DISKUSE NAD ÚSTAVOU EU – 1. ČÁST

Je Euroústava žádoucí?*

Eliška Wagnerová**

Proces přijímání Euroústavy provázely na české scéně některé problémy. Ani dnes nikdo neví, bude-li „Smlouva zakládající Ústavu pro Evropu", jak zní nestravitelný oficiální název Euroústavy, ratifikována parlamenty jednotlivých států, resp. bude-li vnitrostátně akceptována v referendu. Tím méně víme, jak se Euroústava bude „chovat", jako *living law*, tj. jak bude interpretována, resp. konkretizována Evropským soudním dvorem a jak bude přijímána na národních úrovních nejvyššími soudními instancemi a především ústavními soudy.

V České republice zatím chybí byť i jen zkušenosti s aplikací nepřesně řečeno evropského práva v jeho soudobé podobě. Není zatím jasné, jak se k problému aplikace, resp. neaplikace nebo vadné aplikace tohoto práva ze strany obecných soudů postaví Ústavní soud. Zatím nelze ani říci, jak se Ústavní soud postaví k otázce posuzování či neposuzování ústavnosti evropského sekundárního práva. Vyjasněná není ani pozice Ústavního soudu ve vztahu k Evropskému soudnímu dvoru ve věcech vznášení tzv. předběžných otázek. Samozřejmě, že při hledání odpovědí na tyto otázky půjde český Ústavní soud i cestou komparace přístupů a postupů „unijně starších" ústavních soudů.

Ani tato cesta nebude jednoduchá, když již dnes víme, že co do uznávání přednosti sekundárního evropského práva před ústavním domácím právem lze starší unijní státy rozčlenit do tří skupin. První skupina reprezentovaná Rakouskem a Nizozemím přiznává rozsáhlou přednost sekundárnímu evropskému právu

* Tento článek je prvním z trojice zde otištěných upravených verzí referátů přednesených na konferenci „Dopady přijetí ústavní smlouvy EU na vnitrostátní ústavní pořádek", kterou dne 4. června 2004 uspořádaly Výbor pro záležitosti Evropské unie a Stálá komise Senátu pro Ústavu ČR a parlamentní procedury ve Valdštejnském paláci v Praze.

** JUDr. Eliška Wagnerová, Ph.D., místopředsedkyně Ústavního soudu České republiky

před národní ústavou. Druhá skupina států, do které patří SRN, Itálie, Španělsko, Irsko, Švédsko, Dánsko a Belgie, přiznává jen omezenou přednost sekundárnímu evropskému právu před domácími ústavami. A konečně třetí skupina států, totiž Francie a Řecko, zastává pozici přednosti národní ústavy před sekundárním evropským právem.

Zdá se, že ze zmíněných tří pozic se rozumnou a přijatelnou jeví druhá pozice. Ta v sobě spojuje pragmatické vědomí nutnosti respektovat evropské právo, má-li být Evropská unie vůbec schopna naplňovat svůj účel, se zdravou opatrností či skepsí k unijním normotvorným orgánům. Ty totiž, mimo jiné právě proto, že nejsou formálně omezovány ústavním právem, mohou být potenciálně mocensky nebezpečné. Rozhodnutí o tom, kdy taková situace nastává, zůstává v tomto případě v rukou národních ústavních soudů, které jsou referenčně vázány národním ústavním právem, resp. tím, co vše se do národního ústavního pořádku počítá. V případě České republiky by tak šlo i o mezinárodní smlouvy o lidských právech, jak vyplývá z dosavadní judikatury českého Ústavního soudu. Samozřejmě je naznačená konfliktní situace pouze teoretická, neboť dosavadní praxe, zejména Evropského soudního dvora, ukazuje připravenost hájit jisté obecné principy, které z hlediska materiálního lze označit za principy ústavní, sdílené napříč Evropou.

Avšak vraťme se k otázce Euroústavy. Protože její reálná definitivní podoba je pouze spekulativní (a výraz definitivní podoba je přitom třeba vnímat pouze přibližně, vycházíme-li z empirického poznání, které dokládá, že obsah každé ústavy je interpretován a reinterpretován v návaznosti na sociokulturní a další dobové podmínky, samozřejmě ovšem vždy při zachování podstaty ústavního systému), soustředím se spíše na principiální východiska, na nichž je Euroústava vybudována. Dotknu se otázky, zda Evropská unie vůbec nějakou ústavu potřebuje, otázky státní suverenity a Charty základních práv s důrazem na práva svou podstatou hospodářská a sociální, obsažená v hlavě IV. Charty nesoucí název solidarita.

V České republice, a jistě nejenom tam, se ozývají hlasy, tvrdící, že přijetí Euroústavy znamená konec anebo přinejmenším velké zmenšení suverenity českého státu. Ihned se ovšem nabízí otázka, co je to suverenita státu, chápeme-li tento pojem tak, jako obhájci suverenity národního státu, tj. ve smyslu mocenském, což znamená ve smyslu kreování a výkonu moci, která je uplatňována v tzv. národním, tj. státním, zájmu. Stranou ponechme chápání suverenity ve smyslu mezinárodního práva. Možná odpověď na tuto otázku zní, že suverenita státu v mocenském pojetí je umělý hegeliánský konstrukt, náležející do 19. století, který měl odstranit dobové dilema mezi tradiční suverenitou panovníka a ke slovu se hlásící suverenitou lidu. Běh dějin však přesvědčivě a trpce dokázal, že přemýšlení o mocensky chápané suverenitě jakéhokoliv subjektu, včetně lidu, je slepou uličkou. Žádný subjekt, tedy osoba ať právnická nebo fyzická, nemůže být dle soudobých představ v pozici suveréna v tom smyslu, že svou ničím nelimitovanou vůlí určí, co má být právem. V žádném soudobém organizovaném společenství, které chce být legitimní, není subjektu, včetně takového společenství samého, který by disponoval mocenskou suverenitou. Všechny orgány takového organizovaného společenství, jakož i lid, disponují toliko kompetencemi. Lid s výhradou práva na revoluci. Ovšem zároveň pod hrozbou, že povede-li revoluce k omezení těch subjektivních práv, byť menšiny členů společenství, která svým původem předcházejí jakémukoliv organizovanému společenství, budou ti, kdo se ujali vykonávat v novém společenství moc takovým způsobem, který se příčí oněm právům, bráni k zodpovědnosti poté, kdy se nové uspořádání společenství, tj. jeho politický systém, zhroutí. Tato jistě vypointovaná úvaha, z druhé strany ovšem historicky jako možná prověřená, stojí v základu principu *„rule of law"*, který se jako označení v daných, tzn. evropských souvislostech, jeví asi jako přiléhavější označení, než ekvivalentní původně německý, avšak i českým Ústavním soudem používaný výraz materiální právní stát. Oběma výrazům je ovšem společná představa omezeného výkonu moci příslušnými orgány, byť v rámci jim vymezených kompetencí. Nezpochybnitelným prvkem omezujícím výkon kompetencí jsou subjektivní základní práva osob. A jistotu, co do jejich formulace a rozsahu, jakož i způsob jejich ochrany, skýtá od dob americké revoluce právě ústava. Ta, jako základní zákon, jednak dělí moc, které zároveň dodává legitimitu, stanoví kompetence orgánů organizovaného společenství, jakož i vztahy mezi nimi, garantuje zmíněná základní práva osob a určí způsob jejich ochrany. Základní práva však působí i zpětně tak, že obsahově limitují výkon kompetencí orgánů organizovaného společenství. Takto chápaná ústava je výrazem liberálního principu primátu jednotlivce v jeho důstojnosti a autonomii před jakýmkoliv organizovaným společenstvím, ať státem, Evropskou unií, čímkoliv. Přijetí takové ústavy ve společenství, jehož orgány mají vykonávat mocenská oprávnění, je v zájmu každé jednotlivé osoby v něm žijící, a proto je žádoucí i Ústava Evropské unie. Samozřejmě, že taková Ústava by měla splňovat právě načrtnuté parametry.

Problém rozvržení kompetencí do více úrovní, tj. v našem případě mezi orgány národních států a unijní orgány, je samozřejmě velmi důležitý. Důležitý je zejména z hlediska principů, charakterizujících kvalitu demokracie, jako je např. princip subsidiarity. Podle návrhu čl. 9 Euroústavy mají na dodržování principu subsidiarity dohlížet národní parlamenty. Není pochyb o tom, že ovšem i národní ústavní soudy by se musely zabývat otázkou účinnosti aktu, u něhož by bylo namítáno vybočení unijního orgánu z vymezeného kompetenčního rámce. Z druhé strany se samozřejmě otevírá prostor k rozhodování o obdobné otázce i pro Evropský soudní dvůr. Jak by byl řešen konflikt me-

zi odlišnými názory národních ústavních soudů a Evropského soudního dvora je otázkou, na níž lze hledat odpověď spíše v oblasti pragmatického uvažování než v teorii.

Dalším problémem je funkce národního státu při tvorbě Euroústavy. Z pohledu jednotlivce se orgány národního státu, tedy parlament a vláda, jeví jako jeho reprezentanti. To lze tvrdit přesto, že z hlediska formálního má být Euroústava mezinárodní smlouvou, tj. smlouvou uzavíranou mezi státy. Tento formální aspekt nemůže, dle mého názoru, vytěsnit funkcionální nahlížení na Euroústavu, a tím méně může vytěsnit její materiální rozměr, tj. dříve zmíněnou úlohu *„rule of law"*. Na omezenou důležitost formálního aspektu lze usuzovat i z faktu, že Evropskou unii již dnes nelze hodnotit klasickými kritérii jako pouhý svaz států, tedy konfederaci. Pokud proto reprezentace národního státu jedná o Euroústavě v duchu „národních zájmů" (a zvolený plurál není náhodný), což je oblíbený výraz českých euroskeptiků či eurorealistů, jak sami sebe označují, jedná v rozsahu mandátu, ztotožníme-li národní zájmy s pluralitou zájmů existujících v české společnosti. Tyto zájmy nelze však ztotožnit se zájmy národního státu jako takového. Vyslovila-li se ke vstupu do Evropské unie většina voličů v referendu souhlasně, je povinností národní reprezentace jednat o takové Euroústavě, která by vytvořila co nejlepší záruky pro život jednotlivce v Evropské unii.

V závěru se podívejme na to, zda návrh Euroústavy obsahuje takový katalog základních práv, který by účinně plnil funkci obsahového limitu výkonu moci ze strany orgánů Evropské unie. Prof. *Hirsch*, předseda Spolkového soudního dvora, ve své přednášce pronesené v prosinci 2002 u příležitosti oslav 50. výročí Evropského soudního dvora v Lucemburku mimo jiné uvedl k povaze základních práv to, že od jiných práv je odlišuje rys, že nejsou dávána zákonodárcem, nýbrž naopak jemu přirozenoprávně předcházejí. Jejich podstata je obsažena v každém liberálním právním řádu. Konkrétní vyjádření, stanovení jejich šíře, jakož i šíře jejich ochrany a žalovatelnosti, je poté předmětem normativního, tj. pozitivněprávního vyjádření. Dále prof. *Hirsch* uvedl, že zejména v oblasti sociálních a hospodářských základních práv existují v pojetí různých evropských států rozdíly. Je ovšem nasnadě, že v Chartě základních práv a svobod kazuisticky formulovaná sociální a hospodářská práva nelze ztotožnit se základními právy definovanými z hlediska původu, tak jak jej vymezil prof. *Hirsch*. Neboť právě v kazuistické podobě jsou tato základní práva obtížně spojitelná se samotnou lidskou přirozeností, která samozřejmě předchází státu. Tato práva jsou spíše označitelná za civilizační hodnoty, pojící se s technickou a ekonomickou úrovní dosaženou v daném čase určitou civilizací, a za svou „základnost" vděčí buď smlouvě nebo normativnímu vyjádření. Jejich závislost na momentální ekonomické prosperitě společnosti je zcela zřejmá a skrze tuto prosperitu je daná i jejich reálná existence. Z druhé strany kazuistické vyjádření těchto práv vytváří do jisté míry uzavřený, nedynamický systém, což jistě nelze hodnotit pozitivně.

Kazuistický přístup k těmto právům či jejich zájmově motivovaný „pointillismus" zvolila Charta. Tímto přístupem poněkud rozmělnila základní étos principu solidarity, v jehož světle byla mnohými evropskými ústavními soudy interpretována klasická, tj. co do přirozenoprávního původu skutečná základní práva a především i samotný princip *„rule of law"*. Nepopiratelný sociální rozměr klasických základních práv by měl zůstat vědomě pohyblivý, a to v závislosti na rozumné a fakticky možné prosperitě celého společenství. S normativním přístupem ke kazuisticky pojatým sociálním a hospodářským právům se implicitně pojí nutnost stálého ekonomického růstu společenství a národních států samotných.

Z druhé strany se zdá být důležitá otázka dosaženého standardu těchto základních práv na jednotlivých národních úrovních. Ve svém rozhodnutí z 22. října 1986, označovaném jako *„Solange II"*, uvedl německý Spolkový ústavní soud, že nelze očekávat, a to na základě v mezidobí dosaženého standardu v judikatuře Evropského soudního dvora, že by cestou vymanění se komunitárního práva z dosahu ústav členských států, došlo ke snížení standardu základních práv v komunitárním právu v takovém rozsahu, který by nemohl být z hlediska Základního zákona považován za obecně přiměřený. Spolkový ústavní soud dále uvedl, že od Evropského soudního dvora neočekává, že by standard základních práv promítaný do komunitárního práva v podobě obecných a základních právních principů klesl na nejnižší společný jmenovatel, který by vyšel ze srovnání ústav členských států, existují-li vůbec tak hluboké rozdíly mezi ústavami členských států, nebo budou-li v budoucnu existovat. Lze spíše očekávat, pokračoval soud, že Evropský soudní dvůr bude přenášet do komunitárního práva nejlépe rozvinuté principy základních práv.

Budiž řečeno, že Spolkový ústavní soud v tomto rozhodnutí samozřejmě hovořil o klasických základních právech, nikoliv o právech sociálních a hospodářských. Z druhé strany víme, že klasická základní práva jsou v judikatuře tohoto soudu interpretována v jejich sociálním rozměru, víme, že judikatura rozvíjí normativní princip sociální státnosti. Vývoj ukáže, zda ekonomická realita dovolí další rozvoj sociální státnosti. Nedovolí-li, stanou se kazuisticky vymezená sociální základní práva pouhými programovými větami. A protože Charta nečiní formální rozdíl mezi nimi a klasickými základními právy, lze očekávat, že by tak mohl poklesnout i reálný význam klasických základních práv, což by rozhodně nebyl jev žádoucí.

Z dalšího úhlu pohledu může být otázka dosaženého standardu ochrany základních práv a svobod v budoucnu důležitá i potud, že Charta zvolila pro možné omezení všech základních práv a svobod generální klauzuli obsaženou v čl. II. – 52 (1) Euroústavy.

Omezení musí být provedeno zákonem a musí zachovávat podstatu omezovaných práv a svobod. K omezení může dojít jen při zachování principu proporcionality a jen tehdy, je-li omezení nezbytné a odpovídá-li cílům obecného zájmu, které uznává Unie nebo potřebě ochrany práv a svobod jiných osob.

Tato generální klauzule na první pohled jednak otevírá prostor k mnohem širšímu omezení všech základních práv a svobod tím, že rozšiřuje účel omezení na cíle obecného zájmu. I když tyto cíle jsou definovány v čl. 3 návrhu Euroústavy a tento katalog zjevně nelze rozšiřovat dalšími položkami obecného zájmu, přesto je daný katalog mnohem širší, než je zvykem v liberálních ústavách národních států.

Je tedy zřejmé, že se vyskytnou případy konkrétních, zejména klasických základních práv, jejichž ochrana prováděná na národní úrovni je podstatně vyšší. Na národní úrovni tak vznikne dvojí standard ochrany i omezitelnosti základních práv, jeden v oblasti evropského práva a druhý v oblasti domácího práva. K jakým důsledkům takový *„double standard"* při rozšiřujících se kompetencích Evropské unie povede, lze těžko odhadovat.

Z naznačeného vyplývá, že se zdá, že současná Euroústava není ještě úplně zralá. Avšak i kdyby nebyla právě tato verze Euroústavy nakonec akceptována, lze přesto říci, že právě ona odstartovala skutečnou diskusi o Euroústavě. V rámci této diskuse, zejména probíhá-li napříč národními státy, vzniká skutečný evropský politický národ či lid.