – narůstá fragmentace národního práva.

B. Pojem Evropská unie a evropské právo

Evropské unii a evropskému právu jsou připisovány různé významy a to v závislosti od vývoje procesu evropské integrace. Významy obou pojmů jsou utvářeny v diskurzech, které se vzájemně často prolínají. Jako styčný bod zde funguje otázka státoprávní povahy EU; od jejího pojetí se odvíjí i pojetí formy a funkce evropského práva. Naše analýza vycházela z jiného přístupu. Nezajímala nás ani tak povaha státoprávní povahy unie ale to, jakou formu sociálního systému představuje a jaká forma vládnutí a rozhodování ji charakterizuje. Toto hledisko umožňuje lépe ukázat, co je smyslem její trans-nacionální a multicentrické povahy. Jasnější vymezení těchto jejích kvalit umožňuje uvažovat o konceptualizaci pojmu evropské právo.

způsob řešení kauzy. Viz k tomu podrobněji KÜHN, Z. *Aplikace práva ve složitých případech: k úloze právních principů v judikatuře*. Praha: Karolinum, 2002.

¹⁹ Srov. k tomu podrobněji např. studii SMITS, J. M. *The Europeanisation of National Legal Systems: Some Consequences for Legal Thinking in Civil Law Countries*. In Hoecke, M. V. (ed.). *Epistemology and Metodology of Comparative Law*. Oxford: Hart Publishing, 2004. S. 229 an.

²⁰ Citováno podle SMEKAL, H. *Evropeizace práva*. In Dančák, B., Fiala, P., Hloušek, V. (eds.). *Evropeizace*. Brno: MPÚ MU, 2005. S. 346. Smekal vhodně zdůrazňuje, že v harmonizaci práva hraje významnou roli i prosazování harmonizovaného práva soudními orgány.

²¹ Viz SMITS, J. M. *The Europeanisation of National Legal Systems: Some Consequences for Legal Thinking in Civil Law Countries*. In Hoecke, M. V. (ed.). *Epistemology and Metodology of Comparative Law*. Oxford: Hart Publishing, 2004. S. 230.

²² Volně zde navazujeme na závěry ZWEIGERT, K., KÖTZ, H. *An Introduction to Comparative Law*. Oxford: Clarendon Press: 1998. S. 68 an.

²³ Problematikou normativního působením kontinentální judikatury se zabývá Zdeněk Kühn a dospívá k závěru, že její normativní působení musí být spíše než ve formálním smyslu angloamerickém chápáno jako významný argument pro určitý

Jaké významy jsou připisovány Evropské unii?

O tom jakou státoprávní povahu má Evropská unie nebo k jaké možné identitě vede, se v posledních desetiletích mnoho napsalo. Většina přístupů je zatížená snahou o jasné vymezení a určení toho, co Evropská unie je nebo není. Tento přístup ale při absenci vhodného pojmového instrumentária má svoje hranice, které se dají překročit jen radikálním zpochybněním tradičních pojmů jako je stát, národ, suverenita, apod.

Český diskurs o Evropské unii se stal velmi vhodným předmětem pozorování a analýzy. Velmi zřetelně se v něm vyjevují jednotlivé přístupy, které kopírují vývoj českého vztahu k unii. Počáteční euforie 90. let 20. století z období, kdy se Česká republika připravovala na vstup do EU, byla vystřídaná určitým realismem, který je dnes konfrontován s různými podobami kritiky a skepticismu; od nedůvěry ke všemu novému až k radikálnímu odmítání celého evropského projektu.²⁴ V souvislosti s ratifikací Lisabonské smlouvy došlo zde k vyhocení té verze Evropské unie, která současný proces evropské integrace považuje za hrozbu dalšího demokratického vývoje národního státu.²⁵ Tento způsob kritiky se stal výzvou k tomu, abychom znovu začali promýšlet to, jak chceme rozumět smyslu evropské integrace, jak chceme rozumět Evropské unii jako prostoru k našemu životu, jak chceme rozumět této vizi sociálního světa.²⁶

Abychom mohli dát odpověď na tyto otázky bylo nutné prozkoumat jaké přístupy se zde zformovaly a jaké významy Evropské unii přisuzují. V této souvislosti můžeme vymezit tři dominantní teoretické přístupy.

²⁴ Německý politolog českého původu P. Robejšek hodnotí naši situaci těmito slovy: „Počátkem 90. let bylo (nejenom) české vidění evropské integrace ovládnuto euforickou nevědomostí. EU byla synonymem všeho pozitivního, co občané východního státu spojovali s demokracií a tržním hospodářstvím. Evropa byla prostě pravý opak komunismu, ozdobený ornament společných hodnot a jakákoliv kritika EU se jevila jako svatokrádež“. ROBEJŠEK, P. Oslava padesátin bez fanfár. In *Maastrichtská smlouva. Patnáct let poté*. Sborník textů. Praha: CEP, 2007, č. 62, s. 63. Názor politologa P. Fialy, že postkomunistické země vstoupily do jiné EU, než do jaké se v polovině 90. let 20. století přihlásily, je možné interpretovat jako pokus o vysvětlení zdroje skepticismu a současných kritických postojů k EU. Viz k tomu FIALA, P. *Evropský mezičas. Nové otázky evropské integrace*. Praha: Barrister-Principal, 2007. S. 27.

²⁵ Reprezentantem této kritiky a skeptické až odmítavé verze EU je prezident České republiky, který ji otevřeně prezentuje na všech domácích i mezinárodních fórech a také v písemné formě. Viz k tomu např. KLAUS, V. *Prezident republiky k Lisabonské smlouvě*. Praha: Euromedia, 2009.

²⁶ Viz k tomu VEČEŘA, M., MACHALOVÁ, T. *Evropeizace práva v právně teoretickém kontextu: Výklad základních pojmů*. Brno: MU, 2010. S. 123.

První je v odborné literatuře označována jako „*negative statehood*“.²⁷ Evropská unie je z tohoto hlediska kritizována za to, že nemá jasnou státoprávní povahu, že zde nejsou jasně rozpoznatelné základní znaky státnosti a tudíž není jasné zda jde o mezinárodní organizaci nebo federaci, nebo jinou známou formu uspořádání skupiny států. Tento fakt je buď a) *hodnocen jednoznačně negativně jako zásadní nedostatek nebo b) Evropská unie je považována za mezinárodní organizaci sui generis; nebo se konstatuje, že c) Evropská unie není ani stát ani mezinárodní organizace*; tzn. připisuje se jí hybridní povaha.²⁸ Všechny tyto tři pozice se shodují v tom, že EU považují za svébytný a výjimečný útvar, jehož vznik nemá v dějinách obdoby. V čem se rozcházejí je to, že tuto výjimečnost již nepřipisují současné podobě EU. Jediněným pro některé zůstává jen akt jejího vzniku. Stručně řečeno, liší se v různém pojetí státoprávní povahy EU a také cílů a smyslu evropské integrace.

Především „hybridní“ pojetí EU je určitou snahou reflektovat nové souvislosti. Kupříkladu novým integračním efektům při utváření pravomocí EU je zde rozuměno tak, že je nutné inovovat význam pojmu suverenita. V této souvislosti se objevuje požadavek chápat „suverenitu jako praktickou“ nebo respektovat skutečnost, že může dojít k fragmentarizaci suverenity nebo její sdílení či „slité“ formě, atd.²⁹ Podobně se mluví o pluralitě legitimit, o různých legitimizačních strategiích vhodných pro EU.³⁰

V naší analýze ukazujeme, že i když se hybridní pojetí Evropské unie prosazuje v českém právním diskursu, vztah státu a unie je interpretován spíše účelně ve smyslu „ztráta a zisk“.³¹ Tato perspektiva jen jiným způsobem konzervuje národní pohled na problematiku evropské integrace. Stát zde vystupuje jako „oběť“,

²⁷ Viz k tomu BARENTS, R. *The Autonomy of Community Law*. The Haag: Kluwer Law International, 2004. S. 131.

²⁸ „Hybridní“ pojetí znamená, že unie je „to i to“. Tímto přístupem se chce předejít jednostranné interpretaci a realisticky uchopit povahu současné EU, která na jedné straně vykazuje řadu funkcí jako stát, ale není „čistým“ státem. Zároveň je utvořena na smluvním základu, ale ten má jinou povahu a cíle, a tak z ní také nedělá „čistou“ mezinárodní organizaci. Známý německý sociolog Ulrich Beck ve svých pracích rozlišuje mezi jednoduchou a reflexivní modernizací. Jednoduchou charakterizuje podle něj hledání „falešné alternativy“ ve smyslu „buď a nebo“ a reflexivní pak vede k hledání jiných zcela nových alternativ. Viz k tomu blíže BECK, U. *Riziková společnost: Na cestě k jiné moderně*. Praha: SLON, 2004. Srovnej také BECK, U. *Moc a protiváha moci v globálním věku*. Praha: SLON, 2007. S. 245–246.

²⁹ Viz nálezy Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 18/09.

³⁰ Viz k tomu např. MÜLLER, K. B. *Evropa a občanská společnost. Projekt evropské identity*. Praha: SLON, 2008. S. 202.

³¹ K hybridnímu pojetí EU ve smyslu „ztráta – zisk“ se přiklání Ústavní soud ČR ve svých nálezech. Viz k tomu Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 18/09.

kteřá tuto roli přijímá jen za podmínky následného odškodnění a zisku. Jinými slovy, ani tato podoba hybridního pojetí EU nepřekračuje tradiční pojetí národního státu. Vidět působení integračních vlivů jako pozitivní, jako součet zisk-zisk pro stát i unii předpokládá jiný horizont pozorování jejich smyslu.³²

Druhým teoretickým přístupem, který se v diskursu o povaze EU prosazuje, je její vymezení jako „networku“ a víceúrovňového systému řízení. Toto vymezení již předpokládá radikální změnu pozorování, kdy nás budou zajímat otázky jaké cíle a funkce plní forma síťových spojení a vazeb, kterými se projevuje unijní struktura vztahů. Jinými slovy, význam EU je odvozován z povahy politického integračního procesu, který je připodobňován ke globalizaci. To otevírá dveře systémově teoretickému a funkcionálnímu pojetí unie.

Ze systémového hlediska vztahy a vazby mezi aktéry jednání nejsou utvářeny kauzálně, ale jako jednotlivé „komponenty“ jsou nezávislé (autonomní) a vykazují komplementární povahu; tzn. vzájemně se doplňují s cílem umožnit a zachovat funkčnost systému a jeho operací. Síťové vazby se vyznačují větší dynamikou a tvorbou nových komunikačních toků, které probíhají již v otevřeném nadnárodním prostoru, kde volně prostupují hranice. Tím dochází ke spojování a propojování jednotlivých úrovní různých sociálních a kulturních světů. Vazby a vztahy netvoří jen síťová spojení (network), ale charakterizuje je také víceúrovňová povaha (multi-level system).³³ Za tímto přístupem se skrývá požadavek hlubšího teoretického zakotvení unijní politické strategie vládnutí.

Nicméně zde se vnučuje zásadní otázka: Je utváření politicko-právní povahy EU jen procesem potlačení klasických státoprávních znaků na úkor prosazení se nové síťové verze koordinace společenských vztahů? Nebo supranacionalita a transnacionalita představují zcela novou sociální a společenskou kvalitu, kterou nelze popisovat jen jako teritoriální „překonávání“ národního? Na tyto otázky jsme hledali odpovědi na základě analýzy, těch přístupů, které bychom mohli označit jako „hledání třetí cesty“.

³² Německý sociolog U. Beck v této souvislosti mluví o přechodu od nepravé, instrumentálně – symbolické formy kosmopolitizace státu a práva k jejímu uskutečnění, „kdy právní autonomie státu je podřízena režimu lidských práv.“ Viz k tomu BECK, U. *Moc a protiváha moci v globálním věku: Nová ekonomie světové politiky*. Praha: SLON, 2007. S. 310–13.

³³ Řízení síťových vztahů má povahu usměrňování toků informací, pohybu zboží, migrace lidí, atd. Utvářejí tak složitou infrastrukturu, kterou již není možné kontrolovat z jednoho centra. Tyto toky zásobují systém „energií“ a udržují jej v neustálém pohybu. Síťové vztahy mají schopnost generovat nové operace, které zabezpečují fungování systému; systém se sám ze sebe organizuje, je schopen se také sám reorganizovat a pokud ne, tak se zhroutí a je vystřídán novou strukturou. Viz k tomu více např. LUHMANN, N. *Sociální systémy. Náryš obecné teorie*. Brno: CDK, 2006. S. 25–77.

Třetí přístup jako hledání „třetí cesty“ vyrůstá z kritiky názorových pozic, které vycházejí z diferenciace národního a trans-národního a všímají si jen jednání jednotlivých aktérů, buď národního států nebo unie. Jejich referenční rámec vymezuje vztah „stát – ne-stát“ (národní stát- unie). Z tohoto důvodu nejsou pak schopny pozorovat a popsat to, jak se mohou transformovat tradiční formy státní organizace společnosti do nových forem. V této souvislosti jsme sledovali tři velmi inspirativní modely, které se pokoušejí dát odpověď na to, jak taková transformace státu probíhá.³⁴ Společným jmenovatelem těchto tří verzí je to, že se pokoušejí odhalit nové významy tradičních státoprávních pojmů, a to bez toho, aby odmítaly jejich použití nebo degradovaly jejich epistemologickou hodnotu.

Konfrontace s problémy, které doprovázejí poslední vývoj v Evropské unii, vyvolávají skepsi a nedůvěru v motivační sílu ideálů a z nich vycházejících vizí.³⁵ I když dnešní unijní situaci hodnotíme často velmi kriticky, považujeme Evropu a Evropskou unii stále „za mimořádný prostor pro naději lidstva“; prostor, který se nám dává k dispozici, abychom realizovali způsob své existence tak, jak jsme to usoudili a shodli se na tom s ostatními spoluobčany svého politického společenství.

Proč je potřebný pojem Evropské právo?

Evropské právo je dnes považováno za „hybnou sílu“ procesu integrace. Paradoxem však je, že to, co je nebo není evropské právo, co označuje tento pojem, se na půdě právní teorie začíná teprve jenom řešit. V posledních letech se objevuje řada prací, které poukazují na nutnost jasného vymezení tohoto pojmu.³⁶

³⁴ První model představuje Habermasovo pojetí unie jako cesty k budování evropské občanské společnosti. Druhým, velmi provokativním je model německého sociologa U. Becka, který chápe integrující se Evropu jako proces utváření moderní formy kosmopolitního impéria. Jako poslední uvádíme kritický koncept italského politologa G. Agambena, který se táže jakým je Evropa a EU prostorem pro k žití. Viz k tomu více VEČEŘA, M., MACHALOVÁ, T. *Evropeizace práva v právně teoretickém kontextu: Výklad základních pojmů*. Brno: MU, 2010. S. 144–176.

³⁵ Někteří autoři mluví o rozkladu ideálů, které byly motorem evropské integrace v poválečném období. Mír, prosperita a supranacionalita, to byly tři konkrétní ideály, které podle nich formovaly integritu Evropských společenství jako základu EU. Převzato od BAŇKOWSKI, Z., CHRISTODOULIPOS, E. The European Union as an Essentially, Contested Project. *European Law Journal*, 1998, Vol. 4, No. 4, s. 342–343.

³⁶ V posledním období můžeme zaznamenat celou řadu pokusů o vymezení pojmu evropské právo a „mapování“ jeho sféry. Viz k tomu např. HARDING, CH. The Identity of European Law: Mapping Out the European Legal Space. *European Law Journal*, 2000, Vol. 6, No. 2, s. 128–147. Srovnej také ALEMANN, von F. Die Notwendigkeit eines formalen Rechtsbegriffes der Unionsrechtsordnung. *Der Staat*. Berlin: Duncker-Humblot, 2006, Bd. 45, Heft 3, s. 383–401. Také k problému budování teoretických základů evropského práva

Reagují tak na skutečnost, že při analýze společenských jevů nemůžeme setrávat jen na zdánlivě zřejmých dedukcích a abstrakcích jako formách popisujících realitu. To je celkem zásadní epistemologický důvod, proč je nutné na půdě teorie evropského práva věnovat pozornost vymezení jeho pojmu.

Druhý důvod pak souvisí s otázkou interpretace evropského práva, kde pojmové vymezení sehraává důležitou roli. Přesněji, právní pojmy sehraávají v argumentaci a interpretaci nezastupitelnou roli důvodů.

V současnosti panuje poměrně velká nejednotnost ve vymezení významu evropského práva. K této nepřehlednosti přispívají také vyjádření, která konstatují, že „evropské právo je právo evropské unie“ nebo významově spojují adjektivum „unijní“ s adjektivem „evropský“.³⁷ Určitou systematiku má vnést do významového zmatku rozlišování mezi *evropským právem a unijním právem*, prostřednictvím kterého je charakterizován unijní právní prostor. Multicentrickou a multiúrovňovou povahu tohoto prostoru charakterizují jevy jako a) překrývání jurisdikcí; b) fragmentarizace autority; c) zvýraznění spíše horizontální, než síťové organizace; d) teritoriální propustnost.³⁸

V případě evropského práva tak máme co do činění s podobou práva, která je spojena s procedurou spíše pragmatického potvrzování a sebezdůvodňování, s podobou práva, které je samo v pohybu a změně, a které samo společenský pohyb a změnu iniciuje.³⁹ Proto je možné souhlasit s názorem, že to, co potřebujeme, není ani tak konstrukce dalšího modelu plurality práva, jako spíše konsensuální shoda o tom, že hodnoty, které se staly jádrem unijního integračního procesu, nejsou ani jen národní ani jen ryze „unijní“, ale reprezentují konkrétní civilizační projekt.

Další vývoj evropského práva a vůbec evropského právního prostoru je ovlivněn Lisabonskou smlouvou, která upouští od pilířové struktury Unie. Tento model nevystihoval a neodpovídal podobě vztahů, které se rozvíjejí na transnacionální úrovni. Lisabonská smlouva

např. práce HALTERN, U. *Europarecht. Dogmatik im Kontext*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2005, nebo nejnovější stať vyvíjející ke zdůvodnění východisek filosofie evropského práva WILLIAMS, A. T. *Taking Values Seriously: Towards a Philosophy of EU Law*. *Oxford Journal of Legal Studies*, 2009, Vol. 29, No. 3, s. 549–577.

³⁷ Takto vymezuje evropské právo z českých autorů např. SVOBODA, P. *Úvod do evropského práva*. 2. podstatné přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2007. S. 43., nebo PIKNA, B. *Vnitřní bezpečnost a veřejný pořádek v evropském právu (oblast policejní a justiční spolupráce)*. Praha: Linde, 2003. S. 74–75.

³⁸ Viz k tomu HARDING, CH. *The Identity of European Law: Mapping Out the European Legal Space*. *European Law Journal*, 2000, Vol. 6, No. 2, s. 145.

³⁹ Viz k tomu BLECHER, M. *Recht in Bewegung. Paradoxologie, Recht und Soziale Bewegungen*. *Archiv für Recht und Sozialphilosophie*, 2006, Vol. 92, Heft 4, s. 449–477.

především zpřehledňuje rozdělení pravomocí na jednotlivých úrovních a činí jasnějším to, jaké místo náleží státům a jaké EU. Nezanedbatelnou změnou v tomto ohledu je také zavedení tzv. „občanské iniciativy“, která umožňuje občanům z většího počtu členských států vyzvat Komisi k předložení určitých návrhů. To jsou nové kroky, které mají učinit rozhodovací procesy efektivnějšími a dát unijnímu institucionálnímu rámci větší stabilitu.⁴⁰

2) Interpretace evropského práva v rozhodovací činnosti českých soudů

Interpretaci byly přisuzovány v právním systému různé role. Dodnes přetrvává spíše asymetrický-lineární přístup a interpretace je chápána jako činnost, která je závislá od tvorby práva (*Gesetzgebung*), resp. je jejím doplňkem. Tato představa souvisí s hierarchickým chápáním struktury práva. V souvislosti s interpretací evropského práva však vyvstává otázka, jak proces jeho aplikace probíhá v podmínkách, kdy vedle sebe fungují různé právní režimy (nacionální, mezinárodní, transnacionální). Tato skutečnost otevírá řadu teoretických otázek: Jak se podílí na porozumění textu zákona národního práva judikatura Soudního dvora Evropské unie? Bude tvořit jen doplnění porozumění, nebo kontext výkladu?

Na uvedené otázky jsme v dílčím výzkumu hledali odpovědi na příkladu interpretace evropského práva v českém právu.

A. Ústavní základy a základní principy unijního práva v interpretaci práva

Ústavní základy pro interpretaci práva Evropské unie položila tzv. euronovela Ústavy České republiky⁴¹ připravovaná v souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie. V doplněném druhém odstavci čl. 1 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) euronovela nově stanovila povinnost České republiky dodržovat závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva. Tento závazek byl upřesněn čl. 10 Ústavy, který výslovně stanovil, že vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu. Ústava v čl. 10 výslovně neupravila v obecné podobě vztah k právu EU, jeho závaznost však plyne ze zaklá-

⁴⁰ Viz k tomu VEČEŘA, M., MACHALOVÁ, T. *Evropeizace práva v právně teoretickém kontextu: Výklad základních pojmů*. Brno: MU, 2010. S. 183.

⁴¹ Zákon č. 395/2001 Sb., kterým se mění ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

dacích smluv EU. Smlouva o fungování Evropská unie (SFEU) v tomto ohledu nepřevzala dřívější čl. 10 Smlouvy o založení ES zavazující členské státy zabezpečit efektivní plnění závazků vyplývajících z práva EU. Věcně byl tento článek promítnut do čl. 4 odst. 3 Smlouvy o EU, jenž ukládá členským státům učinit veškerá obecná nebo zvláštní opatření k plnění závazků, které vyplývají ze smluv nebo z aktů orgánů Unie. Z toho vyplývá i povinnost výkladu vnitrostátního práva v souladu s evropským právem.

Euronovela Ústavy posílila kompetence obecných soudů v oblasti, o níž mohl dříve rozhodovat pouze Ústavní soud. V čl. 95 odst. 2 stanovila, že soudce je při rozhodování vázán zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu; soudce je oprávněn posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem nebo s mezinárodní smlouvou.

Právo Evropské unie představuje systém práva, který je relativně autonomní ve vztahu k mezinárodnímu právu veřejnému a právním řádům jednotlivých členských států. Významnou roli ve formulování základních principů vztahu práva Evropské unie a národních právních řádů sehrává Soudní dvůr Evropské unie, který svými rozhodnutími přispívá významnou měrou ke sjednocování judičiální praxe členských států EU a zasloužil se tak o „zeuropeizování“ národních soudů.⁴² Spolu s Evropským soudem pro lidská práva jsou někdy oba tyto soudy s ohledem na jejich významnou judikatorní činnost označovány za evropské „ústavní soudy“. Rozhodnutí obou soudních institucí svou precedenční silou přispívají de facto k utváření předvídatelného justičního prostoru, ve kterém má jedinec zajištěnou ochranu před nepřímými zásahy státu.

K základním principům unijního práva formulovaným Soudním dvorem Evropské unie lze zařadit principy:

1. Princip autonomie unijního práva – pravomoci Evropské unie tak pojmově přestaly být chápány jako odvozené od členských států a jejich suverénní vůle, ale jako původní a nezávisle vykonávané.⁴³
2. Princip (aplikační) přednosti práva EU – Soudní dvůr se přiklonil k monistickému pojetí vztahu unijního a národního práva (rozsudek *Costa v. ENEL*), a to v rovině aplikace práva, nikoliv v rovině obecného vztahu mezi unijním a národním právem.
3. Princip přímého účinku práva EU (bezprostřední použitelnosti) – vyjadřuje aplikovatelnost ustanovení unijního práva přímo na jednotlivce, bez zprostředkování vnitrostátním právním

aktem. Ustanovení unijního práva zasahuje přímo do právní sféry jednotlivce, přiznává mu práva a ukládá povinnosti, aniž by k tomu byl nezbytný prováděcí normativní akt členského státu.

4. Princip nepřímého účinku

Lze uvést i některé další významné principy formulované Soudním dvorem Evropské unie, které přispěly k evropeizaci judičiální činnosti na národní úrovni.⁴⁴

B. Eurokonformní a ústavně konformní interpretace

Koexistence národního a evropského práva modifikuje tradiční výkladový postup vycházející z hierarchické struktury právního řádu a základních interpretačních postupů a zásad. Z hlediska evropského práva mohou nastat při jeho aplikaci v zásadě tyto dvě situace:

- a) existuje norma unijního práva a vnitrostátní norma s ní není v rozporu, příp. vnitrostátní norma neexistuje vůbec,
- b) existuje norma unijního práva i vnitrostátní norma a jsou vzájemně obsahově rozporné.

V obou případech je třeba nejprve rozlišit druh pramene unijního práva, ve kterém je daná právní norma obsažena. Hierarchie pramenů evropského práva není ale tak zřejmá, jako je tomu v případě národního práva. Orientační směrnici zde poskytuje především judikatura Soudního dvora Evropské unie. Komplikovanější bude situace, pokud bude příslušná vnitrostátní norma v rozporu s ústavním pořádkem České republiky a současně i s normou primárního nebo sekundárního pramene evropského práva. V tomto případě soud řízení přeruší a předloží věc Ústavnímu soudu (čl. 95 odst. 2 Ústavy). Může však využít i institutu řízení o předběžné otázce předložením jedné nebo více předběžných otázek týkajících se výkladu ustanovení nebo platnosti aktu a otázky zašle kanceláři Soudního dvora. Výkladové rozhodnutí Soudního dvora je pak závazné i pro soudy všech členských států Evropské unie.

S otázkou eurokonformní a ústavně konformní interpretace se v řadě svých rozhodnutích musel vyrovnat

⁴⁴ Patří sem zejména:

- princip odpovědnosti členského státu za škodu způsobenou jednotlivci porušením unijního práva; (např. včasným neprovedením unijní směrnice);
- princip subsidiarity - konkretizuje vymezení pravomocí Evropské unie a členských států;
- princip přiměřenosti (proporcionality);
- princip povinné loajality (solidarity) členských států.

⁴² GROUSSOT, X. *General Principles of Community Law*. Oxford: Oxford University Press, 2006. S. 17 an.

⁴³ CHALMERS, D. *European Union Law*. 1. Aldershot, Brookfield: Dartmouth, Ashgate, 1998. S. 275.

i Ústavní soud České republiky.⁴⁵ Poskytl tak určité vodítko obecným soudům jak přistupovat k případům, kdy dochází ke střetům národní a unijní právní úpravy. Svými rozhodnutími uznal přednost unijního práva před právem národním na základě ustanovení čl. 10a Ústavy, kdy okamžikem přistoupení České republiky k Evropské unie došlo k delegaci některých pravomocí orgánů České republiky na Evropskou Unii a její orgány.⁴⁶

Toto přenesení pravomocí ale není absolutní, je podmíněné, neboť originálním nositelem suverenity a z ní vyplývajících pravomocí nadále zůstává Česká republika. Toto podmíněné přenesení pravomocí má složku formální a materiální. První se týká samotných mocenských atributů státní svrchovanosti, druhá rovina se týká obsahových komponent výkonu státní moci. Pokud by byly přenesené pravomoci vykonávány orgány Evropské unie způsobem neslučitelným s uchováním základů státní suverenity České republiky a způsobem, jenž ohrožuje samotnou podstatu materiálního právního státu, pak by se těchto pravomocí opětovně ujaly vnitrostátní orgány České republiky. Ústavní soud tak dal svými rozhodnutími najevo, že neakceptuje absolutní přednost práva Evropské unie a ponechává si prostor zejména pro interpretaci základních principů, kterými jsou principy demokratického právního státu a oblast ochrany základních práv a svobod.

C. Interpretace významu EU v judikatuře Ústavního soudu ČR

V souvislosti s ratifikací Lisabonské smlouvy Českou republikou provedl Ústavní soud na návrh skupiny senátorů dvakrát přezkum jejího souladu s Ústavou ČR.⁴⁷ V právním ale i veřejném prostoru došlo k vyhocení dvou proti sobě stojících názorových skupin. První tvořili odpůrci, kteří buď existenci EU zpochybňovali nebo dokonce odmítali. Druhou skupinu pak představovali nejen stoupcí evropské integrace, ale mohli bychom říci, že také ti, kteří nesouhlasili s vyhraněnou kritikou, kterou prezentoval prezident republiky.⁴⁸

⁴⁵ Zejména v rozhodnutích sp. zn. Pl. ÚS 12/08 ze dne 2. 12. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 50/04 ze dne 8. 3. 2006 a sp. zn. Pl. ÚS 36/05 ze dne 16. 1. 2007.

⁴⁶ Srov. k tomu BOBEK, M., BŘÍZA, P., KOMÁREK, J. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 467 an.

⁴⁷ Ústavní soud ČR se zabýval dvěma návrhy skupiny senátorů. V prvním návrhu byl zpochybněn soulad této smlouvy především s čl. 10a odst. 1, čl. 1 odst. 1 a čl. 9 odst. 2 a 3 Ústavy. K tomuto návrhu vyjádřil ÚS svoje zamítavé stanovisko v nález ze dne 26. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 19/08. Ve druhém návrhu byl požadován přezkum toho, zda Lisabonská smlouva jako celek není v rozporu s čl. 1 odst. 1 Ústavy. K této otázce pak vyjádřil ÚS své zamítavé stanovisko v nález Pl. ÚS 29/09 ze dne 3. 11. 2009.

⁴⁸ Prezident republiky zaslal ÚS dvě stanoviska. První, z roku 2008 bylo rozčleněno do tří obsáhlých částí. V bodu A se vy-

Cílem naší analýzy bylo ukázat jakou argumentační strategii představuje prezidentovo pojetí EU a na základě jaké argumentační strategie rozhodoval Ústavní soud a dospěl k závěru, že přijetí Lisabonské smlouvy nebude v rozporu s Ústavou ČR.

Z prezidentových stanovisek plyne, že jeho porozumění významu EU je striktně utvářeno v referenčním rámci tradičního pojetí národního státu. Velký důraz je zde kladen na zachování základních znaků států jako je centralizace moci, ohraničenost území, suverenity atd. Tyto znaky jsou považovány za konstitutivní a fungují dle jeho názoru jako hodnotové (normativní) kritérium. Platí, že pokud daný útvar nevykazuje tyto znaky, tak se jeví jako nekomplexní; nemůže plnit některé podstatné funkce státu a „ty nedosahují jeho funkční komplexity“.⁴⁹ Takový útvar trpí deficitem, který je možné odstranit jen striktním zachováním základních znaků tradičního národního státu. Argumentační taktika je zde utvářena v myšlenkovém vzorci „stát – národ – občan“ a v praxi pak vede:

- a) *k obhajobě nutnosti existence národního státu; nepřipouští se zde nějaká jeho proměna či vývoj jako organizační struktury společnosti;*
- b) *k vymezení základních atributů národního státu jako rozhodujících hodnotových kritérií demokracie.*

Uplatnění striktního pojetí národního státu jako hlediska hodnocení evropského integračního procesu a EU vede pak k produkci jejích negativních významů. Například přenos kompetencí na vyšší celek je zde interpretován jen jako cesta k rozměšování a závislosti nebo úplné ztrátě suverenity. Fungování demokratické kontroly je považováno v podmínkách Unie za ztížené nebo zcela nemožné. Nejasnost, kdo je nositelem politické odpovědnosti v rámci „víceúrovňového státu“ je pak jen důkazem nereálnosti ideje evropského občanství atd.⁵⁰

V argumentační strategii Ústavního soudu můžeme vysledovat dvě základní linie. **První** reflektuje skutečnost, že fungování Unie a vůbec evropská integrace

jádřil „k řízení obecně“. V bodu B pak „k souladu Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem“ a v bodu C „ke způsobu ratifikace Lisabonské smlouvy.“ Viz k tomu Nález Pl. ÚS 19/08, bod 16 až 27. Vzhledem k tomu, že nebyl spokojen s odpovědí, které uvedl k jeho otázkám ÚS v prvním rozhodnutí, rozšířil své druhé stanovisko z roku 2009 do pěti částí. Za stěžejní je možné považovat třetí část, ve které se připojuje k vymezení definičních znaků tzv. materiálního jádra ústavního pořádku, přesněji svrchovaného demokratického právního státu. Tyto znaky vymezila ve svém návrhu skupina senátorů. Viz k tomu blíže Nález Pl. ÚS 29/09, bod 59 až 71.

⁴⁹ Dalším důkazem toho, že EU nemůže mít povahu státu je pak také absence například toho, že Unie nedisponuje evropským lidem, národem, občanstvím, atd. Viz k tomu FIALA, P. *Evropský mezičas. Nové otázky evropské integrace*. Praha: Barrister-Princípál, 2007. S. 107.

⁵⁰ Tamtéž, s. 138–142.

jsou součástí globalizačních procesů. Na základě tohoto Ústavní soud konstatoval, že globalizace vede ke vzniku nového mezinárodního politického systému, který postrádá klasické státní instituce a tím i pravidla vlastního řízení. Proto Ústavní soud nehodnotil proměnu Unie na základě Lisabonské smlouvy za nějaký účelový akt. Unie podle něj nepředstavuje nějaký přechodný svazek, který by se po splnění stanovených cílů rozpadl nebo transformoval do jiného celku. Unijnímu spojení států Ústavní soud rozumí coby cestě k utváření nové specifické „entity“. Přímo či nepřímo zaznívá názor, že i po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost zůstane EU specifickou organizací mezinárodní právní povahy. Její specifická organizace spočívá především v tom, že struktura a organizace vzájemných vztahů již zde nemá jen bilaterální povahu.

Druhá argumentační linie, která více dominuje v obou Nálezech, je pak vystavěna na zdůvodnění nového postavení českého státu v Unii po přijetí Lisabonské smlouvy. Vzhledem k povaze námitek, se kterými se Ústavní soud musel ve svých rozhodnutích vypořádat, se ústředním tématem stala otázka zachování svrchovanosti a suverenity českého státu. Právě v tomto bodu spatřovali odpůrci nebezpečí přijetí Lisabonské smlouvy. Ústavní soud v této souvislosti konstatoval, že „Unie postoupila nejdále v konceptu ‘slité’ suverenity“. Tím ukázal, že novou formu integrace, kterou EU představuje, již není možné uchopit tradičním pojmovým aparátem.⁵¹ Zároveň však je nutné uvést, že z jeho dalšího výkladu se nedá vůbec rozpoznat k jakému pojetí státu se takový koncept suverenity váže. Nové státoprávní termíny, které jsou v nálezu uvedeny, jsou používány bez zdůvodnění. K jasnějšímu vysvětlení nepomáhá ani konstatování, že EU představuje „entitu sui generis“.

Označení něčeho jako „sui generis“ znamená ve své podstatě zaujetí pozice, že není možné nebo nutné vznášet požadavek další, hlubší analýzy.⁵² Tím je zneemožněno rozvíjet nějakou další argumentační strategii, což je ale hlavním úkolem každého ústavního rozhodnutí. Ústavní soud použitím tohoto argumentu si paradoxně uzavřel cestu k utvoření radikálně odlišného referenčního rámce v pojetí státu a jeho suverenity, než jaký zastával prezident ČR jako odpůrce.⁵³

⁵¹ Viz k tomu více VEČEŘA, M., MACHALOVÁ, T. *Evropské právo v právně teoretickém kontextu: Výklad základních pojmů*. Brno: MU, 2010. S. 134–136.

⁵² Viz k tomu BELLAMY, R., CASTIGLIONE, D. *Building the Union: The Nature of Sovereignty in the Political Architecture of Europe*. *Law and Philosophy*, Vol. 16, S. 421–445 nebo také SHORE, C. *Government without Statehood? Anthropological Perspectives on Governance and Sovereignty in the European Union*. *European Law Journal*, 2006, Vol. 12, No. 6, s. 717.

⁵³ Problém „slité svrchovanosti“ označil jen za jazykovou otázku. Přesněji řečeno, za otázku vhodnějšího vyjádření, zda proces integrace znamená „ztrátu“ nebo jen „propůjčení, resp.

Těžiště porozumění významu státoprávní povahy EU zůstalo v obou případech, jak u prezidenta či Ústavního soudu, zakotveno v sémantice národního státu. Prezidentova argumentační taktika vedla k produkci důvodů kruhem. Taktika ÚS měla podobu jednosměrné intence. Vztah „Unie-stát“ byl zdůvodňován jen v jednom směru „od státu k Unii“.⁵⁴ Proto kritériem svrchovanosti a suverenity státu nemohl učinit nic jiného než zachování jádra ústavní identity. Ústavní soud měl za to, že jedině tímto přístupem může obhájit autonomní rozvíjení politických, hospodářských, kulturních a sociálních životních podmínek českého státu a tím i zachování tradičních hodnot demokracie.

Pro lepší odlišení uváděných názorových pozic bychom si mohli vypůjčit kritérium „tvrďší“ a „měkčí“ verze.⁵⁵ „Tvrďší“ verze obhajuje tradiční představu národního státu, a to i za cenu toho, že se ve změněném socio-historickém kontextu může stát živnou půdou nacionalismu. Charakterizují ji jasně znějící argumenty: *EU bude mít povahu státu jen tehdy pokud vznikne evropský národ a lid. Pokud nebude tuto povahu mít, nutně tím zaniknou národní státy, resp. unijní integrace je pohltí.*

Naproti tomu „měkčí“ verze považuje existenci EU za reálně existující entitu, jejíž povaha vykazuje hybridní znaky. Pokud se nestabilizuje ústavní podoba unie, je nutné, aby zůstala v této nejistotě alespoň jediná jistota, alespoň jediná „kotva“ demokracie, kterou představuje spojení státu a lidu.

Jednou i druhou verzi přibližuje také velká zdrženlivost vnímat modernizační podněty, které otevírá evropský právní prostor vůči národním právním ráďům. První verzi v tom svazuje dovolávání se neomezené suverenity a druhou pak lpění na zachování „jádra ústavní identity“. Tím ale zůstává zapovězena řada nových otázek, které souvisejí s fungováním evropského práva, jako je například problematika přímého účinku základních lidských práv v horizontální rovině, vznik odpovědnosti státu vůči jednotlivci za „legislativní bezpráví“ v případě nesprávné implementace evropských rozhodnutí do vnitrostátního práva, apod.⁵⁶

postoupení“ suverenity. Viz k tomu Nález Pl. ÚS 19/08, bod 104.

⁵⁴ Tuto argumentační taktiku použil německý Spolkový soud ve svém rozhodnutí Bverf GE 2BVE 2/08.

⁵⁵ Toto kritérium použil J. Přibáň pro různé vymezení teze o „neexistenci dému“. PŘIBÁŇ, J. *Právní symbolismus: O právu, času a evropské identitě*. Praha: Filosofia, 2007. S. 252.

⁵⁶ Viz k této kritice blíže ZEMÁNEK, J. *Kompetenční a hodnotový rámec Evropské unie v „lisabonském“ nálezu Ústavního soudu*. In Gerloch, A., Wintz, J. *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. S. 140.

3) Uplatnění interpretace evropského práva při ochraně lidských práv na příkladu práva menšín

Součástí dílčího výzkumu byla také analýza interpretace evropského práva na konkrétním příkladu ochrany práv menšín. Tento problém byl řešen především z hlediska sémantické analýzy pojmu „národnostní menšina“. Význam tohoto pojmu je v našem prostředí stále utvářen principem sebeurčení. V našem výzkumu prokazujeme, že jeho fungování v podmínkách multikulturní společnosti vede k řadě paradoxů.

Slovo „národnostní“ či „etnické“ je z hlediska tohoto principu interpretováno jako základní znak pro určení subjektu (nositele) práv. Tento znak funguje jako kondicionál; nositel práv existuje tehdy a jen tehdy pokud jej můžeme označit za příslušníka národnostní menšiny. Pokud jej tak můžeme označit, potom má právo na sebeurčení a pokud má právo na sebeurčení máme co do činění s příslušníkem národnostní menšiny.⁵⁷ Z této tautologie právního subjektu a právního objektu se pak hledá východisko v konkretizaci práva na sebeurčení.⁵⁸

Identifikace právního subjektu na základě jeho přináležitosti k národnostní menšině vede k tomu, že právo na sebeurčení se stává základní normou regulující vztah majority a minority. Zde se dostáváme k dalšímu paradoxu, kdy požadavek respektování práva na sebeurčení je chápán jako kolektivní, skupinové právo.

Antidiskriminační zákony však vedou k ochraně základních práv jedince. Zákaz diskriminace z důvodu etnické, kulturní a náboženské jinakosti není na půdě práva chápán jako důsledek nerespektování práva na sebeurčení, na potvrzení vlastní identity dané menšiny, ale jen jako porušování základních práv a svobod. Napětí, které plodí dualismus skupinových a individuálních práv, má být řešen jen jako politický problém. Právo má jen „kontrolovat“ prostřednictvím různých zpráv zda a jak vlády tento konflikt řeší.

Princip sebeurčení vede ze sémantického hlediska k diferenciacím, které

- a) *neustále reprodukuje určitý ideologický koncept „národa“, „etnika“ jako zdroje jinakosti; tím se udržuje diferenciací „stejný“/ „jiný“, „identický“/ „neidentický“;*
- b) *udržují význam menšiny jako sociálně a kulturně homogenní, jedolité skupiny, která jen nemá mocenské postavení; přetrvává tak diferenciací majorita/minorita ve smyslu dominantní/ne-dominantní;*

⁵⁷ Viz k tomu NICHELMANN, R., PAQUÉE, A. Schutz nationaler Minderheiten und das Prinzip der Selbstbestimmung der Völker: Zeitbindung durch Recht oder Risiko? *Zeitschrift für Rechtssoziologie*, 2007, Heft. 1, s. 52.

⁵⁸ Tamtéž, s. 53.

- c) *vede k interpretaci ochrany práv menšín jako rizika / nebezpečí;*

Sémantická analýza ukazuje, že otázka národnostních menšín je primárně politickým pojmem. Proto právo respektující princip sebeurčení jako základní princip určení národnostní menšiny se podílí na udržování tzv. ochranné politické strategie, která usiluje o záchranu existence národnostních menšín jen jako „ohroženého druhu“.

K odpolitizování a odideologizování práva národnostních menšín může vést jen uznání jejich příslušníků jako rovnocenných občanů, kteří mají vůli k vzájemné participaci na utváření kultury společně sdíleného společenství. Práva takových občanů již nebudou zdůvodňována na národně-etnickém principu ale jako práva umožňující rovný přístup k základním existenčním zdrojům.

4) Závěr

Skutečnost, jak je interpretováno evropské právo a význam EU v rozhodovací praxi soudů signalizuje, že

- a) *evropská veřejná sféra se stále českému prostředí jeví jako „cizí“ prostor pro utváření vůle evropských občanů a tím i evropské občanské společnosti. Určitá nestabilita a neúplná funkčnost unijní komunikační sítě jí nečinně bezprostřední, a to ji v očích národních států zpochybňuje a znevěryhodňuje. V takové situaci se spouštějí i „obranné mechanismy“, které ve snaze zabránit chaosu z ne-porozumění a ne-dorozumění, mohou konzervovat stejné sémantické pole, v jakém operuje diskurs odpůrců EU.*
- b) *teoretický diskurs o uvedených otázkách není v našem prostředí rozvíjen systematicky; postává se interdisciplinární rozměr, který by umožnil právní teorii reflektovat nové myšlenkové alternativy; především ty, které se pokoušejí odhalit nové významy tradičních státoprávních pojmů bez toho, aby odmítaly jejich použití nebo degradovaly jejich epistemickou hodnotu.*
- c) *interpretace evropského práva na národní úrovni je stále považována jen za okrajový problém, který je řešen z hlediska ústavní konformity. Evropské právo nesporně představuje novou formu práva, jejíž existence se sice neváže na stát, ale prostřednictvím národních států je aplikována. Tato skutečnost si vyžaduje novou metodologii interpretace práva a rozhodovací praxe, která umožní evropskému právu garantovat základní cíle evropské integrace.*

Potvrzení nebo vyvrácení předpokladu, že právní prostředí Evropské unie je v daném směru kvalitnější než je tomu u členských států je věcí právně kompara-

tivního výzkumu. Samotnou participaci na právním prostoru, v němž platí pravidla hry státu evropského typu, jehož se EU usiluje stát následovníkem, můžeme nicméně i bez obsáhlejších analýz považovat za jednoznačně přínosnou. Za příslib do budoucna můžeme v kontextu evropeizace práva považovat fakt, že právníci se již nedívají v takové míře zpátky na nashromážděný objem národního právního „materiálu“, ale dívají

se také dopředu z hlediska toho, jaký by právní systém měl být.⁵⁹

⁵⁹ Viz SMITS, J. M. The Europeanisation of National Legal Systems: Some Consequences for Legal Thinking in Civil Law Countries. In Hoecke, M. V. (ed.). *Epistemology and Metodology of Comparative Law*. Oxford: Hart Publishing, 2004. S. 243 an.