

RECENZE

Jana Reschová: Evropský konstitucionalismus: zdroje, formy a tendence

Vysoká škola ekonomická, Praha, 2003, 165 str.

Jan Kysela*

Ustavení a činnost Konventu o budoucnosti Evropy byla stimulem četných literárních aktivit nejen v zemích tehdejší Evropské unie, ale také v České republice. Rada autorů (např. R. Arnold, J. Blahož, J. Georgiev, B. Pikna, L. Pítrová, M. Pítrová, J. Reschová, J. Skála, N. Šišková, I. Šlosarčík, E. Wagnerová, J. Wintř nebo J. Zemánek) se zabývala formátem Konventu jako orgánu *sui generis*, jeho zadáním, průběhem diskusí a konečně i jejich výsledkem v podobě návrhu ústavní smlouvy. Značnou pozornost poutalo rozdělení kompetencí, dílčí změny v systému institucí, princip subsidiarity či role národních parlamentů, především však Charta základních práv. Vzhledem k nepříliš dlouhé době, jež uplynula od iniciační Laekenské deklarace, není příliš překvapující, že literární reflexe se soustřeďuje převážně do časopiseckých a sborníkových statí. Výjimky představuje několik prací z oblasti ochrany lidských práv věnovaných Chartě základních práv, resp. část obsáhlé učebnice „*Ústavní právo Evropské unie*“ kolektivu autorů zejména z plzeňské právnické fakulty. Jana Reschová nyní (vročení knihy je sice 2003, vyšla ovšem až počátkem letošního roku) přichází s monografií, která se nevěnuje pouze Konventu a návrhu ústavní smlouvy, nýbrž také kontextu uvažování o evropské ústavě a ústavnosti vůbec.

Recenzovaná kniha kombinuje pohledy europeistické, konstitucionalistické a politologické, přičemž ty posledně jmenované převažují. Jak již naznačeno, nezabývá se primárně aktuálním děním okolo návrhu ústavní smlouvy EU. Měl-li jsem tedy chvíli pocit, že by možná bylo lépe vyčkat výsledku jednání o ústavní smlouvě a knihu ukončit s touto znalostí a nikoliv již v závěru jednání Konventu (léto 2003), záhy jsem jej zaplašil jako neopodstatněný. Hloubka a šíře zkoumání vývojových tendencí a různých modelů ústavy, ústavního systému či finality Evropské unie totiž činí z ústavní smlouvy vlastně jen nahodilost, byť podstatnou.

V úvodních poznámkách autorka oblast svého zájmu vymezuje mj. jako zkoumání vlivu vybraných (modelových) národních ústav na tvorbu evropské ústavy, jež má působit ve specifické komunitární perspektivě, tzn. bez státu. Stranou pozornosti nenechává proměňující se pojem suverenity nebo různé významy konstitucionalismu. V meritorních částech knihy bohatě vytěžuje citované prameny, autory vzájemně konfrontuje a komentuje.

První kapitola je nazvána lakonicky: „*Ústavy*“. Podle autorčina soudu je tvorba evropské ústavy provázána sporem o vzor, jímž mohou být především model britský nebo francouzský. Ústavy byly až do 70. let minulého století přenechávány bádání právníků, teprve poté se prosazuje rovněž analýza sociálního kontextu, včetně adaptability ústav či změn politických režimů. Zajímavým polem výzkumu je prostor středovýchodní Evropy, v němž po roce 1989 pozorujeme jednak návrat ke klasickým teoriím na jedné straně *Rousseauovým*, na straně druhé *Constantovým*, jednak zohledňování nových podmínek, jako jsou procesy internacionalizace a europeizace. J. Reschová odlišuje stát s (jakoukoli) ústavou a ústavní stát, jež kontrolují občané skrze systém brzd a protivah, a reprodukuje názory vybraných autorů na vznik a obsah ústav (kodifikace či nahrazení zvykových ústav, význam garancí lidských práv vedle organizace veřejných mocí). Zvláštní místo zde má *Finerovo* rozlišení rigidity ústavy na materiální (faktická neměnnost) a formální (kvalifikovaná procedura změny), *Hauriouova* charakteristika ústavního režimu nebo *Diceyho* vnitřní dělení ústavního práva na soudně vynutitelné „právo ústavy“ a pouze politicky respektované „ústavní konvence“. Spolu s *V. Bogdanorem* se pokouší klasifikovat ústavní změny od 70. let, kdy pozoruje snahu majoritních demokracií moc spíše rozptýlit (mezi majoritní demokracie ovšem zařazuje Belgie!), zatímco pro konsensuální demokracie platí trend koncentrace. Zvláštní

* JUDr. Jan Kysela, Ph.D., Kancelář Senátu a Právnická fakulta UK

skupiny zemí představují některá bývalá britská domínia kombinující westminsterský systém s federalismem a země procházející procesem tranzice. Pokles vlivu politických stran ve společnosti znovu otevírá prostor pro ústavní řešení sporů, namísto řešení politického.

„*Ústavní změny a jejich politický kontext (Velká Británie, Francie, Itálie)*“ – to je název druhé kapitoly. První dvě země představují modely, Itálie je zajímavá pozdním sjednocením, kdy vůle a ambice elit předešlý národ (podobnost s Evropskou unií). Britská ústava je *V. Bogdanorem* označena za politickou, jejíž fungování závisí na chování politických stran: nebude se měnit při alternaci dvou stran, „odblokována“ by byla v podmínkách multipartismu. Zdejší ústava je sice nekodifikovaná, nikoli však nepsaná. Chybí arbitr jejího zachování – parlament je formálně všemocný, fakticky však podřízený vládě. Suverenita parlamentu doznala změn zapojením do evropské integrace (přednost a přímý účinek evropského práva) a po výrazném vítězství labouristů v roce 1997 také přijetím *Human Rights Act 1998*. Autorka si všímá také dalších ústavních projektů vítězné strany, tzn. devoluce a reformy Sněmovny lordů (při britském sjednocení zákonodárné a výkonné ji rozhodně nepovažuje za marginální). Opakem evoluční kontinuity ve Velké Británii je střídání ústav a režimů ve Francii. Symbolicky jde o alternování *Rousseau* a *Montesquieuem*, prozatím završené ústavou Páté republiky. Typické jsou pro ni následující rysy: dvoukolový většinový volební systém generující koherentní vládní většiny, oslabení parlamentu, specifické postavení hlavy státu a zavedení poněkud atypického modelu ústavního soudnictví. Podle některých pozorovatelů lze ústavní vývoj Páté republiky postihnout hesly majorizace (vládní většina sestavována již před volbami), prezidencializace (dominance prezidenta republiky) a konstitucionalizace (díky činnosti Ústavní rady interpretující mj. historickou zkušenost je ústavní právo právem skutečným, tj. aplikovaným a zavazujícím). Pro Itálii jsou příznačné debaty o zfunknění ústavy již od 50. let. Různost až protichůdnost představ aktérů debat byla překlenuta dominancí křesťanských demokratů, takže k seriózní parlamentní diskusi došlo až na platformě několika ústavních komisí zasedajících po roce 1983. Relativně nejdělnější z komisí svou činnost ukončila v roce 1998 pro odpor *Berlusconiho* politického uskupení. Je přitom zřejmé oscilování ústavní reformy kolem tří základních témat: federalizace, charakter výkonné moci (kancléřský nebo poloprezidentský systém) a typ bikameralismu (vztahy mezi komorami, působnosti, provázanost s decentralizací). Itálie je rovněž pověstná vysokým počtem referend; zřejmě to souvisí s nechutí politických stran nést odpovědnost za některá rozhodnutí.

Kapitola třetí, „*Soudobý stát v prostředí supranacionality*“, znamená jednak posun od přístupu konstitucionalistického k politologickému, jednak přesun k tématu evropské integrace. *J. Reschová* se zde zamě-

řuje na ústavní změny vyvolané objektivními změnami vnějšího prostředí s dopady na suverenitu států (supranacionalita jako sdílený výkon moci). Evropskou unii nepovažuje za stát, nýbrž za svébytný politický systém s pluralitou mocenských center. Podle *Hixe* je i tento politický systém definován stabilním systémem institucí, jejichž prostřednictvím občané a skupiny dosahují splnění svých přání, kolektivním rozhodováním o zdrojích a hodnotách a trvalou zpětnou vazbou. Změnu paradigmatu suverenity však znamenalo již zřízení NATO. Autorka nás dále seznamuje s *Habermasovým* vnímáním nejen demokratického deficitu EU, ale také deficitu sociálně-kulturní solidarity, s vymezením supranacionality *A. Somka* (racionální metoda obcházení demokracie, model smíšené formy vlády, metoda dezintegrace národního státu), s úvahami o federaci jako opaku hegemonie (zachování menšin, tolerance, principy subsidiarity a účasti) apod. Popisuje některé aspekty vývoje evropské integrace jako postupné prosazování přednosti komunitárního práva či zavádění federativních prvků v podobě hospodářské a měnové unie. Kapitola končí analýzou některých projevů integračního procesu v ČR, zejména v oblasti harmonizace práva. Snad jen můžeme litovat, že tato část textu, psaná původně pro pražskou učebnici ústavního práva, neobsahuje podrobnější rozbor pozdější tzv. euronovely Ústavy a přístupového referenda; zmínka o nich zde však je.

Čtvrtá kapitola, nesoucí název „*Evropská ústava*“, obsahuje přehled názorů na existenci a obsah možné evropské ústavy (*Pernice, Hix, Preuss* aj.). Za ústavní chartu jsou označovány již stávající zakládací smlouvy, v nichž najdeme zčásti úpravu, ve státech typickou pro ústavy. Limity Evropské unie vyplývají z řady faktů, mezi nimiž zvláště místo zaujímají výkon jejího práva prostřednictvím členských států, omezený počet zaměstnanců či relativně malý rozpočet. Její instituce se nezřídka dosti liší od podobných institucí státních, např. Evropskému parlamentu chybí opozice, je nerozpustitelný a má velmi slabou vazbu na voliče. Zajímavé jsou např. *Preussovy* úvahy o dvojím typu legitimacy EU: jednak z původního konsensu členských států (*Locke*), jednak z principu účinnosti (*Hume*). Posledně zmíněný prvek nebývá docenován třeba v tuzemských debatách o legitimitě volených orgánů, která je vztahována vesměs jen k míře volební účasti. Podstatná je připomínka absence evropského lidu, jež se projevuje neexistencí evropské veřejné sféry, resp. veřejného mínění (viz však následující kapitola). Bez schopnosti veřejnosti jednat jako celek se neprosazují společné hodnoty. Nedostatek obecné veřejnosti někteří autoři kompenzují důrazem kladeným na veřejnost vlivnou, tj. veřejnost s vlivem na rozhodování. Jejím příkladem jsou evropské soudy nebo komitologie, jež sice splňují nároky deliberativního rozhodování, vzhledem k neodpovědnosti k voličům a minimu kontroly ji však nelze považovat za legitimní formu vládnutí. Pro budouc-

nost EU bude zřejmě příznačná komplementarita více vlivných veřejností, zahrnujících i Evropský parlament či Konvent.

V páté kapitole, věnované „*Evropské identitě*“, je pozornost zaměřena na vztah identity evropské a identit členských států, tázání se po směřování Evropy či její definování náboženským základem. Zdrojů evropské identity je přitom celá řada; mnohé jsou vzájemně kontradiktorní. Dohromady představují společný kulturní základ, byl artikulovaný mnoha jazyky. Evropský lid (*demós*) je při vědomí těchto limitů možno definovat interakcí občanů a institucí v rámci ústavního řádu; toto politické pojetí jej odlišuje od pokrevní koncepce lidu ve smyslu *ethnos*. K identitě EU patří i její diverzita, tj. existence kulturních, ekonomických a politických rozdílů.

Název šesté kapitoly – „*Národní (politická) stanoviska k evropské ústavě*“ – dokonale vystihuje její obsah. Představeny jsou různé konkrétní názory *J. Fischera*, *J. Chiraka* a *T. Blaira*, stejně jako pozice francouzského Senátu nebo britské Sněmovny lordů. Zaujímou např. návrhy zachycení povahy EU jako unie států a unie občanů ve struktuře dvoukomorového parlamentu, byl s odlišnými pohledy na roli komor (střežení dělby kompetencí, působení ve II. pilíři). Ve stanoviscích francouzského Senátu jsou zajímavá doporučení k oddělení základního textu ústavy od navazující smlouvy o společných politikách či plédování pro kooperativní federalismus jako formu překonávající vyčpělý (anglosaský) federalismus duální. Kapitola je za českou stranu zakončena rozbořem pohledu *J. Zahradila*, resp. eurorealistů na EU. Možná mohly být zařazeny i názory jinak orientované, ať již z okruhu politiků působících v Evropském hnutí, nebo ze stran vládní koalice, bývalého prezidenta republiky *V. Havla* apod.

Sedmá kapitola, „*Konvent o budoucnosti Evropy*“, začíná popisem základních modelů očekávání výsledků činnosti Konventu jako nové formy debaty o budoucnosti EU. Pokračuje *Hizovým* indikátorem racionálního rozdělení kompetencí (podle míry externalit a preferenční homogenity mezi státy), včetně návrhu řešení případných kompetenčních sporů (zřídit orgán složený ze zástupců národních vlád, soudců Evropského soudního dvora a delegovaných soudců ústavních soudů). V dalším textu autorka zkoumá teze evropské ústavy z dílny Evropské lidové strany a z dílny předsednictva Konventu a samotnou činnost Konventu, včetně její kritiky tzv. menšinovou zprávou.

„*Závěr*“ přináší shrnutí poznámek o změnách ústav, inspiraci evropské ústavy národními modely

a europeizaci národních ústav či o konstitucionalizaci politického systému, jež činí garanta jeho fungování ze soudů namísto samotných politických orgánů.

Recenzovanou knihu považují za informačně hutnou, promyšlenou a proto velmi přínosnou pro každého, kdo se zabývá ústavním a evropským právem, resp. některými politologickými disciplinami. Toto tvrzení vztahují zvláště na první dvě kapitoly, které o zvoleném tématu pojednávají způsobem velmi vhodně doplňujícím základní českou konstitucionalistickou literaturu. Velmi zajímavé úvahy však najdeme i jinde: např. odůvodňování přednosti evropského práva ve Velké Británii konsensuálním způsobem jeho tvorby oproti majoritnímu modelu britskému. Z tohoto úhlu pohledu je proto škoda její vydání Vysokou školou ekonomickou v omezeném nákladu a s obtížnou dostupností v distribuční síti.

Mám-li přesto uvést nějaké výhrady, jsou vlastně jen formálního a okrajového rázu. Z písařských lapsů mohu uvést dosti častý výskyt malých písmen na začátku věty, datování vlády *Viléma IV.* až do roku 1867 místo 1837 (str. 22) či opomenutí doplnit číslo a rok *Revue française de science politique* v pozn. 14 na str. 36 a v přehledu literatury. Jiné drobnosti reprezentuje reprodukce *Hauriouova* pojetí ústavních zvyklostí, kdy autorka dvakrát uvádí, že nemají povahu právní normy a jednou, že tuto povahu mají (str. 19), tvrzení, že v prvním desetiletí činnosti Ústavní rady byly subjekty oprávněnými iniciovat řízení pouze představitelé prezidentské většiny – patřil sem totiž také předseda Senátu jako (většinově centristické) instituce, jež byla od zavedení přímé volby hlavy státu s prezidentem na kordy, či charakteristika obsahu Washingtonské smlouvy v kontextu, jež naznačuje, že je vlastně řeč o Asociační dohodě (str. 62–63). Podrobnějšího rozvedení by možná zasloužila zmínka (str. 29) o faktickém zavedení jednokomorového parlamentu ve Velké Británii přijetím *Parliament Act 1911*, který oslabil dosud bezvýjimečné absolutní veto Sněmovny lordů zavedením veta suspensivního pro část zákonů (kvalitativně i kvantitativně ovšem dominující). Znamená to, že *de facto* jednokomorový je každý parlament s převahou jedné z komor? Nemyslím, že americké senátory jmenovali do roku 1922 guvernéri (str. 139); do roku 1913 byli voleni státními legislaturami, poté přímo. Je to ostatně spíše citovaná poznámka *Hizova* než autorčina vlastní.

Pomineme-li zmíněné marginálie, je kniha vhodným pozváním k samostatnému přemýšlení o zpracovávané tematice. Zdaleka ne na všechny otázky totiž nabízí jednoznačné odpovědi. A to je dobře.