

# ČLÁNKY

## Evropeizace ústavního práva v České republice (vybrané problémy)

Jan Filip\*

### Úvodem

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 (blíže sub 2.3.). 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. Významně se projevil i uvnitř státu, kde se změnila pozice jednotlivých státních orgánů, jejich vzájemné vztahy a kompetence, což byl nepřímý předmět rozhodování občanů. Došlo rovněž k tiché změně řady ustanovení Ústavy ČR a Listiny základních práv a svobod („LPS“), aniž se změnil jejich text. Rovněž tak se změnilo postavení Ústavního soudu, kde došlo jednak k novelizaci právní úpravy jeho postavení již s předstihem v roce 2001 a 2002,<sup>1</sup> jednak se výrazně rozšířil okruh problémů, kterými se musel ve své činnosti zabývat. Ústavní soud se tak dostal do nového právního prostředí (tzv. „Verfassungsverbund“ – viz níže) a musel začít řešit nové problémy a hledat pro ně základní stanoviska. V tomto příspěvku sleduji jen ty z nich, které jsou spjaty s pojmem „evropeizace“.

\* prof. JUDr. Jan Filip, CSc., Katedra ústavního práva a politiky, Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Brno.

<sup>1</sup> 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.

### 1. Pojem evropeizace a jeho vadná redukce jen na prostředí EU s pomínutím Rady Evropy

Pojem „evropeizace“ má řadu významů v různých oborech. V tomto příspěvku se nevěnuji původnímu významu evropeizace, tedy přebírání typických evropských způsobů jednání, regulování společenských vztahů atd. vycházejících z jedinečné zkušenosti společného hodnotového základu<sup>2</sup> mimo Evropu samotnou. V tomto směru přece jen působí rovněž jako problematická připomínka kdysi ražené ideologie nadřazenosti evropanství, což vyvolávalo odpor nejen z hlediska bývalých kolonií, ale i protihráčů evropských mocností.<sup>3</sup> Ne náhodou je v rámci takto chápaného evropanství stavěn do protikladu jeho nový trend, který se počíná rozvíjet právě v době rozpadu bývalého koloniálního panství<sup>4</sup> ve formě vytváření sjednocené Evropy. Místo vývozu do kolonií se tak evropeizace stala nástrojem rozvoje Evropy samotné.

<sup>2</sup> Např. židovské a křesťanské náboženské tradice, řecká demokracie, římské právo, kultura, humanismus, racionalismus. Zde možno odkázat na preambuli neúspěšného pokusu o přijetí Smlouvy zakládající Ústavu pro Evropu.

<sup>3</sup> Možno v této souvislosti připomenout známý pojem euroasianismu, který stavěl na jiné, svébytné pozici Ruska a jeho vývoje od středověku s tím, že je založen na hledání soužití pravoslavní, buddhismu a islámu. Jeho nositeli byli zejména ruští emigranti (rovněž v předmnichovské ČSR) a tato koncepce byla součástí diskuse o místě největšího státu v rámci vývoje různých civilizací. Blíže viz jako základní přehled problematiky např. Palat, M. K.: *Euroasianism as an Ideology for Russia's Future*. Economic and Political Weekly, roč. 1993, č. 51, s. 2799n. (dostupné na [www.jstor.org/stable/4400555](http://www.jstor.org/stable/4400555)).

<sup>4</sup> Na tuto okolnost upozorňuje v jiné souvislosti Kämmerer, J. A.: *Europäisierung des öffentlichen Dienstrechts*. Europarecht, roč. 2001, č. 1, s. 27. Evropeizace je ovšem známa i jako snaha vyrovnat se v ekonomice, kultuře a jiných oblastech jiným evropským zemím, zpravidla západní Evropy. Příkladem mohou být snahy Petra Velikého na počátku 18. století nebo Kemala Atatürka v Turecku.

V rámci Evropy samotné ovšem takový pojem evropeizace může budít rozpaky, neboť poevropštit něco, co k Evropě patří, je samo o sobě sporné. Proto též heslo „návrat do Evropy“ bylo po roce 1989 občas přijímáno v Československu a ČR s námitkami. V této souvislosti 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. 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.

Rovněž tak politologové se této otázce intenzivně věnují. Často se ovšem v politologii jen popisují již dlouho existující postupy, metody, způsoby jednání, pouze se nově označují. Dnes již nepřehledné množství studií na téma evropeizace ukazuje, že dosud se jeho jednotný pojem (je-li to vůbec možné) nepodařilo nalézt. Jako příklad lze uvést analýzu J. Olsena,<sup>5</sup> který hledá významy tohoto pojmu v pěti různých oblastech. Tyto oblasti lze stručně charakterizovat následujícím způsobem: 1. změna vnějších teritoriálních hranic, čímž rozumí rozšiřování EU,<sup>6</sup> 2. rozvoj institucí veřejné moci (governance) na evropské úrovni, 3. pronikání výsledků fungování těchto institucí do celostátních a nižších úrovní organizace státní moci a samosprávy, 4. vývoz výsledků evropské politické organizace a vládnutí mimo Evropu (není zcela přesná s ohledem na vztahy např. ke Švýcarsku nebo Norsku), 5. politický projekt posílení a unifikace EU.

Takové vymezení vyvolává řadu pochybností, může však sloužit jako příklad problémů, které zavádění nových pojmů vyvolává. Proto Bulmer s Radaellim soustřeďují pozornost jen na prostor EU a na aspekty spojené s fungováním EU a uplatňováním jejích politik, když navrhuje definici evropeizace v tom smyslu, že je tvořena procesy a) tvorby, b) šíření a c) institucionalizace formálních a neformálních pravidel, procedur, politických paradigmat, stylů, způsobů „jak na to“ (ways of doing things) a sdílených přesvědčení a norem, které jsou nejprve definované a dohodnuté v politickém pro-

cesu EU a následně inkorporovány do logiky domácího (na úrovni státní a sub-státní) diskurzu, politických struktur a veřejných politik.<sup>7</sup>

Postupně se tak vytváří obvyklé schéma řešení problému – politikové při hledání řešení hospodářských a politických problémů přicházejí s novými myšlenkami, kterých se ujímají politologové, začínají je rozvíjet a systematicky zpracovávat. Nakonec přicházejí ke slovu právníci, kteří z této masy názorů vybírají to, co je žádoucí a dávají tomu právní podobu, což následně politikové převádějí do práva.<sup>8</sup> Právo samotné již pojem evropeizace nepotřebuje,<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup> Tento proces

<sup>7</sup> Viz Bulmer, S., Radaelli, C.: *The Europeanisation of National Policy?* Queen's Papers on Europeanisation. No 1/2004 (na adrese <http://www.qub.ac.uk/schools/SchoolofPoliticsInternationalStudiesandPhilosophy/> a následně publikované ve sborníku *The member states of the European Union* (eds. S. Bulmer and Ch. Lequesne). New York 2005.

<sup>8</sup> Pojem evropeizace přitom není tak zásadní, neboť jeho jevo- vá podoba je pro právníky vyjádřena jiným způsobem a transformována do právních pravidel, institutů a institucí (EU, evropský exekuční titul, evropský zatýkací rozkaz, evropská obchodní společnost atd.). Pojem „evropeizace“ proto není definován ani v pracích, které se jím speciálně zabývají – srov. např. Classen, C. D.: *Europäisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit*. Tübingen 1996, neboť vycházejí právě z působení komunitárního práva na vnitrostátní právní řád. V tomto směru představuje významnou výjimku úvodní studie v práci Tomášek, M. a kol.: *Evropeizace trestního práva*. Praha: Linde 2009, s. 13. Pokus o definici učinil rovněž polský specialista K. Wojtyczek tak, že v případě ústavy se jedná o souhrn přeměn ústavy ve formálním i materiálním smyslu spojených s účastí státu v „evropském ústavním systému“. Viz jeho *Europeizacja Konstytucji w Republici Francuzskiej*. *Przegląd Sejmowy*, roč. 2008, č. 6, s. 139.

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> 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. demokratische Selbstgestaltungsfähigkeit eines Verfassungsstaates, kam řadí jak říká „odjakživa“ (seit jeher) rozhodnutí o trestním právu v materiálním a formálním smyslu. Na to reaguje čl. 69b Lisabonské smlouvy (čl. 82 odst. 3 SFEU).

<sup>5</sup> Viz Olsen, J.: *Many Faces of Europeanization*. ARENA Working Papers WP 1/2 (dostupné na [http://www.arena.uio.no/publications/wp02\\_2.htm](http://www.arena.uio.no/publications/wp02_2.htm)).

<sup>6</sup> Jedná se ovšem o tradiční nejen politický, nýbrž i geografický problém. Zatímco Turecko spadá 3% svého území do Evropy, je členem Rady Evropy a vede přístupové rozhovory, Kazachstán s 12% nikoli, nemluví již o Rusku.

postihuje téměř všechny oblasti fungování evropských států. S ohledem na rozsah tohoto příspěvku proto pokusím ukázat, jak se evropeizace projevuje v oblasti ústavního práva v ČR a zejména v postavení a fungování ústavního soudu.

Již výše bylo zdůrazněno, že ani právníci nemusí být v chápání pojmu evropeizace jednotní. 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.<sup>11</sup> 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.<sup>12</sup> Konflikty by zde vznikat neměly. V případě veřejného práva je však 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.<sup>13</sup>

Není proto divu, 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,

<sup>11</sup> Blíže viz názorně Böttcher, R.: *Der europäische Jurist*. Jahrbuch des öffentlichen Rechts. Bd. 49, Tübingen 2001, s. 3n.

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

<sup>13</sup> 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>).

kteří jí vytýčily po vzoru Spolkového ústavního soudu určité hranice.<sup>14</sup> Na druhé straně má národní (vnitrostátní) ústavní právo v rukou klíče, které otevírají před evropeizací, popř. globalizací dosud uzavřené brány.<sup>15</sup> V ústavách se vedle tradičních ustanovení o diplomatických a s nimi spojených kompetencích hlav států a jiných státních orgánů<sup>16</sup> 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,<sup>17</sup> ale i pro oblasti další jako je např. státní občanství, přímé a přednostní použití předpisů nadnárodních organizací, rozhodující role mezinárodních soudů.

I ústavním právu jsou ovšem různé úseky vystaveny různě intenzitě evropeizačních vlivů. 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 mezinárodního, problém multicentrismu a polycentrismu, ústavnosti na různých úrovních atd.

Zde je třeba zdůraznit, že jako motor a nositele evropeizace nelze vyzdvihovat pouze EU, jak se obvykle tvrdí zejména v kruzích soukromého práva. 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 z 4. listopadu 1950. I když je snaha zatlačit tuto klíčovou regionální organizaci do pozadí, přesto 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

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

<sup>15</sup> Nutno ovšem vidět, že tyto procesy mají i své negativní stránky – blíže sub 2.8.

<sup>16</sup> 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).

<sup>17</sup> 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 obyčejným 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.).

zdrojem zásad svobody jednotlivce, politické svobody a právního státu, na kterých je založena každá opravdová demokracie,<sup>18</sup> jsou východiskem původní „evropeizace“ v pravém smyslu slova. Není též bez zajímavosti, že zatímco přijetí do Rady Evropy bylo v ČR všeobecně sdíleným cílem společnosti, přistoupení k EU již mělo významné odpůrce, stejně jako další posílení evropeizace na základě Lisabonské smlouvy.<sup>19</sup>

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.<sup>20</sup> 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 Dodatečný 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 dětí, výkon práv dětí), práva životního prostředí, sociální věci a zdravotnictví. Jedná se proto nejen o oblast výz-

kumu na úseku veřejného práva, nýbrž i na úseku práva soukromého.

Je ovšem pravdou, že se i v rámci Evropských společenství postupně do popředí<sup>21</sup> dostávaly rovněž otázky demokracie a ochrany lidských práv.<sup>22</sup> Nicméně jako impuls se projevilo první zásadní rozhodnutí Spolkového ústavního soudu tzv. Solange I z roku 1974,<sup>23</sup> 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),<sup>24</sup> na kterou navázala Deklarace EU z roku 1983, která tyto požadavky potvrdila a zdůraznila potřebu aproximace práva členských států.<sup>25</sup> V roce 1993 byla formulována přístupová kritéria v nové podobě ve směru k zemím střední a východní Evropy.<sup>26</sup> Nakonec se tyto otázky staly součástí primárního práva na základě smlouvy z Nice (čl. 49 SEU), čímž byla potvrzena vazba na Radu Evropy jako přípravy pro EU právě odkazem na Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod v čl. 6 Smlouvy o EU.<sup>27</sup> Ta se tak stává obecným základem pro přístup EU k jednotlivci (čl. 6 odst. 2 dosud platné SEU) a Lisabonská smlouva počítá s tím, že se EU stane rovněž součástí Rady Evropy, když je to jako nový obsáhlý úkol uvedeno v novém znění čl. 6 SEU (podle Lisabonské smlouvy). Jejich respektování tak bude nadále základním přístupovým kritériem i podle nového znění čl. 49 SEU (s odkazem na nový čl. 2 SEU – dosud čl. 6 odst. 1 SEU). Tento trend bude proto i nadále vychodis-

<sup>21</sup> I když názory, že EU by měla zůstat především hospodářským společenstvím stále zaznívají.

<sup>22</sup> Pro ČR to bylo aktuální s ohledem na úzkou propojenost se Slovenskem, které bylo v roce 1997 přeraženo až do druhé skupiny zemí, se kterými byly vedeny přístupové rozhovory. Nepřímo tak byla zkomplikována situace i samotné ČR.

<sup>23</sup> Text v německé sbírce BVerfGE, sv. 37, s. 271n.

<sup>24</sup> V jejím čl. 1 odst. 2 jsou jako podmínky členství uvedeny respekt a dodržování zastupitelské demokracie a lidských práv.

<sup>25</sup> 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.

<sup>26</sup> 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 převzít tzv. *acquis*, schopnost zachování politických, hospodářských a měnových cílů EU.

<sup>27</sup> 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.

<sup>18</sup> Viz preambuli Statutu Rady Evropy (vyhlášen pro ČR pod č. 123/1995 Sb.).

<sup>19</sup> Po ratifikaci v Německu, Polsku a Irsku je ČR jediným členským státem, kde dosud není o ratifikaci Lisabonské smlouvy definitivně rozhodnuto, neboť v září 2009 má Ústavní soud obdržet další návrh na preventivní kontrolu její ústavnosti.

<sup>20</sup> Každý, kdo se nějakým způsobem podílel na přípravě návrhů ústavních zákonů o základních právech a svobodách (iniciativy obou národních rad z roku 1990) jistě dosvědčí, jak velký význam měla právě Evropská úmluva jako měřítko, zda prostřednictvím LZZ tato kritéria ČSFR splní.

kem pro pojetí evropeizace na poli ústavního práva mimo dalších klíčových problémů.<sup>28</sup>

## 2. Evropeizace ústavního práva ČR

Lze tak uzavřít, že evropeizace má jinou podobu v oblasti politické a hospodářské a jinou v oblasti právní. Ten rozdíl je dán povahou práva jako souboru závazných pravidel chování a jednání jeho subjektů. Je proto rozdíl mezi v podstatě „organickými“ a samovolnými procesy vrůstání, srůstání a prorůstání evropských prvků a mezi jejich úmyslným zaváděním, transponováním, inkorporováním atd. v právní podobě.<sup>29</sup> Ale i to může mít zamýšlené i nezamýšlené účinky,<sup>30</sup> se všemi

<sup>28</sup> 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).

<sup>29</sup> Jako příklad bych uvedl např. požadavek respektování národní identity členských států podle čl. 6 odst. 3 SEU, což se nevztahuje na regionální identitu, federální strukturu atd. Ta je ovšem podle A. Puttlera: *Die deutschen Länder in der EU*. In Handbuch des Staatsrecht. Bd. VI, s. 1066, chráněna v rámci národní identity (základní rysy ústavy). Z politického hlediska ovšem evropeizace regionální zvláštnosti postihuje. Jinak je problém ústavní identity a zejména identity ústavy zcela zásadní kategorií ústavního práva, jak také ukázal náleží Ústavního soudu č. 318/2009 Sb. (Pl. ÚS 27/09 – soudce zpravodaj P. Holländer), kterým byl poprvé výslovně zrušen ústavní zákon (č. 195/2009 Sb.) jako neústavní (cestou konformního výkladu to bylo již v nálezu č. 403/2002 Sb.). 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 Jacobsohn, G. J.: *Constitutional Identity*. The Review of Politics, roč. 2006, s. 361n. Náš Ústavní soud se této otázce dotkl v podobě konstrukce doktríny materiálního jádra ústavy v nálezu Pl. ÚS 19/09 (č. 446/2008 Sb.) k ústavnosti Lisabonské smlouvy. V novém návrhu skupiny senátorů na její přezkum (Pl. ÚS 29/09) tento prvek identity ústavy a neodstranitelných kompetencí státu vystupuje ještě více do předí.

<sup>30</sup> K tomu viz soubor studií *The Europeanisation of law: the legal effects of European integration*. Oxford 2000, kde je např. jako nezamýšlený efekt evropeizace uváděn v jednotlivých příspěvcích např. demokratický deficit EU, komplikovanost komunitárního práva, harmonizace vyvolávající naopak ještě větší rozdíly mezi členskými státy. Kromě toho ještě v citovaném sborníku v příspěvku *The EUI Department and the Europeanisation of Law*, cit. sborník, s. 9, jeho autor F. Snyder uvádí jako nezamýšlený efekt integrace postupnou konstitucionalizaci EU. K tomu jen uvádím, že existují názory zcela opačné, zejména u autora stále více se prosazujícího pojmu ústavního „sdružení“ - viz Pernice, I.: *Der europäische Verfassungsverbund auf dem Wege der Konsolidierung*. Jahrbuch des öff. Rechts. Bd. 48, Tübingen 2000, zejm. s. 205-219, týž autor: *Das Verhältnis europäischer zu nationalen Ge-*

se ovšem musí právo vypořádat. Ať si to po pěti letech uvědomujeme nebo stále ještě ne, klíčový znak státního režimu – monopol státní moci (jurisdikce) nad státním územím, již patří v některých oblastech minulosti, když nad územím ČR je vykonávána veřejná moc nejen našeho státu, nýbrž i EU. Pro ústavní právo je proto stále naléhavější potřebou vypořádat se s touto zcela novou situací.

V oblasti ústavního práva pojem evropského práva neznámá pouze právo komunitární (první pilíř) nebo právo unijní (třetí pilíř EU), nýbrž nutně také mezinárodní závazky, které plynou především ze závazků z mezinárodních smluv, ke kterým ČR přistoupila a dále bude přistupovat jako členský stát Rady Evropy.<sup>31</sup> Tento fakt je pro obor ústavního práva samozřejmým, když trvale pracuje s desítkami úmluv vypracovaných v rámci Rady Evropy, zejména s Evropskou úmluvou.<sup>32</sup>

Evropeizace ovšem nemůže být redukována ani na projevy fungování EU, dokonce ani na výrazné působení úmluv Rady Evropy a judikaturu Evropského soudu pro lidská práva (dále „ESLP“).<sup>33</sup> Dalším jejím aspektem je komparace. Evropské právo v nejširším smyslu nebude nikdy úplným systémem práva, jak jej známe z jednotlivých států. Vždy bude zahrnovat jen to, co vyžadují potřeby nadnárodní EU nebo mezivládní Rady Evropy. Pokud se proto objevují nedostatečně upravené věci, sahají aplikační orgány k hledání evropských standardů, které vytvářejí na základě nějakého *acquis*, ke kterému dospěly právní řády jednotlivých členských států.<sup>34</sup> Kromě tohoto aspektu je třeba zdůraznit i prostý

*richten im europäischen Verfassungsverbund*. Berlin 2006, s. 12-21.

<sup>31</sup> Význam Rady Evropy pro země střední a východní Evropy je v tomto směru zcela zásadní. Stačí poukázat na to, že v roce 1989 měla 23 členů a za 10 let již 41 členských států, které musely splnit přístupová kritéria. Blíže Huber, D.: *A Decade which Made History. The Council of Europe 1989-1999*. Strasbourg 1999.

<sup>32</sup> Podle stavu k 1. lednu 2009 se jedná o 203 úmluv, jejichž změn a dodatkových protokolů k nim. Blíže k tomu Jaskiernia, J.: *Rada Europy po 60 latach istnienia*. Państwo i prawo, roč. 2009, č. 5.

<sup>33</sup> Zde je důležitý závěr Spolkového ústavního soudu, podle kterého rozsudky ESLP váží nejen stát jako subjekt Evropské úmluvy, nýbrž i orgány takového státu. Viz jeho rozsudek 2 BvR 1481/04 z 14. 10. 2004 (známý jako případ Görgülü, dostupný na adrese [http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20041014\\_2bvr148104.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20041014_2bvr148104.html) s množstvím literatury na toto téma. V ČR je to obecně sdílené pravidlo, navíc zdůrazněné v oblasti trestních věcí možnosti obnovy řízení před Ústavním soudem. K těmto otázkám viz Filip, J.: *K vymezení rozsahu přezkumu v obnoveném řízení před Ústavním soudem*. Časopis pro právní vědu a praxi, roč. 2008, č. 2.

<sup>34</sup> Dokládá to právě vyšlá speciální studie Tomášek, M. a kol.: cit. dílo, s. 13 (dále s. 73n.) kde je podán pokus o definici „evropeizace“ v podobě, která tomuto trendu odpovídá. Má se jednat o „soubor evropských trestněprávních standardů (hmotněprávních, procesněprávních a vězeňských), které sdílí stá-

praxeologický prvek zbytečnosti hledání něčeho, co již jinde bylo objeveno nebo protrpěno v členských státech EU, zejména úrovní a zkušenostmi států blízkých ČR (Slovensko, Polsko, Maďarsko, Slovinsko).

Jaké základní problémy evropeizace ústavního práva v ČR přinesla. V podstatě její dopady se projeví ve všech základních oblastech regulovaných ústavním právem. Jednalo se přitom nejen o nové právní obsahy v podobě inkorporace úmluv Rady Evropy a primárního práva ES/EU, popř. o přímý účinek nařízení či transpozici směrnic komunitárního práva či práva unijního. Současně se změnil obraz ústavního práva ČR v důsledku potřeby nové interpretace a reinterpretace ústavního pořádku ČR, metody činnosti státních orgánů atd.

Tyto změny byly vyjádřeny jednak ve formě přímých novelizací Ústavy ČR,<sup>35</sup> jednak ve formě transformace obsahu ústavního pořádku (tichá změna či přeměna) a konečně v uplatňování eurokonformního výkladu vnitrostátního ústavního práva. S ohledem na omezený rozsah příspěvku lze uvést přehled těchto otázek alespoň heslovitě.

## 2.1. 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)<sup>36</sup> 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 států v nečlenských státech. Jedná se o zásadní otázky vztahů vnitrostátního a nadnárodního práva jak jsou řešeny

ty EU s cílem lépe čelit náporu trestné činnosti všeobecně a organizovanému zločinu zvláště“ (s. 13). Připomeňme, že trestní právo má přitom jednu výhodu – je zde možné provádět určitá konkrétní měření a porovnávání – např. z hlediska výčtu skutkových podstat trestných činů a trestních sazeb za ně hrozcích. Takto konkrétní měřítka (např. výčet nezměnitelných částí ústavy, pravidla transpozice) v ústavním právu nenacházíme.

<sup>35</sup> Některé části úst. zák. č. 395/2001 Sb. je třeba považovat nikoli za pouhou novelizaci, nýbrž za revizi ústavních principů, které byly zakotveny v původním znění Ústavy ČR. Týká se to především nynějších čl. 10 a čl. 10a – nová inkorporace mezinárodních smluv a možnost přenosu některých pravomocí (rozuměj kompetencí) na mezinárodní organizaci nebo instituci.

<sup>36</sup> 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.

v ústavním pořádku ČR a jak je vykládá Ústavní soud ČR a jiné ústavní soudy.<sup>37</sup>

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 jejích tradičních problémů,<sup>38</sup> které se ukázaly v novém světle s potřebou redefinice.<sup>39</sup> 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

<sup>37</sup> Např. francouzská Ústavní rada např. v rozhodnutích č. 91-294 DC (vyvolala obsáhnou 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. Zvláště zde bylo, že změna Ústavy Francie v roce 2003 s ohledem na transpozici evropského zatýkáčského 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.

<sup>38</sup> Za mnohé autory, kteří na tento problém ukazují, lze uvést např. Voßkuhle, 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 eines Interdisziplinären Konzepts*. Der Staat, roč. 2006, č. 2, s. 215-244; Wahl, R.: *Erklären staats-theoretische Leitbegriffe die Europäische Union?* Juristen-Zeitung, roč. 2005, č. 19, s. 916-925.

<sup>39</sup> 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“ suverenita 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 suverenitě 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](http://www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni_vztahy/neverejne/205891-memorandum.html)).

tuto problematiku.<sup>40</sup> J. Zemánek souhlasí s názorem Ústavního soudu, že jde primárně o otázku politického uvážení zákonodárce. V takovém případě se ovšem jedná o klasický problém tzv. *political question* s důsledkem nejudikovatelnosti v takové věci. Úkolem Ústavního soudu zde bylo vyložit čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR v jeho kontextu, nikoli únikem k problematickému pojmu jakési „praktické“ suverenity (bod 107), což je pojem, který by se spíše hodil do slovníku novinářů Druhé republiky.<sup>41</sup> Je otázkou, zda vůbec měla být tato otázka řešena. Buď je určitý útvar státem a pak je suverénní, nebo jím není. Žádná slovní ekvilibristika to nevyřeší. Jiný obrat - „slitá“ suverenity - Ústavní soud jen uvedl, aniž se jím blíže zabýval, ačkoli je to stále na významu nabývající koncepce.<sup>42</sup> Nyní dostal další možnost (věc Pl. ÚS 29/09), aby se k této problematice vrátil.

Procesy globalizace, evropeizace, komunitarizace, komunalizace atd. vytvářejí jinou logiku veřejnoprávních vztahů a tím i nové nároky na výklad oněch tradičních pojmů.<sup>43</sup> 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 konstatování, že stát již nemá monopol na vše vrchnostenské ne proto, že by to nebylo správné, ale protože na některé úkoly, které by jinak musel plnit, prostě nemůže stačit a že taková omezení plynou z povahy věci a není to po čtyřech stoletích nic

<sup>40</sup> Viz Zemánek, J.: *Přezkum ústavnosti Lisabonské smlouvy: obsahové otázky*. Jurisprudence, roč. 2009, č. 1, s. 34.

<sup>41</sup> Ačkoli uznávám, že je třeba ustanovení ústavy vykládat objektivně, přesto se nedovedu smířit s tím, že by jak autoři ústavního textu „ČR je svrchovaný stát“, tak samotný objektivně vzatý text, bylo možno vyložit tím způsobem, že se tím myslí ČR jako nějaký hráč. Stejně jako lidská důstojnost má jeden rozměr pro všechny jedince, tak svrchovanost by jej měla mít pro všechny státy. Nedovedu si představit, že by takto dokázal argumentovat např. americký nebo ruský soudce.

<sup>42</sup> K tomu viz obsáhlý a korektní rozbor pojmů „společná“ suverenity a „pluralitní“ legitimity v monografii U. Schliesky: *Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt*. Tübingen 2004, s. 507-724.

<sup>43</sup> To ale platilo v minulosti. Srovnáme-li citát z Jellinekovy *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 právních koncepcí jako nástroje k dosahování určitých cílů. V anglosaské literatuře můžete také vidět určitou distanci a používání obratu „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 suverenity je historickým pojmem, který v rozporu s přirozeno-právní teorií nelze považovat za podstatný znak státní moci. Proto jen konstatuji, že výkladem otázky suverenity se nikdo nikdy nikomu nemůže zavděčit, nebude-li vykládána v historickém a politickém kontextu.

nového.<sup>44</sup> 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 oním 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.<sup>45</sup>

Zásadní změnu v ústavním pořádku přineslo přistoupení k EU, když 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. 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). 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).

<sup>44</sup> 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.

<sup>45</sup> 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 paradigmat teorie federalismu začíná objevovat i v rámci debat o evropské ústavnosti, která je přes chybějící ústavní „text“ neoddiskutovatelným faktem. Knill, K., Winkler D.: *Staatlichkeit und Europäisierung: zur Abgrenzung und Systematisierung eines Interdisziplinären Konzepts*. Der Staat, roč. 2006, č. 2, s. 215-244; Wahl, R.: *Erklären staats-theoretische Leitbegriffe die Europäische Union?* Juristen-Zeitung, roč. 2005, č. 19, s. 916-925.

## 2.2. 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. Vertikální dělbá moci z hlediska členství ČR v EU otevírá tyto otázky – svrchovanost, přímé působení práva EU, nedotknutelné ústavní jádro a jeho respektování, dělba 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 dojít rovněž k zásadnímu posílení role Ústavního soudu z hlediska jeho evropeizační kompetence v podobě preventivní kontroly mezinárodních smluv.

Nález sp. zn. Pl. ÚS 19/08 je v tomto směru významný nejen z hlediska jeho dopadů na poli vnitrostátní a zahraniční politiky. Vyzývá současně (stejně jako Komise pro Ústavu ČR a parlamentní procedury) právní nauku k zaujetí stanoviska velkému množství složitých a otevřených otázek. Sám Ústavní soud musel hledat procesní postupy, vyjasňovat kritéria hodnocení ústavnosti na úseku, kde jsou pojmy v pohybu, jsou zpochybňované nebo již překonané<sup>46</sup> (viz níže) 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.<sup>47</sup>

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

<sup>46</sup> 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 axiomatickou (Fraglosigkeit) a vyžadují zásadní přehodnocení. Viz Schlieski, U.: cit. dílo, s. 725.

<sup>47</sup> 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. (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).

Ústavy ČR, novelizace jednacích řádů sněmoven z let 2004 a 2009, judikatura Ústavního soudu).<sup>48</sup>

## 2.3. 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 parlamentu<sup>49</sup> či poskytnutí volebního práva občanům EU při volbách do místních samospráv. Postupně tak klíčí představa, že výtky tzv. demokratického deficitu<sup>50</sup> 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.<sup>50</sup> 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.<sup>51</sup> Tyto názory ovšem narážejí nejen na značnou ústavněprávní zdrženlivost

<sup>48</sup> Zejména novela jednacích řádů Poslanecké sněmovny (zákony 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 jednacích řádů Senátu (zákony 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).

<sup>49</sup> 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.

<sup>50</sup> Již delší dobu tento názor prosazuje např. evropeista Sven Hölschedt. Naposled na zkušenostech s Lisabonskou smlouvou v práci Hölschedt, 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 práva SRN (s. 778-780). Ve vztahu k Ústavě EU srov. Hölschedt, S., Putz, I.: *Referenden in Europa*. DÖV, roč. 2003, č. 18, s. 737-746.

<sup>51</sup> Viz Hölschedt, S., Menzenbach, S.: cit. dílo, s. 778 a tam uvedenou literaturu včetně kritiky za nerealismus.

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.<sup>52</sup>

Kromě toho specifickým rysem evropeizace je i evropský kontext provádění voleb či referend. 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 visehradské 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.<sup>53</sup> 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 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.

#### 2.4. 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 v platném znění). Jestliže však v případě členských států tyto otázky vystupují pod prizmatem zacho-

vání 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. Právě naopak politologové se věnují takovému jejímu aspektu, jakým jsou změny programů, metod činnosti, vedení kampaní, ve vzájemná spolupráce politických stran obecně<sup>54</sup> a na úrovni Evropského parlamentu zvláště<sup>55</sup> a vzájemné inspiraci atd.

Ale i z hlediska práva možno ukázat na postup evropeizace jako velmi výrazný. 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. Názorným příkladem je zde rozsudek NSS Pst 1/2008, kde lze dokumentovat jeden z typických trendů tohoto procesu. Pro rozhodování NSS je obecně příznačný ohled k právnímu prostředí, ve kterém rozhoduje. NSS si je evidentně vědom toho, že ani při rozhodování o kasačních stížnostech, ani při rozhodování jednoinstančním jako v daném případě, není soudem poslední instance. Proto vychází i z judikatury Ústavního soudu, popř. soudů v rovině

<sup>54</sup> Začíná se to projevovat ve stanovách našich politických stran např. v tom, že jako právo člena je zakotvena možnost kandidování do Evropského parlamentu ve všech členských zemích EU. Srov. čl. 10 Stanov ČSSD.

<sup>55</sup> 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).

<sup>52</sup> Neúspěch referend v Nizozemí a Francii z roku 2005 (Ústava EU) byl nepochybně silným motivem.

<sup>53</sup> 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).

mezinárodní a nadnárodní.<sup>56</sup> Je totiž rozdíl jen takový trend uvádět v politických deklaracích a rozdíl, když je nutno v konkrétním rozhodování přihlížet k tomu, že rozhodnutí národních orgánů budou hodnocena z hlediska evropských standardů v dané oblasti.

Proto je evidentní dopad evropeizace soudního rozhodování v otázkách demokracie, právního státu a základních práv a svobod. To je v současnosti klíčovým problémem našeho členství v Radě Evropy a s tím souvisejícím rozhodování Evropského soudu pro lidská práva (viz zejména body 45 až 58, 60). V tomto směru judikatura ESLP představuje již rozsáhlý soubor závěrů, který vytváří v Evropě určitý obecně uznávaný standard posuzování možnosti rozpuštění nebo zákazu činnosti politických stran. Bez ohledu na skutečnost, že se nejedná o trestní věc a proto nepřichází do úvahy obnova řízení ve věci rozpuštěné politické strany před Ústavním soudem, hraje judikatura ESLP zcela zásadní roli již tím, že hledá měřítko pro často velmi diferencované právní úpravy a pro zcela různé skutkové podstaty při zásahu do sdružovací svobody podle čl. 11 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb., dále „ÚPS“), popř. s ní souvisejících základních práv a svobod jako jsou svoboda myšlení (čl. 9), svoboda projevu (čl. 10), zákaz diskriminace zejména z důvodu politického smýšlení (čl. 14), zákaz zneužití práv (čl. 17), meze možného omezení práv a svobod (čl. 18)<sup>57</sup> nebo záruka svobodných a demokratických voleb (čl. 3 Dodatkového protokolu k ÚPS).

Je tak sice evidentní, že ESLP bude posuzovat věc nikoli z hlediska ochrany pravidel svobodné soutěže, zachování existence státu, demokracie, základních hodnot a cílů atd., jak to musí činit NSS vázaný ústavním pořádkem, mezinárodními smlouvami a zákony (na základě návrhu vlády – pohled státu), nýbrž z hlediska ochrany základních práv a svobod zaručených v ÚPS (pohled fyzických a právnických osob podle čl. 34 ÚPS). To však nikterak neznačí, že zde nemusí vzniknout problém, jak by v případě vyhovujícího rozsudku ESLP mohl náš stát postupovat.<sup>58</sup> Obnova řízení zde možná není,<sup>59</sup> takže poskytnuté zadostiučinění by již nebylo řešením. Proto by do úvahy přicházelo pouze nové registrační řízení s tím, že by obnovená politická strana získala zpět nejen možnost vyvíjet činnost, ale i v rámci restituce též majetkový zůstatek z likvidace jejího majetku, který podle § 13 odst. 7 ZPS připadl do majetku státu, mohla by obdržet v zájmu respektování rozsudku ESLP nevyplacený stálý příspěvek a příspěvek na již propadlé mandáty podle § 20 odst. 2 ZPS. To je ovšem jen určitý exkurs s ohledem na to, že NSS návrh zamítnul, takže ani Ústavní soud, ani ESLP v této věci nerozhodovaly.<sup>60</sup> Nicméně pečlivost při zpracování pre-judikatury ESLP svědčí o tom, že si byl NSS (bez výslovné zmínky)<sup>61</sup> tohoto problému vědom a jeho algoritmy posuzování zásahů do práv chráněných ÚPS (legalita, legitimní cíl, nezbytnost zásahu v demokratické společnosti, tedy proporcionalita a její složky), jsou pak názorným příkladem procesu evropeizace v této oblasti.

<sup>56</sup> U nás je otázka komunitárních mezí pro vnitrostátní zásahy do existence a činnosti politických stran dosud prakticky opomíjena, když obecně platí, že rozpuštění není v EU ani příkazáno, ani zakázáno a je věcí vnitrostátní úpravy, nicméně z hlediska účasti na volbách do EP to není napříště vyloučeno. Lze přitom poukázat na čl. 52 až 54 Listiny základních práv EU (oproti čl. 12), popř. na princip loajality podle čl. 6 odst. 1 stávající SEU.

<sup>57</sup> Zde jen upozorňuji na sporný problém tzv. *double standard*, kdy se argumentuje tím (nepřímo bod 53 rozsudku NSS), že s ohledem na minulost státu je třeba jinak posuzovat „normální“ případy a jinak případ spojené s negativními historickými zkušenostmi (např. nacismus v Rakousku a SRN, fašismus v Itálii, frankismus ve Španělsku nebo komunismus v postsocialistických státech). Jen na okraj poznamenejme, že jeho aplikace ve věci *Rekvényi proti Maďarsku* (dostupné v ASPI) je kromě toho zajímavá i tím, že se jedná o případ, kdy Ústavní soud odmítl posuzovat ústavnost ústavní změny § 40/B Ústavy Maďarska a věc následně posuzoval ESLP, který porušení ÚPS neshledal. Toto rozhodnutí však rozsudek NSS nezmiňuje na rozdíl od rozsudku ESLP *Vogt proti Německu* (bod 47 rozsudku NSS), ve kterém naopak ESLP tuto argumentaci vlády SRN odmítl. Viz bod 47 rozsudku ESLP

a Klein, O.: *Parteiverbotsverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte*. Zeitschrift für Rechtspolitik, roč. 2001, č. 9, s. 400. V každém případě je standardem hodnocení materiální (program, organizace, faktické zaměření činnosti, vazby a zdroje), nikoli formální (např. samotný název), takže se jedná o věc pro odborníky, nikoli domovní důvěrníky.

<sup>58</sup> Odkladný účinek ústavní stížnosti podle § 79 ZÚS končí rozhodnutím ve věci.

<sup>59</sup> Podle mého názoru nejen podle § 119 až 119b ZÚS, ale ani podle § 111 SŘS. Analogie v případě ZÚS pro obnovu možná není – viz usnesení II. ÚS 458/98.

<sup>60</sup> Určitou možnost nabízí žaloba na znovuoobnovení činnosti politické strany podle § 14 odst. 3 ZPS. Pro SRN se navrhuje vycházet ze závazku státu respektovat rozhodnutí ESLP bez ohledu na to, že rozsudek o zákazu politické strany nadále platí. Viz Klein, O.: cit. dílo, s. 401.

<sup>61</sup> Viz např. bod 49 rozsudku NSS Pst 1/2008, kde je odkazováno na judikaturu ESLP shrnující potřebu restriktivního výkladu čl. 11 odst. 2 ÚPS včetně případu Linkov proti ČR.

## 2.5. Evropeizace v oblasti státního občanství a 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.<sup>62</sup> Výrazně se projevilo nejen členství v Radě Evropy, nýbrž i v EU v podobě několik let trvajících pokusů o přijetí tzv. antidiskriminačního zákona.<sup>63</sup> Velkou diskusí při ratifikačním procesu Lisabonské 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,<sup>64</sup> prezident republiky vstoupil do ratifikačního procesu v rámci EU zcela razantně, když vytýčil jako podmínku ratifikace záruky před možnými majetkoprávními nároky sudetských Němců.<sup>65</sup>

<sup>62</sup> 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.

<sup>63</sup> Nakonec přijat až v roce 2009 jako v posledním členském státě EU. Jiný aspekt této antidiskriminační problematiky – 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.

<sup>64</sup> 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."

<sup>65</sup> Jedná se o otázku výkladu 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. V současnosti je tato otázka součástí agendy švédského předsednictví, které hledá způsob, jak tento požadavek schůdnou cestou vyřešit. Jednou z možností je rovněž tzv. irská varianta. K tomu viz příspěvek J. Syllové v tomto čísle tohoto časopisu.

Názorným příkladem otevření se státu navenek je v oblasti státního občanství změna postoje ČR k principu vyloučení bipolitismu. Na rozdíl od dále rostoucího významu principu vyloučení apatristmu, kde vzrostl význam mnohostranných mezinárodních úmluv, v případě omezování bipolitismu je patrný odklon od toho, čeho jsme byli svědky od Ústavní listiny 1920. Podle jejího § 4 bylo státní občanství v ČSR jediné a jednotné, přičemž příslušník cizího státu nemohl být zároveň příslušníkem ČSR. To bylo až do poloviny 80. let minulého století rozvíjeno v podobě řady dvoustranných mezinárodních smluv omezujících případy bipolitismu.<sup>66</sup> Ty byly od poloviny 90. let minulého století postupně vypovězeny.<sup>67</sup> Naopak začínají převládat úmluvy, které tradiční koncepci jediného státního občanství relativizují právě s ohledem na procesy evropeizace a globalizace.<sup>68</sup>

## 2.6. 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 (europakonformní 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.<sup>69</sup> Stejný proces probíhá i z hlediska druhého centra evropeizace – Rady Evropy a ESLP a je v našich podmínkách s ohledem na

<sup>66</sup> Jednalo se o smlouvy uzavřené postupně s USA, SSSR, Maďarskem, Polskem, NDR, Bulharskem a Mongolskem.

<sup>67</sup> Zvláštností ve vztahu k USA bylo její ukončení k 20. srpnu 1997 (Sdělení MZV č. 229/1997 Sb.), že zčásti svůj význam (zabránění bipolitismu) ztratila již v roce 1967 v důsledku změny právního názoru Nejvyššího soudu USA k možnosti zbavení občanství USA rozhodnutím státu. Viz rozsudek AFROYIM v. RUSK, 387 U.S. 253 (1967) – dostupný např. na <http://supreme.justia.com/us/387/253/case.html>.

<sup>68</sup> 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.).

<sup>69</sup> 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.

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.<sup>70</sup> 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 právní řádu, neboť na rozdíl od Ústavy EU nyní existuje jen v podobě odkazu, který ve vztahu 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).

## 2.7. Parlament ČR a vyjadřování zájmů ČR

Z hlediska ústavního práva do popředí vystupuje role tzv. demokratického deficitu EU, role národních parlamentů,<sup>71</sup> především našeho Parlamentu.<sup>72</sup> V tomto

<sup>70</sup> 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, jejíž obsáhlou recenzi přináší toto číslo Časopisu pro právní vědu a praxi. 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.

<sup>71</sup> Otázka naplňování Protokolu o úloze národní parlamentů v EU z roku 1997 v podmínkách našeho Parlamentu.

<sup>72</sup> 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 – ianua reserata?* 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: *Parla-*

směru jde o oblast, která se v našem ústavním právu projevila i přímými změnami jednacích řádů obou sněmoven Parlamentu v roce 2004 a 2009.<sup>73</sup> Zvláštností v této souvislosti bylo, že stanovení tzv. vázaného mandátu vlády cestou změn jednacích řádů zákonem č. 162/2009 Sb.<sup>74</sup> bylo podmínkou senátorů, aby vyslovili souhlas s ratifikací Lisabonské smlouvy.

Postoupení řady kompetencí však nijak neovlivnilo počet přijímaných zákonů, ačkoli se jedná o pravidelnou výtku.<sup>75</sup> Změnila se však pravidla legislativní tech-

menty 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.

<sup>73</sup> Zde je třeba uvést, že v roce 2009 bylo provedení změn v jednacích řádech podmínkou Senátu, aby dal souhlas k ratifikaci Lisabonské smlouvy. Pragmatictí 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).

<sup>74</sup> S ohledem na vzájemný vztah obou sněmoven je nutno pozastavit se nad tím, že podmínka ratifikace Lisabonské smlouvy 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.

<sup>75</sup> 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 Mythos einer 80-Prozent-Europäisierung in Deutschland*. Politische Vierteljahresschrift, 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 Bußjäger, P., Larch, D.: *Landesgesetzgebung und Europäisierungsgrad*. Innsbruck 2004 (dostupné na <http://www.foederalismus.at/contentit25/uploads/124.pdf>).

niky. Významné jsou zde závažné 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.<sup>76</sup>

## 2.8. 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,<sup>77</sup> projevilo se však v napětí mezi prezidentem a zbývajícími státními orgány.<sup>78</sup> Je však nyní možno očekávat zmírnění trendu

---

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://www3.interscience.wiley.com/journal/121392370/issue>).

<sup>76</sup> 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 podléající se na redakci právních předpisů v orgánech Evropského společenství* (březen 2000), což je obdoba našich Legislativních pravidel.

<sup>77</sup> 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.

<sup>78</sup> 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 štafeto-vého 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,

převahy exekutivy, která mohla prosazovat své záměry nejen cestou Parlamentu, nýbrž právě i svou politikou v Bruselu v orgánech EU a přes Brusel nepřímou zase 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).<sup>79</sup>

## 2.9. 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 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).<sup>80</sup> Zcela zásadní význam zde má od 90. let judikatura ESLP, zejména oblastí soudů veřejného práva (správní soudnictví a Ústavní soud). Otevření se států světu ovšem z hlediska rozšiřování principu univerzality může rovněž vyvolat reakce opačné.<sup>81</sup>

## 2.10. 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

---

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.

<sup>79</sup> Německá doktrína již začíná tuto politiku klasifikovat v podobě přímého a nepřímého zveličování požadavků EU. Blíže viz Burrmeister, F., Staabe, 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 Deregulierungsgesetz 2001*. ÖJZ, roč. 2004, č. 19, s. 701-705, definuje jako překročení nutné míry transpozice směrnic ES.

<sup>80</sup> 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.

<sup>81</sup> 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.

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.<sup>82</sup> Složitost této problematiky ukázal i preventivní přezkum Lisabonské smlouvy, kde otázka překladu byla jednou z námitek navrhovatelů.

### 2.11. 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,<sup>83</sup> nezměnitelné materiální jádro ústavy atd.), evropeizace v oblasti samosprávy, bankovníctví a měny, popř. v rámci metod výuky. Jejich řešení je rovněž dokladem postupné evropeizace práva ČR ve výše naznačeném smyslu.

<sup>82</sup> 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>). 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.

<sup>83</sup> 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.

### 2.12. Evropeizace na úseku výuky ústavního práva

Zcela nový problém v rámci sledování trendů globalizace a evropeizace v rámci jejich vysokoškolské výuky spočívá v odpovědi na otázku, zda je třeba evropské aspekty ústavního práva vyčlenit do zvláštní části jako specializovaný předmět nebo naopak začlenit do výuky jednotlivých ústavněprávních disciplín. Dosaďadní přístupy k této otázce jsou rozdílné. Vcelku však v literatuře převažuje metoda vyčlenění evropské problematiky do zvláštní kapitoly (pokud např. v oblasti ústavního práva je evropské problematice vůbec věnována pozornost). Tak je tomu ve Velké Británii,<sup>84</sup> stejně jako v Polsku, které přistoupilo k EU ve stejné době jako ČR. Krakovská učebnice je oproti předchozím vydáním rozšířena právě o kapitolu „Polsko v evropském ústavním systému“, kde se ovšem věnuje více problematice evropského ústavního práva (stručná informace pro studenty z pohledu studia ústavního práva) než vlastnímu vlivu na ústavní právo.<sup>85</sup> Lublinská učebnice má naopak novou kapitolu „Ústavní aspekty přistoupení Polské republiky k Evropské unii“ zařazenou až na závěr.<sup>86</sup> Velmi malý rozsah kontrastuje s pozorností, která je jinak této problematice na lublinské fakultě věnována.<sup>87</sup>

Rovněž jako poslední kapitola je problematika ústavních aspektů vstupu do EU a ES prezentována ve slovenské učebnici ústavního práva.<sup>88</sup> Je to postup obdobný německým učebnicím, kde nacházíme zpravidla kapitolu „Evropská unie“ věnovanou povaze, orgánům, pilířům EU).<sup>89</sup> Stejný postup volí nejobsáhlejší rakovská učebnice státního práva, která jde nejdále v promítnutí evropských aspektů do výuky jednotlivých institutů, nicméně jeho problémy řeší především ve speciální hlavě (přistoupení, rozbor ústavních ustanovení k EU, účast na rozhodování, volby na obecní úrovni, vztah rakovského práva).<sup>90</sup> U nás obdobný postup zvolila učebnice K. Klímy, která již reaguje na přistou-

<sup>84</sup> McEldowney, J. F.: *Public Law*. 3. vyd., London: Sweet & Maxwell 2002, s. 253-273. Naopak A. Carroll: *Constitutional and Administrative Law*. Harlow: Pearson Longman 2007 se problematikou evropeizace zabývá vždy v souvislosti s konkrétní otázkou.

<sup>85</sup> Sarnecki, P. (red.): *Prawo konstytucyjne RP*. 6. vydání. 2005, s. 8-45.

<sup>86</sup> Skrzydło, W. (red.): *Polskie prawo konstytucyjne*. 2005, s. 453-463.

<sup>87</sup> Viz sborník *Prawne problemy członkownstwa w Unii Europejskiej* (Leszczyński, L. red.). Lublin 2005.

<sup>88</sup> Posluch, M., Cibulka, L.: *Štátne právo slovenskej republiky*. Bratislava 2003, s. 315-322.

<sup>89</sup> Za mnohé např. Zippelius/Würtenberger: *Deutsches Staatsrecht*. 31. vyd. München 2005, s. 522-544; Katz, A.: *Staatsrecht. Grundkurs im öffentlichen Recht*. 17. zcela přeprac. vyd., Heidelberg: C. F. Müller 2007, s. 61.

<sup>90</sup> Adamowich, L., Funk, B.-Ch., Holzinger, G.: *Österreichisches Staatsrecht*. Bd. 1: Grundlagen. 1997, s. 207-262.

pení ČR k EU.<sup>91</sup> Nejdřív se věnuje problematice EU (orgány atd., což však není předmětem našeho ústavního práva), poté je věnována pozornost problematice členství v EU z hlediska našeho státu. To K. Klíma činí v souvislosti s jednotlivými problémy ústavního práva. To však již je otázkou českých trendů v této oblasti, kde lze očekávat kombinaci speciálních pomůcek spolu s výkladem základních vazeb v samotném kurzu ústavního práva.

### 3. Evropeizace v podmínkách Ústavního soudu

Zcela zásadní význam má evropeizace práva České republiky pro postavení a činnost Ústavního soudu. Souvisí to se stále sílící koncepcí označovanou jako víceúrovňový konstitucionalismus, ústavní pluralismus, nadnárodní konstitucionalismus atd.<sup>92</sup> Výsledkem je v právní oblasti zejména již zmíněná koncepce EU jako ústavního sdružení (Verfassungsverbund), což vyjadřuje zejména vzájemné propojování a doplňování ústavních řádů na různých úrovních. Tak jako ústavní uspořádání EU není představitelné bez působení národních ústavních řádů, tak ani národní (státní) ústavní řády již nejsou myslitelné bez přihlídnutí k primárnímu právu EU. Nejde o vztah nadřazenosti nebo akcesority, nýbrž komplementarity.<sup>93</sup> V tomto směru se potom utvářejí možné vztahy mezi ústavními soudy a Evropským soudním dvorem, popř. dalšími soudy EU. I tato propojená soudní soustava (nikoli instančně!) tak přispívá k vytváření evropského ústavního systému, který zahrnuje ústavní principy obsažené v primárním právu EU, judikatuře soudů EU, v ústavách a judikatuře členských států EU, v ústavách a judikatuře subjektů federací – členských států EU, popř. v dalších ústavních pramenech (zejména Velká Británie, autonomní jednotky Španělsko).

<sup>91</sup> Klíma, K.: Ústavní právo. 2. rozš. vyd. Plzeň 2004. Stejným stylem postupuje novější toruňská učebnice, která rovněž nejdříve vykládá instituce EU a poté se věnuje podrobně ústavní aspektům členství Polska v EU. Viz Witkowski, Z. a kol.: Prawo konstytucyjne. Toruń 2006, s. 97-156. Naopak Banaszak, B.: Prawo konstytucyjne. 4. vyd. Warszawa 2007 tento aspekt zmiňuje jen při výkladu pramenů práva (s. 155n.), jinak se jen zmiňuje o přístupovém referendu (s. 320), neboť této problematice věnuje speciální práci.

<sup>92</sup> Např. *Transnational Constitutionalism*. Ed. by N. Tsagouris. Cambridge 2007.

<sup>93</sup> Takto vhodně tuto situaci označil Pernice, I.: *Der europäische Verfassungsverbund auf dem Wege der Konsolidierung*. Jahrbuch des öffentlichen Rechts. Bd. 48, Tübingen 2000, s. 215. V Rakousku tuto změnu v povaze ústavy vyjadřují obratem „dvojjaká ústava“ (Doppelverfassung).

Tento vztah je založen na koncepci komunitárního a unijního práva, což klade zvýšené nároky na rozhodovací činnost Ústavního soudu ČR, která je předmětem kritických poleik v literatuře.<sup>94</sup> V současnosti již máme k dispozici cca 10 nálezů, které se těmto zásadním otázkám věnují.<sup>95</sup> Aniž by bylo třeba zacházet do podrobností, je možno konstatovat, že Ústavní soud ČR zde sleduje judikaturu jiných ústavních soudů, zejména německého (tzv. Solange II, Maastricht), takže odmítá teze ESD o absolutní přednosti komunitárního práva, nýbrž si vyhrazuje možnost přezkumu. Konstatuje, že pravomoci jsou EU pouze propůjčené, a to podmíněně.<sup>96</sup> Jednoznačné je jeho stanovisko k tomu, že komunitární právo nemůže být referenčním kritériem pro hodnocení ústavnosti domácího práva,<sup>97</sup> nicméně z hlediska existence tzv. Verfassungsverbund je k němu třeba při výkladu přihlížet (eurokonformní výklad právních předpisů). Často v Evropě diskutovaný problém, zda je Ústavní soud rovněž vázán na čl. 234 SES s povinností obracet se na Evropský soudní dvůr s předběž-

<sup>94</sup> Tón polemice udaly zejména studie Kühn, Z., Kysela, J.: *Na základě čeho bude působit komunitární právo v českém právním řádu?* Právní rozhledy, roč. 2004, č. 1, s. 23-27; Kühn, Z.: *Ještě jednou k ústavnímu základu působení komunitárního práva v českém právním řádu*. Právní rozhledy, roč. 2004, č. 10, s. 395-397; Malenovský, J.: *Ve věci ústavního základu působení komunitárního práva uvnitř ČR nebylo řečeno poslední slovo*. Právní rozhledy, roč. 2004, č. 6, s. 227-229; Malenovský, J.: *Znovu ke kompetencím Ústavního soudu ČR ve vztahu k Evropskému soudnímu dvoru a komunitárnímu právu*. Právník, roč. 2005, č. 1, s. 106-114; Malenovský, J.: *K nové doktríně Ústavního soudu ČR k otázce vztahů českého, komunitárního a mezinárodního práva*. Právní rozhledy, roč. 2006, č. 21, s. 774-783.

<sup>95</sup> K tomu z poslední doby přehled základních problémů Komárek, J.: *Vztah práva Evropské unie a právního řádu ČR*. Soudní rozhledy, roč. 2008, č. 10, s. 357-366 a k typům aplikace a interpretace soudy Bobek, M.: *Evropské právo v aplikační praxi správních orgánů a soudů – přílivová vlna nebo postupný průsak?* Tamtéž, s. 367-373. Vliv komunitárního práva je ovšem přítomen i v rozhodnutích, kde není vůbec zmiňováno. Např. v nálezu k ústavnosti vyhlášku o elektroodpadech (Pl. ÚS 28/06), která vychází z komunitárního práva, posuzoval Ústavní soud tzv. dvojitou vázanost národního zákonodárce, tj. vázanost jednak komunitárním právem (Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/96/ES ze dne 27. ledna 2003 o odpadních elektrických a elektronických zařízeních) a jednak ústavním pořádkem (zejména čl. 2 odst. 3, čl. 4 odst. 1 a 2 a čl. 26 odst. 1 LPS a čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR).

<sup>96</sup> Nález ve věci cukerných kvót (Pl. ÚS 50/04) a ve věci Lisabonské smlouvy (nález Pl. ÚS 19/08). K tomu viz Bříza, P.: *The Constitutional Court on the Lisbon Treaty. Decision on 26 November 2008*. European Constitutional Law Review, roč. 2009, s. 143n. Tento závěr byl vztažen i na oblast unijního práva v nálezu ve věci evropského zatýkáčského rozkazu (Pl. ÚS 66/04).

<sup>97</sup> Nálezy k úhradě léčiv z veřejného zdravotního pojištění (Pl. ÚS 36/05) a k tzv. squeeze-out (Pl. ÚS 56/05).

nou otázkou, dosud Ústavní soud obchází.<sup>98</sup> Rozhodování ve víceúrovňovém systému s více centry a normativními ohnisky<sup>99</sup> se projevuje i ve vzájemných vztazích mezi vrcholnými soudními instancemi členských států ES/EU a Rady Evropy a soudními instancemi těchto mezinárodních organizací.

Odlíšný je vztah Ústavního soudu k judikatuře ESLP, neboť v roce 2004 byla novelou zákona o Ústavním soudu zavedena nová procedura obnovy řízení před Ústavním soudem z důvodu vyhovujícího rozsudku Evropského soudu pro lidská práva v trestních věcech. Tento vztah je v tomto případě vyjádřen tak, že v rámci obnoveného řízení Ústavní soud „vychází“ z právního názoru ESLP.<sup>100</sup> O významu judikatury ESLP svědčí to, že je zmiňována v přibližně 2.750 rozhodnutích Ústavního soudu (8%) z 35 tisíc a dokonce v 550 nálezech z 2700 (tj. 20%). Oproti tomu komunitární právo je zmiňováno jen asi v 80 rozhodnutích (tj. cca 3%).

## Summary

The author examines some important issues of europeanisation in the field of the Czech constitutional law. That notion originally meant taking over typical European ways of conduct and regulation of social relation-

ships following the unique experience of the common base of values by countries outside Europe itself. At present, it is a specific phenomenon usually spoken about in connection with integration processes taking place on the European continent within the framework of the EU. Gradually, a usual pattern of solving problems is then created – politicians come with new ideas that are taken up by political scientists who begin to develop and process them systematically. Finally, lawyers come into play and select from the mass of opinions what is suitable and give it a legal form which politicians subsequently implement into the law. The author emphasizes that Europeanisation is not pushed forward only by the EU as it is usually claimed. It is confusing because in the area of public law, democracy, law-abiding state and human rights there was a historical role of the Council of Europe and its basic documents. Despite the efforts to push this key regional organization in the shade, its goals remain the starting point of the original “Europeanisation” in the proper sense of the word. In consequence the author deals with such problems of Europeanisation as: 1) new definition of the relationship between the municipal and international law due to the changes made in the Constitution of the Czech Republic in 2001 and the issue of sovereignty, 2) the problem of separation of powers and mutual relationships among particular bodies of the state from the viewpoint of the representation of the interests of the Czech Republic in EU bodies, 3) Europeanisation and its consequences linked with the development of a number of institutes of direct and representative democracy, 4) accessory citizenship of the EU gained by the citizens of the Czech Republic and related new rights (elections, residence, petitions, diplomatic protection, protection against discrimination), 5) the new constitutional regulation of the status of citizens of other member states has been changed, too, without a need to change the Charter of Fundamental Rights and Freedoms, 6) the so-called democratic deficit of the EU that also influenced direct changes of the rules of order of both chambers of the Parliament in 2004 and 2009, 7) with respect to the parliamentary system of government he makes reference to the fact that in the Czech Republic no major tension arose between the government and the president as far as the representing of the Czech Republic in EU bodies is concerned (unlike e.g. in Poland), 8) due to the general incorporation of international treaties into the legal order of the Czech Republic its courts are directly bound in their deciding not only by law but also by these international treaties, 9) another line is an interpretation of the law of the Czech Republic where comparative approaches have been gaining steadily increasing importance. In the end the author examines the most important decisions of the Czech Constitutional Court concerning the Czech membership in the EU and the Council of Europe.

<sup>98</sup> Popř. nechává otevřenou pro budoucnost jako v precedenčním nálezu Pl. ÚS 50/04 (č. 154/2006 Sb. – cukerné kvóty). V nálezu II. US 1009/08 ovšem konstatoval takovou povinnost v případě nejvyšších soudů a její porušení označil za porušení práva na soudní ochranu a zákonného soudce. Praxe jednotlivých ústavních soudů v tomto směru není jednotná. Výroční zpráva ESD za rok 2007 uvádí 6030 předběžných otázek od roku 1961 (anglická verze za rok 2008 dalších 288), přičemž na s. 101n. uvádí přehled navrhovatelů, ze kterého nelze jednoznačně určit počet podání od ústavních soudů mimo Rakouska (4), Slovenska (1) a Litvy (1), popř. od soudů, které v členských zemích (např. Belgie, Irsko) plní některé jejich funkce nelze určit, zda otázku položily právě v oblasti působnosti jako ústavní soudy. Obecně je známo, že ústavní soudy některých zemí (SRN, Itálie, Španělsko) se k této možnosti staví negativně.

<sup>99</sup> S ohledem na chybějící jediný bod přičitatelnosti se nehovoří o hierarchii, nýbrž o heterarchii. Souvisí to se poklesem významu ústav jako jediného pozitivněprávního centra státnosti a právnosti. U nás se tuto otázku pokusil otevřít J. Kyšela ve své studii *Mění se struktura právního řádu a jeho atributy*. In: Eric Stein Working Paper 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. Chrysochoou, D. N.: Europe as a Synarchy: A Study in Organized Co-Sovereignty. Jahrbuch des öffentlichen Rechts, sv. 57, roč. 2009, s. 407-424.

<sup>100</sup> K tomu Filip, J.: K vymezení rozsahu přezkumu v obnoveném řízení před Ústavním soudem. Časopis pro právní vědu a praxi, roč. 2008, č. 2.