

2.1 Působení práva EU ve sféře ústavního práva České republiky

Jan Filip*

1) Výchozí stav práva EU na počátku řešení výzkumného záměru

Česká republika přistoupila k Evropské unii 1. května 2004 na základě Smlouvy o přistoupení k Evropské unii (č. 44/2004 Sb.m.s.) podepsané v Aténách 16. dubna 2003. S přistoupením byl vyjádřen souhlas v referendu konaném ve dnech 13. a 14. června 2003. Význam tohoto aktu spočíval nejen v **začlenění ČR do systému hospodářských a politických vztahů s dalšími členskými státy v Evropě, a to v novém institucionálním a právním kontextu**, který musel být nově definován zejména pravidly ústavního práva.

Tento fakt je výchozím bodem hodnocení vlivu práva EU na ústavní právo v ČR. ČR se musela na vstup do EU připravit v rámci aproximačního procesu, pro který bylo nutno vytvořit příslušné ústavní předpoklady. Ty byly zmíněny již sub 1. v rámci zprávy týmu prof. Týče (viz výše). ČR do tohoto procesu vstoupila v roce 1995, kdy nabyla platnost Evropská dohoda zakládající přidružení mezi Českou republikou na jedné straně a Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na straně druhé. Téhož roku vláda ČR požádala o přijetí do EU.¹

Následný **proces aproximace** fakticky změnil fungování nejdříve výkonné,² později i zákonodárné moci, když bylo vládou v roce 1998 stanoveno, že nebude do

Poslanecké sněmovny Parlamentu předkládat návrhy zákonů, které by podmínku aproximace nespĺňovaly.³ Zvláštností aproximačního procesu v podmínkách ČR bylo, že jeho hlavní fáze probíhala v letech 1998–2002, kdy byla u moci menšinová vláda (74 poslanců ve 200 členné Poslanecké sněmovně) sociální demokracie. Proto se zde setkáváme s jevem označovaným jako „gold plating“, kdy taková vláda potřeby aproximace využívala k posílení své pozice, když poukazovala na potřebu transpozice směrnic ve větším rozsahu, než je ve skutečnosti třeba.⁴

Ústavní právo jako celek pochopitelně není součástí kompetencí, které lze přenášet na nadnárodní celky jako EU. To současně představuje jeden ze základních třecích bodů ve vývoji vzájemných vztahů unijního a národního práva. **Z vnitrostátního pohledu se proto jeví hodnocení změn národního právního řádu v jiné perspektivě.** Jednalo se o přistoupení k nadnárodnímu útvaru, který byl již výrazně vyprofilován na základě více než padesátiletého vývoje, který od původně hospodářského spojení postupně metamorfoval do nadnárodního celku, který je rovněž vykonavatelem veřejné moci.⁵ To následně vyvolalo potřebu formulace výcho-

³ To bylo doprovázeno změnami v odborném aparátu vlády, ministerstev, kanceláři Poslanecké sněmovny a Senátu Parlamentu, kde vznikaly zvláštní útvary pro kompatibilitu práva ČR s právem EU/ES.

⁴ Jedná se ovšem o jev obvyklý i v jiných členských státech – viz např. BURRMEISTER, F., STAEBE, E. *Grenzen des sog. Gold Plating bei der Umsetzung europäischer Richtlinien in nationales Recht*. Europarecht, roč. 2009, č. 3, s. 445.

⁵ Tyto znaky podrobně sledují ROSAS, A., ARMATI, L. *EU Constitutional Law. An Introduction*. Oxford and Portland 2010 (výčet s. 11–17). Podle nich se tento útvar vyznačuje směsí rysů státu a mezinárodní organizace jako jsou autonomní právní řád, přímo aplikovatelná pravidla, v určitých oblastech výlučnost zákonodárné moci, systém soudních a mimo-soudních kontrol, soubor základních práv, občanství, vnější hranice, vztahy navenek a rozvíjející se bezpečnostní a obran-

* Prof. JUDr. Jan Filip, CSc., řešitel výzkumného záměru.

¹ Usnesení vlády České republiky ze dne 13. prosince 1995 č. 732 k žádosti České republiky o přijetí do Evropské unie společně s žádostí a memorandem připojeným k této žádosti.

² Hlavní tíže vyjednávání přístupu k EU spočívala na vládě, která vedla vyjednávání s EU/ES a současně připravovala příslušné aproximační návrhy uvnitř státu.

disek pro rozhodovací činnost orgánů EU, popř. orgánů členských států implementujících a aplikujících právo ES/EU v podobě stále se rozšiřujícího katalogu základních práv a svobod EU, který dostal dosud konečnou podobu jako Listina základních práv EU ve spojení s Lisabonskou smlouvou.

Současně se na základě Lisabonské smlouvy EU rozhodla k budoucímu přistoupení k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (čl. 6 odst. 2 SEU). Rovněž tento vývojový skok se projevil v ústavním právu ČR, v jehož rámci byla řešena nejen otázka ratifikace Lisabonské smlouvy,⁶ nýbrž s ní spojené tzv. české výjimky, na jejímž základě se má na ČR vztahovat obdobný režim jako na Polsko a Velkou Británii podle Protokolu č. 30 o uplatňování Listiny základních práv EU v Polsku a Velké Británii.

2) Změny práva EU v období let 2005–2011:

A. Expanze práva EU vůči národním právním řádům

Opět se odkazuje na zprávu v části sub 1, kde je tato problematika zpracována z pohledu působení práva EU na národní právní řády. Úkolem řešení projektu v rámci ústavního práva bylo zpracování tohoto vlivu na ústavní právo ČR z pohledu dovnitř (in-ward-looking analysis). V tomto směru byla pozornost zaměřena na jednotlivé úseky ústavního práva z pohledu tzv. evropeizace.

B. Podstata, zdroje, formy a míra evropeizace práva z pohledu vědy ústavního práva

Pojem „evropeizace“ má řadu významů v různých oborech. Proto bylo třeba jeho intenzi a extenzi vymezit i v rámci řešení problematiky výzkumného projektu v oblasti ústavního práva, neboť se zde evropeizace stala nástrojem rozvoje Evropy samotné. V této souvi-

ná politika na jedné straně a smluvní základ, významná tradiční oprávnění členských států, od nichž se odvozují kompetence EU, nejednoznačnost vývoje ve směru federace s výraznými rysy mezivládní organizace. Viz též zdroje v pozn. č. 23.

⁶ V rámci výzkumného projektu v tomto segmentu bylo zpracováno několik studií jako např. FILIP, J. *Senátní návrh na zahájení řízení a nález k Lisabonské smlouvě: Procesní aspekty*. Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR. Ed. Gerloch, A., Wintr, J.: ISBN 978-80-7380-192-2. Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., Plzeň 2009, s. 29–47; *Towards Europeanisation of Constitutional Law in the Czech Republic*.

IN KNEZ, ROZEHNALOVÁ, TÝČ A KOL. *Five Yers of EU Membership Case of Czech Republic and Slovenian Law*. Maribor: University of Maribor, 2009. od s. 50–58.

slosti je nutno brát evropeizaci jako zvláštní jev, o kterém se zpravidla hovoří v souvislosti s integračními procesy probíhajícími na evropském kontinentu v rámci rozšiřování EU. Takto je obvykle tento proces chápán zejména politiky. Obvyklé je to rovněž u právníků, kteří jsou zaměřeni na oblast soukromého práva a pro které se často pojem evropeizace kryje s pojmem harmonizace práva, unifikací jednotlivých právních institutů, konvergencí práva a evropskou integrací, jak to ukazují další části závěrečné zprávy (sub 2.2 a další).⁷ **Jednoty názorů však není dosaženo** ani na poli politologie a jinde.⁸ Právo samotné již pojem evropeizace nepotřebuje,⁹ pracuje s ním však právní věda. Ta si jej přizpůsobuje ke svým účelům již z hlediska toho, že v každém právním odvětví se tento pojem projevuje v různé míře a z různých zdrojů.¹⁰ Proto ani právníci nemusí být v chápání pojmu evropeizace jednotní.¹¹ Není též pochyb o tom, že evropeizace jako harmonizace, konvergence a unifikace práva bude mít otevřený prostor na poli soukromého práva, protože to není vázána na veřejnou moc, ta jen poskytuje ochranu účastníkům jeho vztahů.¹² Konflikty by zde vznikaly neměly. Je

⁷ Jejich názory se hodně blíží tomu, co jsme zaznamenali v naší historii v případě kodifikace občanského práva v rámci Rakouského císařství a jeho korunních zemí v roce 1811. Tehdejší vytváření jednotného právního prostoru v zemích podunajské monarchie v mnohém současnost popisovanou jako evropeizace připomíná.

⁸ Blíže k tomu v rámci studií viz FILIP, J. *Evropeizace ústavního práva v ČR*. ČPVP, roč. 2009, č. 3.

⁹ Stačí připomenout, jaký problém vyvolává pojem „evropanství“ uvedený v českém překladu jako jedno z kritérií pro výběr členů Komise uvedený v čl. 9d Lisabonské smlouvy (nyní čl. 17 odst. 3 konsolidovaného textu SEU). Ve skutečnosti se jedná o problém překladu obratu „*European commitment*“, což by mělo značit zasazování se pro otázky rozvoje EU, což je již něco jiného.

¹⁰ Někde to je přímo právo ES/EU, jinde k tomu přispívá zejména judikatura ESD jako např. v případě trestního práva, kde se hovoří o postupné komunitarizaci třetího pilíře EU. K tomu zejména TOMÁŠEK, M. *Vytyčování hranic prvního a třetího pilíře EU*. Právník, roč. 2005, č. 7, s. 691–703. Jiná cesta by mohla být složitá již s ohledem na výhradu zákona v čl. 39 LPS, což je problém, které jsou si evropeisté na tomto úseku vědomi. Viz např. WEBER, S. *Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen und parlamentarische Demokratie*. *Europarecht (EuR)*, roč. 2008, č. 1, s. 91. Ještě výrazněji tuto otázku postavilo rozhodnutí Spolkového ústavního soudu k Lisabonské smlouvě v bodu 252, ve které vyjmenovává složky tzv. demokratické Selbstgestaltungsfähigkeit eines Verfassungsstaates, kam řadí jak říká „odjakživa“ (seitjehrer) rozhodnutí o trestním právu v materiálním a formálním smyslu. Na to reaguje čl. 69b Lisabonské smlouvy (čl. 82 odst. 3 SFEU).

¹¹ Konečně se v tomto směru nejedná o něco nového, neboť takový jev zná Evropa – byť třeba pod pojmem romanizace – již od 12. století, kdy se do Boloně začali sjíždět právníci z celé Evropy ke studiu římského a kanonického práva. Blíže viz názorně BÖTTCHER, R. *Der europäische Jurist*. *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*. Bd. 49, Tübingen 2001, s. 3n.

¹² I zde je ovšem patrný obrovský posun. Srovnáme-li úvahy (komparace s *common law* a *Ius Commune* jako dosud existu-

totiž rozdíl, kupují-li televizor vyrobený a prodáváný podle pravidel ochrany spotřebitele v EU a volím-li národní parlament. V případě veřejného práva je veřejná moc přímo účastníkem právních vztahů. Proto zde již vzniká řada problémů plynoucích z povahy veřejné moci, na které musejí státy (jako tzv. páni smluv a primárního práva) reagovat jinak, než je tomu v oblasti soukromého práva.¹³

V rámci řešení výzkumného projektu se tak prokázalo, že právě na tomto úseku základních ústavních principů narazila myšlenka evropské integrace poprvé na reálný odpor v podobě řady rozhodnutí ústavních soudů jednotlivých členských zemí EU, které jí vytýčily po vzoru Spolkového ústavního soudu určité hranice.¹⁴ Na druhé straně má národní (vnitrostátní) ústavní právo v rukou klíče, které otevírají před evropeizací, popř. globalizací, regionalizací atd., dosud uzavřené brány.¹⁵ V ústavách se vedle tradičních ustanovení o diplomatických a s nimi spojených kompetencích

jícími případy nadnárodních právních systémů) tak významného znalce jakým je H. COING: *Europäisierung der Rechtswissenschaft*. Neue Juristische Wochenschrift, roč. 1990, č. 15, s. 937–941 se současným stavem, uvědomíme si teprve, jak rychlé tempo v oblasti soukromého práva evropeizace v posledních 20 letech nabrala. Ve svém článku H. Coing (s. 937) konstatuje, že právní věda členských států ES je zatím národní, a nikoli evropská nebo obecná. Orientuje se na zákony a judikaturu jednotlivých států a její metody jsou určovány tradicemi národní kultury zejména při způsobu výkladů zákonů. To je ve srovnání s dneškem již výrazně překonáno zejména v judikatuře nejvyšších soudních instancí. K dnešnímu stavu viz např. JOERGES, CH. *Europeanisation as Process: Though on the Europeanization of the Private Law*. European Public Law, roč. 2005, č. 1, s. 63–84.

¹³ Za všechny příklady stačí uvést závěry Spolkového ústavního soudu v Německu v tzv. Maastrichtském rozhodnutí z roku 1993 a Lisabonském rozhodnutí z roku 2009. Takovým snahám se však nevedlo ani v referendech. Již první evropský pokus o ústavní otevření se světu a omezení suverenity (čl. 46 odst. 2 návrhu Ústavy Francie z 1946) byl v referendu zamítnut v poměru 10.584.359 proti 9.454.034 hlasům. Toto ustanovení bylo přesunuto do preambule v témže roce schválené Ústavy Francie. Tato preambule je podle Ústavy Francie 1958 součástí ústavy Francie v širokém smyslu slova a základem pro rozhodování Ústavní rady o přenosech kompetencí – viz např. bod 5 rozhodnutí Ústavní rady k Lisabonské smlouvě č. 560-2007 DC (dostupné na adrese <http://www.conseil-constitutionnel.fr>).

¹⁴ Nejdříve ve vztahu ke komunitárnímu právu náleží Pl. ÚS 50/04 (cukerné kvóty), ve vztahu k unijnímu právu náleží Pl. ÚS 66/04 (evropský zatýkácí rozkaz) a souhrnně v nálezu Pl. ÚS 19/08 (Lisabonská smlouva I).

¹⁵ Někdy jsou zcela zásadní povahy, byť se nerozhoduje o primárních smlouvách jako celku. Stačí uvést dopady, které by mělo vyhovující rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ve věci ústavnosti poskytování finančních záruk zadluženému Řecku v rámci eurozóny (s ohledem na další návrhy z podzimu 2011 stále v běhu).

hlav států a jiných státních orgánů¹⁶ začíná objevovat nový typ ustanovení. Jejich prostřednictvím se stát za pomoci ústavní regulace otevírá okolnímu světu i v tradičně uzavřených oblastech. Platí to nejen pro nejviditelnější oblast generální inkorporace mezinárodních smluv do vnitrostátního práva a jejich přímou aplikaci,¹⁷ ale i pro oblasti další jako je např. státní občanství, přímé a přednostní použití předpisů nadnárodních organizací, rozhodující role mezinárodních soudů.

Tato problematika je popsána v rámci výstupů projektu¹⁸ na příkladu rozborů tzv. evropských klauzulí, které si musela vytvořit naše ústavněprávní judikatura pro řešení otázek vztahu unijního a národního práva. Tato ustanovení lze označit jako **evropské ústavní klauzule**, které lze charakterizovat jako integrační, supremační, kolizní a integrační. Komparace ústavních systémů 27 členských států EU ukazuje, že hlavní pozornost je soustředěna zejména na následující oblasti při vymezení poměru mezi právními systémy EU a členských států, konkrétně na:

- určení možnosti a rozsahu přenosu (propůjčení) některých kompetencí státních orgánů ve prospěch EU cestou integrační klauzule. Ta je často velmi obsáhlá (SRN) a stanoví podrobně podmínky, za kterých lze kompetence přenést, jinde obsahuje je velmi obecné zmocnění s tím, že výklad bude věcí soudního přezkumu,
- určení poměru vnitrostátního práva (pochopitelně z povahy věci zejména ústavního práva) k právu EU – tzv. supremační klauzule, kdy má jít o aplikační přednost práva EU vůči národnímu právu. Právo EU je součástí národního práva a má přímý účinek (viz výše údaje sub 1. této zprávy). Národní soudy se proto musejí s tzv. předběžnou otázkou obracet na Soudní dvůr EU (čl. 267 Smlouvy o EU),
- určení pravidla, podle kterých se bude řešit rozpor vnitrostátního práva s právem EU – problém tzv. kolizní klauzule,
- určení způsobu, jakým bude právo EU působit na vnitrostátní právo – problém tzv. inkorporační klauzule.

¹⁶ V ČR jsou to zejména v původním textu Ústavy ČR čl. 10, čl. 43, čl. 49, čl. 63 odst. 1 písm. a) až e), čl. 87 odst. 1 písm. a) a b).

¹⁷ V podobě přechodu od tradičního dualismu vyžadujícího buď transformaci mezinárodních smluv do vnitrostátních předpisů, popř. alespoň odkaz na ně, k monistické koncepci vztahu k mezinárodním smlouvám formou aplikační přednosti jejich použití ve vztahu k obvyčejným zákonům (u nás nyní platné znění čl. 1 odst. 2, čl. 10, čl. 49, čl. 95 odst. 1 Ústavy ČR) nebo dokonce ústavám (v případě Římského statutu Mezinárodního trestního tribunálu – č. 84/2009 Sb.m.s.).

¹⁸ Viz FILIP, J., SVATOŇ, J. *Státověda*. 5. vyd. Praha 2011, s. 366 n.; FILIP, J. *K otázce evropských klauzulí v ústavním právu*. Časopis pro právní vědu a praxi, roč. 2010, č. 3 a tam uvedená literatura.

Obecně je klíčovým problémem řešení střetu práva EU a vnitrostátního ústavního práva, pro který se v teorii a judikatuře ústavních soudů nabízejí **tři varianty kolizní formule**.¹⁹ Integrovaná varianta je nejvíce vstřícná závazkům z členství v nadnárodní organizace a proto vyžaduje od členského státu, aby změnil příslušný odporující ústavní předpis. Dále to může být varianta integračně-etatistická, která umožňuje státu vystoupit s iniciativou a žádat změnu předpisu nadnárodního právního řádu a konečně varianta etatistická, která dává přednost řešení, která spočívá ve využití práva na vystoupení z nadnárodní organizace. Ačkoli dosud využita nebyla, Lisabonská smlouva pro její využití odstranila všechny překážky úpravou vystoupení (čl. 50 SEU).²⁰ Stala se též významným argumentačním prostředkem pro Ústavní soud v nálezu Lisabon I (č. 446/2008 Sb.).

Základní závěr, který se zde nabízí pro oblast ústavního práva, je ten, že se nutně musí formulovat **nová koncepce státu, bude-li zachován dosavadní trend vývoje posilování kompetencí EU nejen v oblasti hospodářské unie**. Jestliže se moderní stát vývojem od 15. do 20. stal obecným pojmem a modelem, ve druhé polovině 20. století dochází k jeho erozi z hlediska základních znaků státnosti. Procesy globalizace, evropeizace, komunitarizace, komunalizace atd. vytvářejí jinou logiku veřejnoprávních vztahů a tím i nové nároky na výklad oněch tradičních pojmů.²¹ Nikdo přitom jistě nebude tvrdit, že takový stát již není svrchovaný. Proto na místě (místo obrátů o jakémisi „hráči“ jak je použil Ústavní soud v Lisabonském nálezu I) bylo konstatováno, že **stát již nemá monopol na vše vrchnostenské**

¹⁹ Blíže LIS-STARANOWICZ, D., GALSTER, J. O *zjawisku europeizacji polskiego prawa konstytucyjnego*. Przegląd Sejmowy, roč. 2010, č. 2, s. 30–31.

²⁰ Podle čl. 50 SEU je nyní výslovně upravena procedura vystoupení z EU. S výjimkou vystoupení Grónska v roce 1985 (to se ovšem do Evropského hospodářského společenství dostalo ještě jako součást Dánska) a referenda o vystoupení Velké Británie z EHS v roce 1975, popř. pokusu v roce 2011, se tato problematika dosud řešila spíše v oblasti politiky než práva.

²¹ To ale platilo v minulosti. Srovnáme-li citát z Jellinekova *Všeobecné státovědy* (bod 100 nálezu Lisabon I) např. ze stejné doby pocházející studií neméně slavného J. BRYCEHO. *The Nature of Sovereignty*. In: *Studies in History and Jurisprudence*. Sv. 2, New York 1901, s. 503–555, můžeme se dostat do úplně jiného světa založeného nikoli na umělých konstrukcích, nýbrž na pozorování praktického života a vývoji právnických koncepcí jako nástroje k dosahování určitých cílů. V anglosaské literatuře můžete také vidět určitou distanci a používání obrátu „kontinentální teorie suverenity“. Srov. MERRIAM, JR. C. E. *History of the Theory of Sovereignty Since Rousseau*. Batoche Books. Kitchener 2001, s. 95n. Ale nakonec i sám G. Jellinek v cit. díle, s. 514–517 dokládá, že suverenita je historickým pojmem, který v rozporu s přirozenoprávní teorií nelze považovat za podstatný znak státní moci. Proto jen konstatují, že výkladem otázky suverenity se nikdo nikdy nikomu nemůže zavděčit, nebude-li vykládána v historickém a politickém kontextu.

ne proto, že by to nebylo správné, ale protože na některé úkoly, které by jinak musel plnit, v novém uspořádání světa nemůže stačit a že taková omezení plynou z povahy věci a není to po čtyřech stoletích nic nového.²² Současně někde nejedná sám, ale za spoluúčasti společnosti (v právních předpisech se objevují obraty „po projednání s...“, „po vyjádření“ atd.) vůči které vystupuje jako vrchnost a současně jako poskytovatel služeb, koordinátor atd. **Přesto je stát stále integračním faktorem, který stmeluje společnost a reprodukuje její jednotu**. V tom je nezastupitelný, stejně jako v tom, že zde není jiný schopný jednat tak účinně jako stát. Tato role roste tím víc, čím méně je jeho jiných tradičních atributů, jako jsou hranice (Schengen od 2007), měna (přechod na euro), profesionalizace armády a zrušení vojenské povinnosti atd.²³

Otázky, které tento nový jev přináší, lze je rozdělit do dvou oblastí. První oblastí je charakteristika EU z hlediska klasifikačních kritérií územní organizace státu, druhou pak **vliv členství v EU na charakteristické znaky samotných členských států**. V tomto směru je nutné konstatovat, že místo tradičního pojmu národní stát se začíná prosazovat další pojem – „**členský stát nadnárodního útvaru**“. Ten je vhodnější než pojem „postsuverenní stát“, neboť jej umožňuje odlišit od jiných národních států, které členy takového specifického uskupení nejsou.

I ústavním právu jsou ovšem různé úseky vystaveny různě intenzitě evropeizačním vlivům. Jiné to bude v oblasti lidských práv, kde je evidentní tendence nejen evropeizace (regionalizace), nýbrž univerzality s tím, že mezinárodní právo stále více nabývá na významu. Proto se jedná o jeden z aspektů vývoje ústavního práva označovaný jako konstitucionalizace mezinárodního práva a internacionalizace práva ústavního. Jiným takovým aspektem je problém rostoucí dispozitivnosti práva ústavního a kogentnosti práva meziná-

²² Projevuje se zde praxeologická zásada, že určitému subjektu lze svěřit jen tolik moci, kolik jí je schopen prakticky realizovat, v opačném případě ztrácí autoritu a i ten zbytek moci, který realizovat dokáže.

²³ Brzy se možná bude hovořit o potřebě formulovat svého druhu „zákon o zachování veřejné moci“, která se neztrácí, nýbrž se objeví u jiného subjektu. Není proto náhodou, že i přes „Myslíme to upřímně“ evropských politických elit, se pokusy formulovat budoucnost EU jako federace přes krach Ústavy EU budou objevovat i nadále. Ne náhodou se proto řada tradičních paradigmát teorie federalismu začíná objevovat i v rámci debat o evropské ústavnosti, která je přes chybějící ústavní „text“ neoddiskutovatelným faktem. Prací zejména mladších autorů, které se dívají na EU z pohledu státoprávního, a ne mezinárodního, stále přibývá. Z poslední doby např. HAACK, S. *Verlust der Staatlichkeit*. Tübingen 2007, zejména s. 155n. a 385n., CAŁA-WACINKIEWICZ, E. *Charakter prawny Unii Europejskiej w świetle prawa międzynarodowego*. Warszawa 2007, zejm. s. 65–120; FILIP, J., SVATOŇ, J. cit. dílo, s. 366 n.

rodního, problém multicentrismu a polycentrismu, ústavnosti na různých úrovních atd.

Výzkum na úseku ústavní práva současně vedl k nutnosti odmítnout tradiční představu v oblasti soukromého práva a evropského práva, totiž že jako motor a nositele evropeizace nelze vyzdvihovat pouze EU. To je matoucí již proto, že v oblasti veřejného práva sehrála historickou roli na úseku evropeizace nikoli Evropská společenství, nýbrž Rada Evropy a její základní dokumenty jako Statut z 5. května 1949 a Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod ze 4. listopadu 1950. I když je snaha zatlačit tuto klíčovou regionální organizaci do pozadí, její cíle v podobě a) upevnění míru založeného na spravedlnosti a mezinárodní spolupráci, b) oddanosti duchovním a morálním hodnotám, které jsou společným dědictvím jejich národů a původním zdrojem zásad svobody jednotlivce, politické svobody a právního státu, na kterých je založena každá opravdová demokracie,²⁴ jsou východiskem původní „evropeizace“ v pravém smyslu slova.

Proto **přínos Rady Evropy** nelze opomíjet již z toho důvodu, že nyní bez ohledu na rostoucí váhu EU stále představuje jakousi přípravku pro přistoupení nových členů EU. To se projevuje v přístupových kritériích, která byla postupně v rámci Evropských společenství formulována s ohledem na minulost a stávající situaci v zemích, se kterými byly vedeny přístupové rozhovory a procedury. Evropský kontext zahrnuje nejen obě větve práva EU, nýbrž nutně také mezinárodní závazky, kterou plynou především ze závazků z mezinárodních smluv, ke kterým jsme přistoupili a dále budeme přistupovat jako členský stát Rady Evropy. Tento fakt je samozřejmým nejen pro obor ústavního práva. Tam je to pochopitelné, protože ústavní právo trvale pracuje především s Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod (sdělení č. 209/1992 Sb. a další protokoly č. 4, č. 6, č. 7, č. 11 až naposled č. 13 – viz č. 114/2004 Sb.m.s.), s Úmluvou na ochranu lidských práv a důstojnosti lidské bytosti v souvislosti s aplikací biologie a medicíny o zákazu klonování lidských bytostí (č. 96/2001 Sb. m. s., k tomu též Dodatekový protokol – viz sdělení č. 97/2001 Sb.m.s.), Rámcovou úmluvou o ochraně národnostních menšin (č. 96/1998 Sb.), Evropskou úmluvou o státním občanství (č. 76/2004 Sb.m.s.) a dalšími. Stejně tak je ale možné zmínit Evropskou chartu místní samosprávy, Evropskou rámcovou úmluvu o přeshraniční spolupráci mezi územními celky a orgány, dosud neratifikovanou Úmluvu o účasti cizinců na veřejném životě na místní úrovni, Evropskou úmluvu o televizi přesahující hranice, řadu kulturních úmluv (archeologické dědictví, filmová koprodukce, architektonické dědictví), úmluvy v oblasti (trestního práva (vydávání, potlačování terorismu, praní špinavých peněz apod.), práva rodinného (např. výchova

²⁴ Viz preambuli Statutu Rady Evropy (vyhlášen pro ČR pod č. 123/1995 Sb.).

děti, výkon práv dětí), práva životního prostředí, sociální věcí a zdravotnictví. Jedná se proto nejen o oblast výzkumu na úseku veřejného práva, nýbrž i na úseku práva soukromého.

Je ovšem pravdou, že se i v rámci Evropských společenství postupně do popředí²⁵ dostávaly rovněž **otázky demokracie a ochrany lidských práv**. Nicméně jako impuls se projevilo první zásadní rozhodnutí Spolkového ústavního soudu tzv. Solange I z roku 1974, které německou pozici budovalo na kritice nevyhovující úrovně ochrany základních práv v tehdejších ES. To obrátilo pozornost ES rovněž k problematice základních práv. Zde je třeba zmínit Deklaraci o demokracii Evropské rady z Kodaně (1978),²⁶ na kterou navázala Deklarace EU z roku 1983, která tyto požadavky potvrdila a zdůraznila potřebu aproximace práva členských států.²⁷ V roce 1993 byla formulována přístupová kritéria v nové podobě ve směru k zemím střední a východní Evropy.²⁸ Nakonec se tyto otázky staly součástí primárního práva na základě smlouvy z Nice (čl. 49 SEU), čímž byla potvrzena vazba na Radu Evropy jako přípravky pro EU právě odkazem na Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod v čl. 6 Smlouvy o EU.²⁹ Ta se tak stává obecným základem pro přístup EU k jednotlivci (čl. 6 SEU). Jejich respektování tak bude nadále základním přístupovým kritériem i podle nového znění čl. 49 SEU. Tento trend bude proto i nadále východiskem pro pojetí evropeizace na poli ústavního práva mimo dalších klíčových problémů.³⁰

²⁵ I když názory, že EU by měla zůstat především hospodářským společenstvím, stále zaznívají.

²⁶ V jejím čl. 1 odst. 2 jsou jako podmínky členství uvedeny respekt a dodržování zastupitelské demokracie a lidských práv.

²⁷ Na to již mohl reagovat Spolkový ústavní soud změnou svého postoje v rozhodnutí tzv. Solange II. z roku 1986 (BVerfGE, sv. 73, s. 339n.) a dalších, která jsou v podstatě opakována ústavními soudy v dalších členských státech. I to je důkazem dvoustranného procesu evropeizace v této oblasti. Nejen EU působí na členské státy, ale členské státy spoluvytváření EU.

²⁸ Tyto podmínky (tzv. Kodaňská kritéria) zahrnovaly oblast politickou (stabilní instituce garantující demokracii, právní stát, ochrana lidských práv a respektování práv menšin), hospodářskou (fungující tržní hospodářství) a schopnost převzetí tzv. *acquis*, schopnost zachování politických, hospodářských a měnových cílů EU.

²⁹ Naopak problematika Listiny základních práv EU se začíná pro ČR jevit jako překážka ratifikace, když prezident republiky ratifikaci podmínil výslovným uvedením výjimky z její platnosti, což se mělo stát předmětem dalších jednání orgánů EU pod švédským předsednictvím v říjnu 2009.

³⁰ BAUER, H.: *Europäisierung des Verfassungsrechts*. Juristische Blätter, roč. 2000, č. 12, s. 755–756 dále jako stěžejní body uvádí otázky suverenity a státní organizace a v návaznosti na to změny textu Základního zákona SRN (s. 756) a tzv. materiální změny v ústavních bez změny v textu (s. 757).

C. Vlivy europeizace na národní právní řády

Tento proces vývoje tzv. europeizace se významně projevil i uvnitř ČR, kde se změnila **police jednotlivých státních orgánů, jejich vzájemné vztahy a kompetence**, což byl nepřímý předmět rozhodování občanů v přístupovém referendu. Na základě Smlouvy o přistoupení (č. 44/2004 Sb.m.s.) **došlo k tiché přeměně významu jednotlivých ustanovení zejména Ústavy ČR a LPS**. Jako příklad lze uvést především důsledky závaznosti čl. 12 SES, který zakazuje diskriminaci z důvodu státní příslušnosti. Tím v oblastech regulovaných právem EU/ES modifikoval ve vztahu k občanům 26 zbývajících členských států EU dopady čl. 42 odst. 1 LPS, který část základních práv váže na státní občanství ČR (ve smyslu čl. 1 odst. 2 úst. zák. č. 4/1993 Sb.). Tento způsob není obvyklý ve všech státech.³¹ V ČR v tomto směru (přeměna ústavy tichou cestou) představovala zásadní problém zejména ratifikace Římského statutu Mezinárodního trestního tribunálu, kde je od roku 2000 patrný vývoj názorů (od potřeby výslovných změn ústavy k přednosti aplikace mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR).

Rovněž tak se změnilo **postavení Ústavního soudu**, kde došlo jednak k novelizaci právní úpravy jeho postavení již s předstihem v roce 2001 a 2002,³² jednak se výrazně rozšířil okruh problémů, kterými se musel ve své činnosti zabývat.³³ Ústavní soud se tak dostal do nového právního prostředí (tzv. „Verfassungsverbund“ a „Verfassungsgerichtsverbund“)³⁴ a musel začít řešit nové problémy a hledat pro ně základní stanoviska. Přistoupení k EU znamenalo pro Ústavní soud ČR zásadní změnu, neboť **musel definovat své postavení v novém právním systému**. Ústavní soud se připojil k řadě jiných ústavních soudů (např. Německo, Polsko, Španělsko, Dánsko) a v prvním nálezu po přistoupení konstatoval, že právo EU není bezpodmínečně nadřazeno právu ČR, jak by to vyplývalo ze základní prejudikatury

³¹ Např. Francie nemá obecnou klauzuli, nýbrž v případě potřeby ústavu (již sedmkrát) mění podle toho, jak to vyžadují jednotlivé integrační smlouvy, což má jak přednosti, tak i nedostatky (v podstatě se jedná o zmocnění v podobě odkazu na příslušnou smlouvu a taková ustanovení nabývají účinnosti až s platností této smlouvy).

³² Ústavní zákon č. 395/2001 Sb. (tzv. euronovela) a zákon č. 48/2002 Sb. kterým se mění zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů. Tato novela reaguje na revizi ústavních ustanovení v oblasti vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva včetně budoucího členství v EU. Jádrem této změny bylo vložení do textu zákona o Ústavním soudu nového druhého oddílu (§ 71a–71e) o řízení o souladu mezinárodních smluv podle čl. 10a a čl. 49 Úst s ústavními zákony.

³³ Viz přehled jeho rozhodnutí sub 1 (zpráva kolektivu prof. Týče a tam uvedená literatura).

³⁴ Nejnověji VOßKUHLE, A. *Der europäische Verfassungsgerichtsverbund*. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, roč. 2010, č. 1, s. 3.

ESD (nyní Soudní dvůr EU).³⁵ Stejně jako jiné soudy poukazuje na to, že právo EU má přednost před právem ČR v případě, že nezasahuje do tzv. materiálního jádra ústavy.³⁶ Obsah tohoto pojmu z hlediska podstatných náležitostí demokratického právního státu Ústavní soud vymezil ve svých rozhodnutích (např. *Lisabon I*) jen obecně.³⁷ V dalším nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 29/09 (č. 387/2009 Sb. – Lisabonská smlouva II) byl tento prvek identity ústavy a neodstranitelných kompetencí státu zdůrazněn v návrhu skupiny senátorů. Na rozdíl od rozsudku Spolkového ústavního soudu k Lisabonské smlouvě (body 252 a následující) se ovšem náš Ústavní soud odmítnul vyjádřit podrobně k tomu, co k tomu, co vše je třeba zahrnout do této oblasti. Pouze konstatoval, že nepovažuje za možné, aby s ohledem na postavení, které v ústavním systému ČR zastává, takový katalog nepřenositelných pravomocí vytvářel a autoritativně určoval „věcné meze přenosu pravomocí“, neboť to by mělo být ponecháno primárně na specifikaci zákonodárci, když odpovědnost za tato politická rozhodnutí nelze přenášet na Ústavní soud; ten je může podrobit své kontrole teprve v okamžiku, kdy byla na politické úrovni skutečně učiněna. Stejně tak Ústavní nepovažoval za možné, aby v abstraktním kontextu dopředu formuloval, co je přesným obsahem čl. 1 odst. 1 Ústavy.³⁸

³⁵ Zejména rozhodnutí *Costa v. ENEL* z roku 1964.

³⁶ V této souvislosti tento problém vystupuje do popředí jako požadavek respektování národní identity členských států podle čl. 6 odst. 3 SEU, což je rovněž zcela zásadní kategorií ústavního práva, jak také ukázal nálezy Ústavního soudu č. 318/2009 Sb. (Pl. ÚS 27/09 – soudce zpravodaj P. Holländer). Pojem „identity“, který nyní čl. 6 odst. 3 SEU tak zdůrazňuje, je přitom jedním z východisek pro řešení tzv. neústavních ústavních předpisů. Na příkladu judikatury nejvyšších soudů Indie a USA viz JACOBSON, G. J. *Constitutional Identity*. The Review of Politics, roč. 2006, s. 361n. Náš Ústavní soud se této otázky dotkl v podobě konstrukce doktríny materiálního jádra ústavy v nálezu Pl. ÚS 19/09 (č. 446/2008 Sb.) k ústavnosti Lisabonské smlouvy.

³⁷ V bodě 93 nálezu *Lisabon I* konstatoval, že „vůdčím principem je nepochybně zásada nezadatelných, nezczizitelných, neprohlášených a nezrušitelných základních práv a svobod jednotlivců, rovných v důstojnosti a právech; k jejich ochraně je budován systém opírající se o zásady demokracie, svrchovanosti lidu, dělby moci, respektující zejména zmíněné materiální pojetí právního státu. Tyto zásady nejsou dotknutelné ani formálněprávně souladně provedenou změnou Ústavy, protože mnohé z nich jsou zjevně přirozenoprávního původu, a stát tedy není jejich poskytovatelem, ale může a musí je – jako ústavní stát – pouze zaručovat a chránit.“ I zde odmítl podat jejich konkrétní výčet.

³⁸ Viz zejména body 111 a 112 nálezu *Lisabon II* (č. 387/2009 Sb.).

3) Podstata a dopad změn práva EU ve sledovaném období na české právo. Reálný proces evropeizace českého práva a jeho výsledky ve sledovaném období v legislativě a aplikační praxi

3.1. Změny v pojetí ústavního pořádku ČR

Důsledkem evropeizace je nové vymezení vztahu domácího a mezinárodního práva v důsledku změn provedených v Ústavě ČR v roce 2001 (tzv. euronovela). Na tomto základě byla do práva ČR inkorporována podstatná část mezinárodních smluv (čl. 10)³⁹ a byl vytvořen ústavní předpoklad pro přenesení části pravomocí státních orgánů na mezinárodní organizaci či instituci (čl. 10a Ústavy ČR). S tím souvisí i nově postavená otázka suverenity a členství ČR v EU. Zde se jedná o problém, kterým se usilovně zabývá teorie a praxe všech členských států EU a stejně tak teorie státu v nečlenských státech. Jedná se o zásadní otázky vztahů vnitrostátního a nadnárodního práva jak jsou řešeny v ústavním pořádku ČR a jak je vykládá Ústavní soud ČR a jiné ústavní soudy.⁴⁰

Zejména to je problém suverenity státu a důsledků přistoupení k EU, možnost vystoupení, kompetence a jejich rozdělení mezi EU a členské státy atd. Znovu tak ožil význam klasické obecné státovědy a jejich tra-

³⁹ Ve srovnání s cca 30 tzv. lidskoprávními smlouvami podle § 2 úst. zák. č. 23/1991 Sb. a následně podle čl. 10 Ústavy ČR v jejím původním znění se tak stalo součástí našeho práva asi 1200 mezinárodních smluv.

⁴⁰ Např. francouzská Ústavní rada např. v rozhodnutích č. 91–294 DC (vyvolalo obsáhlou změnu Ústavy v roce 1992), č. 92–308 (též č. 312 a 313) DC k Maastrichtské smlouvě, č. 93–325 (Schengen), č. 97–394 DC k Amsterdamské smlouvě, č. 98–408 (Římský statut Mezinárodního trestního tribunálu), č. 2004–505 DC z 19. 11. 2004 k Ústavní smlouvě a 2004–560 DC z 20. 12. 2007 k Lisabonské smlouvě. Zvláštností zde bylo, že změna Ústavy Francie v roce 2003 s ohledem na transpozici evropského zatýkacího rozkazu byla provedena na základě stanoviska Státní rady, nikoli rozhodnutí Ústavní rady. Dánský Nejvyšší soud tak učinil v rozhodnutí I 361/1997 (Carlsen v. Rassmussen – problematika Maastrichtské smlouvy v podobě *actio popularis* proti předání kompetencí orgánů Dánska jako rozporného s § 20 Ústavy Dánska). Španělský Ústavní soud se tím zabýval v rozhodnutí DTC 1/2004 k Ústavní smlouvě. Polský Ústavní tribunál tak učinil v rozsáhlém rozsudku K 18/04 z května 2005 (přístupová smlouva), český Ústavní soud v nálezu k Lisabonské smlouvě (č. 446/2008 Sb.), další rozhodnutí se očekává zřejmě v listopadu 2009. Spolkový Ústavní soud k problematice EU (zejména Maastrichtské smlouvě a Lisabonské smlouvě) již vykazuje cca 15 významných rozhodnutí stejně jako Ústavní soud Itálie. Na tomto základě již vzniká určitá koncepce nového pojetí státu. Viz blíže van Ooyen R. CHR. *Die staats theorie des Bundesverfassungsgerichts und Europa*. 4. vyd., Nomos: Baden-Baden 2011, s. 13–109.

dičních problémů,⁴¹ které se ukázaly v novém světle s potřebou redefinice.⁴² Ukázalo to právě první rozhodnutí Ústavního soudu k Lisabonské smlouvě, kde Ústavní soud zpochybnil možnost výkladu pojmu „svrchovaný stát“ (bod 98), aniž by z toho vyvodil závěr o možnosti či nemožnosti judikovat v takovém případě tuto problematiku.⁴³

3.2. Dělbá moci z hlediska členství ČR v EU

Na problém suverenity navazuje problematika dělby moci a vzájemných vztahů mezi jednotlivými orgány státu z hlediska zastupování zájmů ČR v orgánech EU, které samy rovněž vycházejí ze zásady tzv. institucionální rovnováhy.⁴⁴ Vertikální dělbá moci z hlediska členství ČR v EU otevírá tyto otázky – **svrchovanost, přímé působení práva EU, nedotknutelné ústavní jádro a jeho respektování, dělbá kompetencí, řešení kompetenčních sporů, možnost vystoupení z EU, možnost omezení výkonu členských práv v rámci EU**. I zde dochází k tiché přeměně významu ústavních textů zejména z hlediska posílení významu exekutivy obecně (zastupování a rozhodování v orgánech EU) a Senátu částečně (čl. 10b Ústavy ČR). Jak ukazuje praktický případ ratifikace Lisabonské smlouvy, může

⁴¹ Za mnohé autory, kteří na tento problém ukazují, lze uvést např. VOBKUHLE, A. *Die Renaissance der „Allgemeinen Staatslehre“ im Zeitalter der Europäisierung und Internationalisierung*. Juristische Schulung, roč. 2004, č. 1, s. 2–7 a zejména Schuppert, F. G.: *Staatswissenschaft*. Baden-Baden: Nomos 2003, s. 835n. KNILL, K., WINKLER D. *Staatlichkeit und Europäisierung: zur Abgrenzung und Systematisierung in Interdisziplinären Konzepten*. Der Staat, roč. 2006, č. 2, s. 215–244; WAHL, R. *Erklären staatstheoretische Leitbegriffe die Europäische Union?* Juristen-Zeitung, roč. 2005, č. 19, s. 916–925. Souhrnný popis podávám in FILIP, J., SVATOŇ, J. *cit. dílo*, s. 366 n.

⁴² Názorně to ukazují závěry Ústavního soudu zejména v bodech č. 98 až 107 nálezu ÚS č. 446/2008 Sb. k pojmu svrchovaného státu. Jinak je ovšem třeba uvést, že jde o pojmy historické a politické současně, takže nejen že podléhají vývoji, ale jsou využívány k různým politickým cílům. Tak jako by státovědci 19. století těžko chápali fungování EU, tak by těžko rozuměli tomu, co se dnes v nálezu Ústavního soudu označuje jako „dělená“ suverenity nebo tomu, co zdůrazňuje Memorandum (Žádost vlády ČR o přijetí do EU) slovy, že „v moderním evropském vývoji je výměna části vlastní státní suverenity za sdílený podíl na suverinitě nadstátní a na spoluzodpovědnosti nevyhnutelná jak pro prospěch vlastní země, tak i celé Evropy“ (dostupné s datem 30.4.2004 na adrese http://www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni_vztahy/neverejne/205891-memorandum.html).

⁴³ Viz ZEMÁNEK, J. *Přezkum ústavnosti Lisabonské smlouvy: obsahové otázky*. Jurisprudence, roč. 2009, č. 1, s. 34.

⁴⁴ Ačkoli tento princip není výslovně v právu EU zakotven, je prosazován již od rozsudku ESD C-70/88 ve věci Černobyl, kde Soud dovedl (v textu smluv nebylo) pravidlo, podle kterého každý orgán ES má plnit určitou funkci a působit v rámci vyvažujícího systému fungování orgánů ES.

dojít rovněž k zásadnímu posílení role Ústavního soudu z hlediska jeho evropeizační kompetence v podobě preventivní kontroly mezinárodních smluv. Sám Ústavní soud musel hledat procesní postupy, vyjasňovat kritéria hodnocení ústavnosti na úseku, kde jsou pojmy v pohybu, jsou zpochybňované nebo již překonané⁴⁵ a zaujímat stanoviska k dosud v nauce nediskutovaným nebo obcházeným problémům. Tomu odpovídá i styl rozhodnutí, které se vyznačuje nejen rukopisem typické pečlivosti soudce zpravodaje, ale i snahou hledat srovnání v jiných zemích a oporu v jejich literatuře.⁴⁶

Evropeizace v této oblasti vedla k **posílení role exekutivy**, což je důsledkem toho, že právě vláda zastupuje členské státy v normotvorných orgánech EU. Pak ovšem pochopitelně s kvantitativním a kvalitativním nárůstem významu práva EU/ES nutně posiluje vláda na úkor na Parlamentu. S tím ovšem souvisí hledání nových institucionálních forem parlamentní kontroly, informačních povinností a konfirmačních postupů (čl. 10b Ústavy ČR, novelizace jednacího řádu sněmoven z let 2004 a 2009, judikatura Ústavního soudu).⁴⁷

3.3. Demokracie a evropeizace práva ČR

Evropeizace práva v ČR je spjata s rozvojem řady institutů přímé a zastupitelské demokracie. Týká se to jak referenda z roku 2003, tak voleb do Evropského

⁴⁵ Zejména Schlieski, který na závěr své obsáhlé studie konstatuje, že kategorie státu, suverenity, legitimacy a legitimity v souvislosti s přistoupením k nadnárodnímu mocenskému systému, tak v důsledku vnitrostátního vývoje pozbyly svou axiomatičnost (Fraglosigkeit) a vyžadují zásadní přehodnocení. Viz Schlieski, U.: cit. dílo, s. 725.

⁴⁶ To je typické pro rozhodnutí Ústavního soudu zejména tam, kde vstupuje na nové nezmapované pole. Proto je příznačné, že nejvíce odkazů na jiné státy a literaturu najdeme např. v tzv. přílepkovém nálezu č. 37/2007 Sb. (soudce zpravodaj E. Wagnerová) nebo v nálezu k postavení minoritních akcionářů a transpozici komunitárního práva při tzv. squeeze-out v nálezu č. 257/2008 Sb. (soudce zpravodaj J. Mucha).

⁴⁷ Zejména novela jednacího řádu Poslanecké sněmovny (zákon č. 282/2004 Sb. – Výbor pro evropské záležitosti, způsob projednávání návrhů aktů ES/EU a předběžných stanovisek vlády k nim, otázky nominací na funkce v orgánech EU, č. 205/2006 Sb. – jednání ve věcech bezpečnosti ČR a plnění spojeneckých závazků, č. 162/2009 Sb. – posílení kontrolní role ve vztahu k záležitostem EU, postup při podání žaloby ve věci porušení zásady subsidiarity aktem Evropské unie, vázaný mandát vlády, postup při schvalování rozhodnutí Evropské rady podle čl. 48 odst. 6 SEU o změně ustanovení části třetí Smlouvy o fungování Evropské unie) a novela jednacího řádu Senátu (zákon č. 172/2004 Sb. – podrobná pravidla pro jednání o mezinárodních smlouvách, součinnost s vládou při projednávání nejen návrhů právních aktů, ale i dalších otázek souvisejících s členstvím ČR v EU, kooperace s poslanci Evropského parlamentu, jednání ve věcech bezpečnosti ČR a plnění spojeneckých závazků, č. 162/2009 Sb. – jako v případě Poslanecké sněmovny).

parlamentu⁴⁸ či poskytnutí volebního práva občanům EU při volbách do místních samospráv. Postupně tak klíčící představa, že výtky tzv. demokratického deficitu“ směřované vůči EU jako nadnárodní organizaci s ambicemi vytváření nadnárodního společenství, by se daly alespoň otupit tím, že by bylo **evropské primární právo legitimováno v referendech**.⁴⁹ Jako příklad řešení se navrhuje, aby primární právo stanovilo povinnost ratifikačního procesu cestou národních referend. Kromě nich by však bylo možné řešení cestou tzv. celoevropských referend, která by již probíhala ve všech členských státech současně (obdoba voleb do Evropského parlamentu). Kromě toho je dokonce navrhováno, že by bylo možné primární právo měnit jen „evropským referendem“ (nikoli referendy), které by se konalo již podle jednotných evropských předpisů.⁵⁰ Tyto názory ovšem narážejí nejen na značnou ústavněprávní zdrženlivost z hlediska tzv. evropských článků ústav členských a kandidátských zemí, ale jsou nerealistické již ve světle zkušenosti s procesem ratifikace Lisabonské smlouvy a snahou politických elit vyhnout se referendu.⁵¹ Kromě toho specifickým rysem evropeizace je i **evropský kontext provádění voleb či referend**.⁵² Konečně i to je důkazem oprávněnosti zavádění pojmu evropeizace.

Významnou oblastí evropeizace je rovněž **oblast voleb a volebního práva**, kde se stát rovněž postupně otevírá existenci v rámci nadnárodní organizace. Nejedná se přitom pouze o otázku volebního práva občanů

⁴⁸ Volební systém do Evropského parlamentu je založen na poměrném zastoupení, podstatnou odlišností oproti volbám do Poslanecké sněmovny je, že ČR tvoří jediný (national-wide) volební obvod.

⁴⁹ Již delší dobu tento názor prosazuje např. evropeista Sven Hölschedt. Naposled na zkušenostech s Lisabonskou smlouvou v práci HÖLSCHIEDT, S., MENZENBACH, S. *Referenden in Deutschland und Europa*. Die öffentliche Verwaltung, roč. 2009, č. 19, s. 777, kde autoři sledují, zda již existují zárodky specifických plebiscitárních prvků v právu EU (s. 777–778) a jaké možnosti v tomto směru vytváření ústavního právo SRN (s. 778–780). Ve vztahu k Ústavě EU srov. HÖLSCHIEDT, S., PUTZ, I. *Referenden in Europa*. Die öffentliche Verwaltung, roč. 2003, č. 18, s. 737–746.

⁵⁰ Viz Hölscheidt, S., Menzenbach, S.: cit. dílo, s. 778 a tam uvedenou literaturu včetně kritiky za nereálnost.

⁵¹ Neúspěch referend v Nizozemí a Francii z roku 2005 (Ústava EU) byl nepochybně silným motivem.

⁵² Je zajímavé, že tzv. evropská referenda, kterých již proběhlo kolem čtyřiceti, reagují nejen na názory lidu daného státu, ale i na okolí. Např. o konání našeho referenda bylo rozhodováno v rámci visegrádské čtyřky, kde se v roce 2002 měli předsedové vlád (ČR, Slovensko, Polsko, Maďarsko) dohodnout, že jako první budou hlasovat nejvíce proevropští Maďaři a skeptičtí Češi teprve jako poslední. Jak uvádí studie *IRI Europe Report on the growing importance of Initiatives and Referendums in the european integration process*. 2002. Ed. Hautala, H., Kaufmann, B., Wallis, D., s. 10, mělo se tak stát po vzoru dominového efektu hlasování z roku 1994 (pořadí Rakousko, Finsko, Švédsko a Norsko).

EU v našich obecních volbách a ve volbách do Evropského parlamentu na našem území. Z hlediska **přípravy volebního kodexu** je proto jednou z klíčových otázek volební právo občanů „třetích“ zemí (mimo EU). Pro její posouzení je důležité zvážení zejména takových otázek, jako jsou povaha zastupitelstev obcí, jimi vykonávané veřejné moci, dopadů na zapojení cizinců do voleb zastupitelstev a případně i do jejich činnosti, vazba této úpravy na zapojení cizinců do jiných forem výkonu veřejné moci (zejména profesní a akademická samospráva). Volební právo cizinců do orgánů místní samosprávy je umožněno např. v Maďarsku, Estonsku, Islandu, kantonech Švýcarska, Nizozemí, Irsku, Švédsku, Norsku, Finsku, Španělsku, Portugalsku nebo Dánsku. Nejde proto jen o volný pohyb kapitálu, služeb, zboží nebo pracovních sil, ale i o účast na správě veřejných věcí jako možný další trend.⁵³

3.4. Evropeizace v oblasti politického systému

Ačkoli kořeny EU jsou spjaty s hospodářskými společenstvími, postupně rostl význam otázek politického systému, který je s hospodářstvím bezprostředně spjat. EU tak stanoví stejně jako Rada Evropy řadu požadavků, které jsou podmínkou přístupu k ní (čl. 6, čl. 49 SEU). Jestliže však v **případě členských států tyto otázky vystupují pod prizmatem zachování národní identity, tak v případě EU je to naopak pod požadavkem tzv. homogenity politického systému** členských států EU. Tento aspekt je posílen o možnost pozastavení členství v EU (čl. 7 SEU). Princip zachování ústavní identity státu (l'identité constitutionnelle de la France) se ukázal jako ústupové francouzské Ústavní rady, která postupně měnila svůj rigorózní přístup k požadavku nadřazenosti ústavy nad mezinárodními smlouvami (bod 19 rozhodnutí 540-2006 z 27. 7. 2006 k právům v informační společnosti).

Významné možnosti evropeizace se budou postupně vytvářet v **oblasti spolupráce politických stran v rámci Evropy**, i když proces vytváření evropských, nikoli vnitrostátních politických stran zde nelze očekávat (omezení na občanství a na činnost uvnitř státu). To však neznamená, že se zde o evropeizaci nedá hovořit, jak na úrovni národních stran,⁵⁴ tak na úrovni Evrop-

⁵³ Zatím je ovšem otázka evropské petice pouze v zárodcích. Viz nařízení EP a Rady č. 211/2011, o občanské iniciativě ve směru k utváření unijní politické participační kultury, když požaduje, aby výbor organizátorů iniciativy byl tvořen občany nejméně 7 členských států a aby petici podle poměru obyvatel podepsali občané nejméně jedné čtvrtiny členských států. Konkrétně se má minimální počet podepsaných osob vyžadovaný v každém členském státě rovnat počtu členů Evropského parlamentu volených v daném státě vynásobenému 750, což je např. pro ČR 16.500 a pro SRN 74.250 občanů.

⁵⁴ Viz otázky změny programů, metod činnosti, vedení kampaní, vzájemná spolupráce politických stran obecně. Začíná se to projevovat ve stanovách našich politických stran např.

ského parlamentu zvláště (čl. 10 SEU).⁵⁵ Nejde ovšem o celoevropské strany, to je zatím utopie stejně jako evropská ústava (pro nějaký evropský superstát), ale jedná se o rozhodování v rámci evropských standardů,⁵⁶ ve vztahu k otázkám jako jsou legalita, legitimní cíl, nezbytnost zásahu v demokratické společnosti, tedy proporcionalita a její složky. Jako možný zárodek evropské participativní demokracie tak možno označit též evropskou občanskou iniciativu podle čl. 11 odst. 4 SEU a nařízení č. 211/2011 o občanské iniciativě.

3.5. Evropeizace v oblasti státního občanství občanství EU

Občané ČR získali akcesorické občanství EU (zejména čl. 12, čl. 17 až 22 SES) a s ním související nová práva (volby, pobyt, petice, diplomatická ochrana, ochrana před diskriminací). Změnila se ústavní úprava postavení občanů jiných členských států, a to aniž bylo třeba měnit LPS.⁵⁷ Výrazně se projevilo nejen členství v Radě Evropy, nýbrž i v EU v podobě několik let trvajících pokusů o přijetí tzv. antidiskriminačního zákona.⁵⁸ Velkou diskusi při ratifikačním procesu Lisa-

v tom, že jako právo člena je zakotvena možnost kandidování do Evropského parlamentu ve všech členských zemích EU. Srov. čl. 10 Stanov ČSSD.

⁵⁵ Tzv. evropské politické strany jsou ovšem ve skutečnosti jen obdobou parlamentních frakcí na národní úrovni. Podrobně viz FIALA, P., MAREŠ, M., SOKOL, P. *Eurostrany. Politické strany na evropské úrovni*. Praha 2007. Pokusy o formování, když už ne politické strany, tak alespoň stran s blízkým programem (např. Libertas ve volbách do Evropského parlamentu v roce 2009) jsou zatím jen na počátku. EU také ve zvláštním Prohlášení č. 11 k Závěrečnému aktu konference v Nice výslovně prohlašuje, že čl. 191 SES nemá za cíl přenesení kompetencí na ES a nedotýká se vnitrostátní ústavní úpravy politických stran s tím, že financování těchto frakcí nemůže být použito k financování domácích politických stran. Pro právníky se zde jedná zejména o nařízení č. 2004/2003/ES, o statutu a financování politických stran na evropské úrovni, jehož přijetí tak zpochybňuje význam Prohlášení č. 11. K sporům o této otázce viz Hölscheidt, S.: komentář k čl. 191 SES (vysvětlivka. č. 3). In: Grabitz/Hilf/Nettesheim: *Das Recht der Europäischen Union*. München: C. H. Beck (stav November 2008).

⁵⁶ Názorným příkladem je zde rozsudek NSS Pst 1/2008, kde lze dokumentovat jeden z typických trendů tohoto procesu. K tomu viz FILIP, J. *Návrh na rozpuštění Dělnické strany před NSS*. Jurisprudence, roč. 2009, č. 7, s. 16–22.

⁵⁷ Viz k tomu např. rozsudek ESD (2. senát) C-164/07 (*Sbírka rozhodnutí 2008 Strana I-04143 dostupné na http://eur-lex.europa.eu*), podle kterého komunitární právo (čl. 12 SES) brání právnímu předpisu členského státu, který upírá státním příslušníkům jiných členských států, kteří bydlí a pracují na území prvně zmíněného státu, nárok na odškodnění určené k náhradě újmy na zdraví a životě člověka způsobené trestným činem, který nebyl spáchán na území tohoto státu, pouze z důvodu jejich státní příslušnosti.

⁵⁸ Nakonec přijat až v roce 2009 jako v posledním členském státě EU. Jiný aspekt této antidiskriminační problematiky –

bonské smlouvy v ČR rovněž vyvolala otázka místa Listiny základních svobod EU v budoucí podobě EU. Zatímco Poslanecká sněmovna po obsáhlé diskusi k otázce souhlasu k ratifikaci Lisabonské smlouvy přijala doprovodné usnesení,⁵⁹ prezident republiky vstoupil do ratifikačního procesu v rámci EU zcela razantně, když vytyčil jako podmínku ratifikace záruky před možnými majetkoprávními nároky sudetských Němců.⁶⁰

Názorných příkladem otevření se státu navenek je v oblasti státního občanství změna postoje ČR k principu vyloučení bipolitismu na rozdíl od dříve rostoucího významu principu vyloučení apatristu, kde vzrostl význam mnohostranných mezinárodních úmluv. To bylo až do poloviny 80. let minulého století rozvíjeno v podobě řady dvoustranných mezinárodních smluv omezujících případy bipolitismu.⁶¹ Naopak nyní začínají převládat úmluvy, které tradiční koncepci jediného státního občanství relativizují právě s ohledem na procesy evropeizace a globalizace.⁶²

zákaz diskriminace z důvodu občanství v jiném členském státě EU vyvolal otázku možného retroaktivního uplatnění Listiny základních práv EU na majetkové nároky sudetských Němců, což je nyní předmětem řešení v gesci švédského předsednictví.

⁵⁹ V tomto doprovodném usnesení Poslanecká sněmovna mimo jiné prohlašuje, že „1. ustanovení Listiny základních práv EU jsou při dodržení zásady subsidiarity určena orgánům, institucím a jiným subjektům Evropské unie a dále členským státům, výhradně pokud uplatňují právo EU;

2. právní status, který je přiznáván Listině základních práv EU, proto bez jakýchkoli pochybností zajišťuje, že tato nemůže působit retroaktivně a zpochybnit tak právní a majetkové vztahy vyplývající z československého zákonodárství, zejména z let 1945 až 1946, jakož ani dosavadní judikaturu evropských a vnitrostátních soudů, které tyto právní a majetkové otázky řeší.“

⁶⁰ V rámci projektu byla v tomto směru zpracována studie Filip, J.: Einige Probleme der Vergangenheitsbewältigung auf dem Beispiel der Restituten in der Tschechischen Republik (v tisku SRN). To obecně souvisí s výkladem čl. 17 Listiny základních práv EU (vlastnické právo), kterému je prý možno přidat retroaktivní účinek. Naproti tomu zákaz diskriminace z důvodu občanství (čl. 21 odst. 1) již dávno platí. Není ovšem jasné, jak by takový pokus obstál ve vztahu k pravidlům aplikace Listiny základních práv EU podle jejího čl. 51. Tzv. česká výjimka je v současnosti v jednání (přístup Chorvatska k EU).

⁶¹ Jednalo se o smlouvy uzavřené postupně s USA, SSSR, Maďarskem, Polskem, NDR, Bulharskem a Mongolskem.

⁶² Pro ČR je to zejména Úmluva o státním občanství vdaných žen (vyhl. č. 72/1962 Sb.), Úmluva o právech dítěte (č. 104/1991 Sb.), Evropská úmluva o státním občanství (č. 76/2004 Sb.m.s.) a univerzální Úmluva o omezení případů bezdomovectví (č. 43/2002 Sb.m.s.).

3.6. Evropeizace v oblasti základních práv a svobod

Jak již bylo zmíněno sub 1, lze zejména v oblasti ochrany základních práv a svobod nejnázorněji dokumentovat procesy evropeizace na poli ústavního práva. Jestliže rozhodnutí Spolkového ústavního soudu Solange I (1974) postupně obrátilo pozornost ES k této problematice, tak následující rozhodnutí (Solange II z roku 1986, Maastrichtské rozhodnutí z 1993) již mohla konstatovat výrazný postup v této oblasti. Můžeme zde proto sledovat nejvíce vzájemných vlivů – právní úprava EU působí na národní zákonodárství a judikaturu (evropsky konformní výklad základních práv), naopak národní praxe ovlivňuje právní úpravu v rámci EU (včetně tradičních metod a dogmatiky výkladu základních práv v judikatuře ESD) a konečně se ovlivňují členské státy mezi sebou navzájem.⁶³ Stejný proces probíhá i z hlediska druhého centra evropeizace – Rady Evropy a ESLP a je v našich podmínkách s ohledem na více než 17 let působení také daleko patrnější. Tato oblast je vůbec nejvíce „zasazena“ evropeizací a globalizací a s ohledem na rozsah všech možných aspektů je možné pouze na tuto oblast stručně poukázat.⁶⁴ Tím se mění i přístupy k mezinárodním úmluvám v této oblasti. Zatímco Vídeňská úmluva o smluvním právu vychází z tradičního pojetí mezinárodní smlouvy z hlediska jejího přijetí, ratifikace a výkladu (statický výklad z hlediska okolností přijetí), tak tam, kde mezinárodní lidskoprávní úmluvy vykládají již nikoli smluvní strany smlouvy, nýbrž orgány soudního typu, výrazně do popředí vystupuje výklad dynamický, který původně zamýšlený obsah takových dokumentů neustále přetváří, aniž by k tomu byla vyžadována změna takové smlouvy. V této oblasti bude i nadále problémem vymezení místa Listiny základních práv EU v našem právním řádu, neboť na rozdíl od Ústavy EU nyní existuje jen v podobě odkazu, který ve vztahu

⁶³ Zde je třeba opět zmínit i problematiku částí rozsudku Spolkového ústavního soudu k tzv. eurozatykači. Blíže jsem na to poukázal hned po jeho vydání – viz FILIP, J. *BVefG – eurozatykač ano, ale právněstátně transponovaný*. Právní zpravodaj, roč. 2005, č. 9, s. 12–16.

⁶⁴ Jen pro názornost uvedme, že v dodatku k práci RENGELING H.-W., SZCZEKALLA, P. *Grundrechte in der EU*. Köln etc. 2004 lze nalézt cca 200 stran seznamu literatury a rozhodnutí na toto téma jen za dva roky od vydání této práce (2004 a 2005). Pro českého čtenáře může být instruktivní nejnovější práce na toto téma Černá, D.: *Standard ochrany lidských práv v Evropě*. Univerzita Karlova v Praze: Právnická fakulta, 2009, dále ŠÍŠKOVÁ, N. *Dimenze ochrany lidských práv v EU*. 2. rozš. a aktualit. vyd., Praha: Linde a.s. 2008. K otevřenému problému platnosti Listiny základních práv EU ve vztahu k prezidentským dekretům a možnému vystoupení ČR z dosahu platnosti této Listiny viz na příkladu již provedených výluk např. Barnard, C.: *The „Opt-Out“ for the UK and Poland form the Charter of Fundamental Rights: Triumph of Rethoric over Reality?* In: *The Lisbon Treaty. EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?* Wien – New York: Springer 2008, zejm. s. 266.

k jejímu textu provedl čl. 6 odst. 1 SEU (ve znění Lisabonské smlouvy). Listina tak není součástí SEU, nemá ani podobu mezinárodní smlouvy, která by podléhala ratifikaci, ale stane se přesto právně závaznou (viz jednání v Poslanecké sněmovně 18.2.2009).

3.7. Parlament ČR a vyjadřování zájmů ČR

Z hlediska ústavního práva do popředí vystupuje role tzv. demokratického deficitu EU, role národních parlamentů,⁶⁵ především našeho Parlamentu.⁶⁶ V tomto směru jde o oblast, která se v našem ústavním právu projevila i přímými změnami jednacích řádů obou sněmoven Parlamentu v roce 2004 a 2009.⁶⁷ Zvláštností v této souvislosti bylo, že stanovení tzv. vázaného mandátu vlády cestou změn jednacích řádů zákonem č. 162/2009 Sb.⁶⁸ bylo podmínkou senátorů, aby vyslovili souhlas s ratifikací Lisabonské smlouvy.

⁶⁵ Otázka naplňování Protokolu o úloze národního parlamentu v EU z roku 1997 v podmínkách našeho Parlamentu.

⁶⁶ K tomu PALIVEC, J. Kvantifikační analýza procesu aproximace práva ČR s právem Evropských společenství. Právník, roč. 2006, č. 1; PALIVEC, J. Koordinace legislativních procesů na unijní a národní úrovni a harmonizace práva v podmínkách členství ČR v EU. Právník, roč. 2006, č. 2; PÍTROVÁ, L. Euronovela jednacích řádů Poslanecké sněmovny – ianuaire serata? Právník, roč. 2005, č. 7. V jiných státech např. WIESER, B. Zur schwierigen Umsetzung der parlamentarischen Beteiligung an der innerstaatlichen Willensbildung in EU-Angelegenheiten. Das Komitee gem § 31e Abs 3 GOGNR. ÖJZ, roč. 1998; JASKIERNIA, J. Parlament polski a Parlament Europejski u progu integracji z Unią Europejską. In: Parlamenti a integracja europejska. Warszawa 2002, s. 232–249; BEICHELZ, T. Die EU-Osterweiterung: eine Bürde für Repräsentation und Legitimation in den Beitrittsländern. Zeitschrift für Parlamentsfragen, roč. 2003, č. 2 atd.

⁶⁷ Zde je třeba uvést, že v roce 2009 bylo provedení změn v jednacích řádech podmínkou Senátu, aby dal souhlas k ratifikaci Lisabonské smlouvy. Pragmatičtí Češi se tak vypořádali s tímto problémem jinak než německý Spolkový ústavní soud v Lisabonském rozsudku z 30. června 2009, kde se požadoval nejdříve provedení změn v německém zákonodárství. Viz *Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union*. BGBl. Nr. 60 vom 24. 09. 2009, Seite 3026 a *Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union*. BGBl. Nr. 60 vom 24. 09. 2009, Seite 3031. Naopak neuspěl návrh frakce Die Linken na radikální doplnění čl. 23 odst. 1 Základního zákona o vyslovení souhlasu se změnami primárních smluv v referendu. Obsah toho, co stanovil náš zákon č. 162/2009 Sb. (změna jednacích řádů sněmoven) měl být předmětem nového čl. 21 odst. 1a Základního zákona. Ve Francii naopak Ústavní rada v rozhodnutí č. 560-2007 DC ze 20. 12. 2007 došla k závěru, že svěření kompetence komor podávat k ESD žaloby z důvodu porušení principu subsidiarity podle čl. 263 SFEU a čl. 8 Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality, vyžaduje změnu ústavy (nyní čl. 88-6 Ústavy Francie).

⁶⁸ S ohledem na vzájemný vztah obou sněmoven je nutno pozastavit se nad tím, že podmínka ratifikace Lisabonské smlou-

Postoupení řady kompetencí však nijak neovlivnilo počet přijímaných zákonů, ačkoli se jedná o pravidelnou výtku.⁶⁹ Změnila se však pravidla legislativní techniky. Významné jsou zde závazné změny v legislativním procesu v jeho předparlamentní fázi ve formě novelizace Legislativních pravidel vlády a cestou přijetí Metodických pokynů pro zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství ČR v EU z roku 2004. Kromě toho je ovšem velmi důležité, že se učíme pracovat podle legislativních pravidel orgánů EU, což je rovněž nástroj evropeizace na úseku legislativy.⁷⁰

vy vedla k vybočení ze zavedených parlamentních tradic, kdy reglementová autonomie sněmoven vyžadovala alespoň zachování formy samostatných změn jednacích řádů. Zde se tak ale stalo v „balíku“, což je ovšem projevem vzájemné nedůvěry mezi sněmovnami.

⁶⁹ Odhaduje se, že členství v EU se dotýká cca 60% zákonů členských států, v oblasti hospodářské to má být až 80% zákonů. Tak to měl v roce 1988 předpovědět předseda Evropské komise J. Delors, jak uvádí ve své studii KÖNIG, TH., MÄDER, L. *Das Regieren jenseits des Nationalstaates und der Mythoseiner 80-Prozent-Europäisierung in Deutschland*. Politische Viertel jahres schrift, roč. 2008, č. 3, s. 439. Rovněž další exaktní studie ale tyto údaje považují za přehnané. Blíže, TÖLLER, A. E. *Mythen und Methoden. Zur Messung der Europäisierung der Gesetzgebung des Deutschen Bundestages jenseits des 80-Prozent-Mythos*. Zeitschrift für Parlamentsfragen, roč. 2008, č. 1, zejm. s. 8–12 a BOVENS, M., YESILKAGIT, K. *The Impact of European Legislation on National Legislation in the Netherlands*, s. 1–2 (dostupné na <http://publishing.eur.nl/ir/repub/asset/1763/NIG1-11.pdf>). Z hlediska zákonů zemí viz pro Rakousko BUBJÄGER, P., LARCH, D. *Landesgesetzgebung und Europäisierungsgrad*. Innsbruck 2004 (dostupné na <http://www.foederalismus.at/content/25/uploads/124.pdf>). Pro ČR uvádí F. NOVÁK: *Legislativa ČR v roce 2007 – kvantitativní přehled*. Právník, roč. 2009, č. 2, s. 167 uvádí údaje od roku 2004 v rozsahu 11–40%, což odpovídá přibližně i oběma zahraničním studiím. Obecně k problematice kritérií pro měření podílu evropských předpisů ve vnitrostátním právu na příkladu Eduskunty ve Finsku viz RAINIO, T., WIBERG, M. *How to Measure the Europeanisation of a National Legislature?* Scandinavian Political Studies, Early View (dostupné na adrese <http://www.3.interscience.wiley.com/journal/121392370/issue>). Nejnověji uvádí údaje od 6% do 84% studie *How much legislation comes from Europe?*, House of Commons Library. Research Paper, 10/62, 13. 10. 2010 (dostupné na adrese www.parliament.uk/briefing-papers/RP10-62.pdf).

⁷⁰ Viz např. *Interinstitucionální dohoda o společných pokynech k redakční kvalitě právních předpisů Společenství* (1999/C 73/01, ze dne 22. prosince 1998) – dodejme, že podle návrhu senátorů ve věci Pl. ÚS 29/09 je Lisabonská smlouva flagrantním porušením jejich pravidel, když její recital č. 2 požaduje, aby právní předpisy Společenství byly jasné a přesné a aby jejich uplatnění bylo pro jednotlivce předvídatelné. Tento požadavek je třeba zvláště přísně dodržovat v případě aktu, který by mohl mít finanční následky a který ukládá jednotlivcům povinnosti, aby dotčené osoby mohly s určitostí seznat obsah povinností, jež jim jsou ukládány. Dále např. *Společná praktická příručka Evropského parlamentu, Rady a Komise pro osoby podílející se na redakci právních předpisů v orgánech Evropského společenství* (březen 2000), což je

3.8. Exekutiva ČR a přistoupení k EU

Výrazně bylo s přistoupením k EU posíleno postavení exekutivy, zejména vlády, aniž byla v tomto směru změněna Ústava ČR. Tyto změny se ovšem např. ve srovnání s Rakouskem neprojeví ve větších změnách v rámci ústavních předpisů. S ohledem na parlamentní formu vlády (dualismus výkonné moci) se v ČR neprojevilo výrazněji napětí mezi vládou a prezidentem z hlediska vystupování za ČR v orgánech EU,⁷¹ projeví se však v napětí mezi prezidentem a zbyvajících státními orgány.⁷² Je však nyní možno očekávat zmírnění trendu převahy exekutivy, která mohla prosazovat své záměry nejen cestou Parlamentu, nýbrž právě i svou politikou v Bruselu v orgánech EU a přes Brusel nepřímou zasedání v Parlamentu ČR (čl. 10b Ústavy ČR nemůže být účinnou brzdou). Zde může vláda (např. vláda M. Zemana měla i jiné důvody – neměla většinu) přes protesty opozice poukazovat na potřebu transpozice směrnic ve větším rozsahu, než je ve skutečnosti třeba (někdy označováno jako tzv. gold plating).⁷³

3.9. Judikativa a evropeizace

Významné ústavní změny provedené v Ústavě ČR v roce 2001 se rovněž odrazily v postavení a fungování obecných soudů. V důsledku generální inkorporace mezinárodních smluv do právního řádu ČR jsou obecné soudy při svém rozhodování bezprostředně vázány

obdobou našich Legislativních pravidel. V roce 2001 předložena bílá kniha „Evropské vládnutí“ KOM (2001) 428, předpokládá orientaci normotvorby EU na pět základních prvků teorie tzv. goodgovernance“ – Otevřenost, participaci, odpovědnost, efektivitu a koherenci (zpráva dostupná na http://ec.europa.eu/governance/areas/preparatory_work_en.pdf).

⁷¹ V Polsku to bylo předmětem kompetenčního sporu mezi prezidentem a předsedou vlády, který byl vyřešen v rozsudku z května 2009 (Kpt 2/08) v podstatě ve prospěch předsedy vlády.

⁷² Zejména otázka ratifikace Lisabonské smlouvy ukázala, že stručné a tradičně přebírané ústavní formulace mohou být předmětem závažného sporu, jsou-li vytrženy z kontextu dalších ustanovení o parlamentní formě vlády. Viz s přehledem diskuse a literatury MALENOVSKÝ, J. *Kulečník namísto štafetového běhu v ratifikačních řízeních o integračních smlouvách v ČR*. Právní rozhledy, roč. 2009, č. 4 a polemicky KOUDELKA, Z. *Prezident a mezinárodní smlouvy*. Právník, roč. 2009, č. 9, s. 929–939. Tento problém nevzniká v parlamentních monarchiích, kde mají následníci trůnu „ústavní“ Kinderstube, takže ví, jak se mají v takových sporech chovat.

⁷³ Německá doktrína již začíná tuto politiku klasifikovat v podobě přímého a nepřímého zveličování požadavků EU. Blíže viz BURRMEISTER, F., STAEBE, E. *Grenzen des sog. Gold Plating bei der Umsetzung europäischer Richtlinien in nationales Recht*. Europarecht, roč. 2009, č. 3, s. 445. V Rakousku to Bußjäger, P.: *Symbolische Gesetzgebung als Realität und Rechtsproblem: Das Deregulierungs gesetz 2001*. ÖJZ, roč. 2004, č. 19, s. 701–705, definuje jako překročení nutné míry transpozice směrnice ES.

nejen zákonem, nýbrž i těmi mezinárodními smlouvami, které splňují kritéria čl. 10 Ústavy ČR. Jinou linií je interpretace práva ČR, kde stále větší význam nabývá právě komparativní přístup (na horizontální úrovni).⁷⁴ Zcela zásadní význam zde má od 90. let judikatura ESLP, zejména oblasti soudů veřejného práva (správní soudnictví a Ústavní soud). Otevření se států světu ovšem z hlediska rozšiřování principu univerzality může rovněž vyvolat reakce opačné.⁷⁵

3.10. Přístup k právu a evropeizace

Evropeizace má ovšem (stejně jako globalizace či univerzalizace) zásadní dopad na regulaci právních vztahů z hlediska vzájemného ovlivňování tvorby práva na nadnárodní úrovni a na národní úrovni. **Evropeizace je spojena s vytvářením právní kultury, kde se vytvářejí společné vzorce chování.** Jiným problémem, který by v tomto přehledu neměl chybět, je ovšem přístup k právu. Zásadní význam zde v rámci EU má možnost prohlížet si všech 22, popř. (irština) 23 jazykových mutací právních předpisů, neboť zkušenosti ukazují, že jednotlivé překlady do národních jazyků se mezi sebou mohou rozcházet, což je nutno zohlednit při jejich výkladu.⁷⁶ Složitost této problematiky ukázal i preventivní

⁷⁴ Projevuje se to inspirací judikaturou soudů jiných zemí, zejména německých a rakouských. Souvisí to s tím, že všech 27 národních soudních soustav včetně ústavních soudů musí řešit obdobné problémy ve vztahu ke stejnému právnímu řádu.

⁷⁵ Globalizace a evropeizace v oblasti soudnictví však může částečně působit kontraproduktivně. Příkladem jsou např. obavy zapůjčovat umělecká díla na výstavy do USA nebo SRN, kde v důsledku žalob před tamními soudy mohlo dojít k jejich zabavení. Nejen mezinárodní tribunály, ale i národní soudy dostávají možnost rozhodovat o zločinech proti lidskosti.

⁷⁶ Blíže k těmto otázkám zejména KŘEPELKA, F. *Mnohojazyčnost Evropské unie a její důsledky pro českou právní praxi*. Brno: Masarykova univerzita 2007 a (z pohledu menšiny) URRUTIA, I., LASAGABASTER, I. *Language Rights and Community Law*. In: *European Integration online Papers* (dostupné na adrese <http://eiop.or.at/eiop/texte/2008-004a.htm>), SCHILLING, TH. *Gesetzgebung im Namen der Vielsprachigkeit*. In: *Gesetzgebung als wissenschaftliche Herausforderung*. Baden-Baden 2011, s. 81 n. Zásadním rozhodnutím v této oblasti v souvislosti s důsledky nezajištění překladu právního předpisu ES/EU do českého jazyka je rozsudek NSS 1 AFs 21/2008 aplikující závěry řízení o předběžné otázce ve věci Skoma-Lux, s.r.o., kde je konstatováno, že právní předpis ES/EU může být vůči občanům v nových členských státech za podmínek uvedených v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce uplatňován teprve poté, co byl řádně vyhlášen v jejich příslušném úředním jazyce. Obecně k této otázce MLSNA, P. *Novela zák. č. 309/1999 Sb. z pohledu práva ES/EU*. Právní zpravodaj, roč. 2005, č. 10 (problematika publikace práva ES/EU a jeho dostupnosti) a BOBEK, M. *K absenci řádného vyhlášení komunitární legislativy v jazycích nových členských států*. Soudní rozhledy roč. 2006, č. 12, s. 449–462.

přezkum Lisabonské smlouvy, kde otázka překladu byla jednou z námitek navrhovatelů.

3.11. Další oblasti evropeizace v ústavním právu

Existuje množství dalších problémů evropeizace – vertikální a horizontální působení, nejen proliferace evropského práva, ale také ochrana před jeho vadnou aplikací, problém tzv. autonomních pojmů v mezinárodních smlouvách a jejich aplikace, konkrétní projevy evropeizace (principy subsidiarity, proporcionality, výhrady podstaty a smyslu základních práv, evropských standardů, střet pojmů evropeizace a ústavní identity,⁷⁷ nezměnitelné materiální jádro ústavy atd.), evropeizace v oblasti samosprávy, bankovníctví a měny.⁷⁸ Jejich řešení je rovněž dokladem postupné evropeizace práva ČR ve výše naznačeném smyslu.

4) Stěžejní vývojové tendence práva EU a jejich dopad na vývoj českého práva pro futuro

Interparlamentní demokracie jako obdoba Verfassungsgerichtsverbund?

Vliv eurozóny

Základní problémy byly identifikovány v rámci výkladu dopadů evropeizace na jednotlivé úseky ústavního práva. Obecně lze konstatovat, že bude nadále zachován exekutivní charakter EU a s tím spojená role výkonných orgánů v ČR. Nicméně porostou dvě klíčové oblasti.

Na prvním místě to je problematika vytváření celoevropské ústavní kultury v hlediska propojení ústavních a evropských řešení základních otázek hospodářství (hospodářská politika EU, krize financí), politiky a práva. S tím souvisí rostoucí propojenost rozhodování (nejen) ústavních soudů členských států s potřebou vzájemné reakce na vývoj v EU a jednotlivých státech (problematika tzv. heterarchie na rozdíl od hierarchic-

⁷⁷ Zatímco z pohledu členských států jde o zachování národní identity (čl. 6 odst. 3 stávající SEU, budoucí čl. 2 SEU), z hlediska evropského ústavního práva jde o zachování ústavní homogenity (čl. 6 odst. 1 SEU). V tomto směru může existovat určitý stav napětí, jak ukazuje judikatura ústavních soudů z hlediska propůjčení kompetencí EU a nezměnitelných částí národních ústav.

⁷⁸ Jedná se o významný trend ústavních změn – viz můj komentář k čl. 98 in Ústava ČR. Praha: LINDE 2010 – který se projevil ve Švýcarsku, SRN, Španělsku, Itálii. Zcela zásadním problémem sledovaným o krachu státních financí v Argentině je otázka státního bankrotu. Nejnověji viz

kých struktur).⁷⁹ V souvislosti s tím budou nejen státovéda a ústavní právo, nýbrž i judikatura, hledat nová odpovídající řešení.⁸⁰

Další perspektivní oblastí je nutně vytváření obdobných vazeb jako v případě judikativy na úseku legislativním. V tomto směru je nutno poukázat na měnící se roli parlamentů členských států, pro kterou se začíná razit pojem „meziparlamentní demokracie“.⁸¹ Kromě spolupráce parlamentů a jejich specializovaných orgánů (COSAC), půjde rovněž o jejich zapojení do aplikačních a judikativních procesů, které jim poskytla nová úprava v Lisabonské smlouvě.⁸²

Dalším zásadním problémem bude realizace úkolu zakotveného v čl. 6 odst. 2 SEU, tj. přistoupení EU k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. To bude mít vliv na další rozvoj v oblasti internacionalizace a evropeizace úpravy základních práv a svobod, kde na rozdíl od institucionálních a kompetenčních otázek ustupuje nadále národní prvek do pozadí.

Klíčovým problémem dalšího vývoje bude hledání cesty EU mezi Skylou a Charybdou povahy státu nebo mezinárodní organizace. Stav, kdy kombinuje povahu obojího, sice může udržovat rovnováhu mezi různými představami dalšího vývoje, jak však ukazuje problematika finanční krize Řecka, Španělska, Irska a Itálie, bez kontrolních mechanismů (posilování prvků státnosti) se může EU dostat do dramatické situace. Zavedení kontroly v oblasti rozpočtové kázně však bude vyžadovat nejen změny ústav členských států ve směru zpřísnění rozpočtových pravidel, ale i další propůjčení dosud nezpochybnovaných kompetencí na orgány EU.

⁷⁹ S ohledem na chybějící jediný bod přičitatelnosti se nehovoří o hierarchii, nýbrž o heterarchii. Souvisí to s poklesem významu ústav jako jediného pozitivněprávního centra státnosti a právnosti. U nás tuto otázku otevřel J. Kysela ve své studii *Měnící se struktura právního řádu a jeho atributy*. In: Eric Stein WorkingPaper No 1/2009, s. 7n. (dostupné na adrese <http://www.ericsteinpapers.eu>). Pro právní vztahy v takovém systému se potom začíná používat označení „synarchie“ jako výraz pro uplatňování sdílené svrchovanosti v rámci systému sdružených (někdy označených jako post-suverénní) států. Viz např. CHRYSSOCHOU, D. N. Europe as a Synarchy: *A Study in Organized Co-Sovereignty*. Jahrbuch des öffentlichen Rechts, sv. 57, roč. 2009, s. 407–424.

⁸⁰ Na příkladu nejvýznamnějšího soudu v této oblasti viz komplexní rozbor od VAN OUYEN, R. CHR. *Die Staatstheorie des Bundesverfassungsgerichts und Europa*. 4. vyd., Baden-Baden 2011.

⁸¹ Nejnověji k tomu ROSSI, M. *Interparlamentarische Demokratie? Zur Einbindung der nationalen Parlamente in der Rechtssetzung der Europäischen Union*. In: Gesetzgebung als Herausforderung. Baden-Baden 2011, s. 47 n.

⁸² K tomu zásadní rozbor KYSELA, J. *Implementace Lisabonské smlouvy v pravidlech jednání Parlamentu ČR*. ČPVP, roč. 2010, č. 1 a tam uvedená literatura.