

Vstup České republiky do Evropské unie a české ústavní soudnictví

Podkladový materiál pro kulatý stůl v rámci Fóra pro evropskou politiku  
Prosinec 2004

PhDr. Ivo Šlosarčík, LL.M., Ph.D.  
Institut pro evropskou politiku EUROPEUM

Struktura

1. Ústavní soudy a evropská integrace – historická zkušenost
2. Formální propojení českého ústavního soudu a Evropského soudního dvora
3. Formální role Ústavního soudu na české domácí scéně před vstupem – kontrola referenda, přístupové smlouvy a jejich případných změn (smlouvy zakládající Ústavu pro Evropu)
4. Formální role Ústavního soudu po rozšíření
5. Neformální vztahy Ústavního soudu a ESD
6. Scénáře: I. – Kooperace/Koordinace, II. – Vzájemné ignorování, III. – Konflikt

## 1. Ústavní soudy a evropská integrace

Zapojení ústavních soudů členských států do procesu evropské integrace má dvě linie – vztahy mezi vnitrostátními ústavními soudy a Evropským soudním dvorem a vnitrostátní role ústavního soudu ve sporech s evropským (komunitárním) prvkem.

Historie evropské integrace poskytuje příklady značně různorodých konfliktů mezi vnitrostátním ústavním soudnictvím a ESD i jinými aktéry evropské integrace. Konflikty lze přitom rozdělit na dvě hlavní skupiny:

- a) konkrétní spory o (ne)aplikaci komunitárního práva ve členském státě, kdy je ústavní soud žádán, aby působil jako „poslední pojistka“ bránící aplikaci evropského práva údajně odporujícího domácím ústavním standardům;
- b) abstraktní spory, kdy ústavní soud blokuje ratifikaci změn evropského primárního práva s odkazem na ochranu suverenity svého státu.

Francie, Irsko a Německo poskytují příklady tří odlišných systémů ústavního soudnictví (Francie=Ústavní rada, Irsko=Nejvyšší soud, SRN=Ústavní soud), které byly v různých etapách své existence zapojeny do obou forem konfliktu s evropským právem. Obdobné konflikty se ale vyskytly i jinde (Itálie, Dánsko - Carlsen v. Rasmussen).

### *Francie*

Francouzská ústavní rada specifika evropské integrace ignorovala až do roku 1992. Vycházela přitom zejména z absence výslovné reference k existenci ES ve francouzské ústavě z roku 1958. Ačkoliv byla francouzská ústava přijata již po podpisu Římských smluv, její původní text se o ES výslovně nezmiňoval, resp. zmiňoval se o ní v „poznámce pod čarou“ – nepřímo v klauzuli o mezinárodních smlouvách. Řádně ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy jsou ve Francii bezprostředně použitelné a mají přednost před zákonem; přístup vycházející z francouzské tradice monismu podobné současné české ústavní klauzuli o mezinárodních smlouvách (čl. 10).

Ústavní rada se odmítla zabývat posuzováním kompatibility evropských sekundárních právních norem s francouzskými zákony a přenechal zde rozhodovací praxi obecným soudům. Zde však brzy došlo ke konfliktu francouzské ústavní tradice se zásadou přednosti práva ES, formulovanou ESD. Tzv. Matterova doktrína, pocházející z období mezi I. a II. světovou válkou, uznávala přednost mezinárodních smluv před staršími francouzskými zákony, ale pouze pokud k ratifikaci smlouvy došlo později, než byl přijat zákon, který mezinárodnímu závazku odporoval. Matterova doktrína byla již v 60. letech opuštěna francouzským Kasačním soudem, ale nejvyšší francouzský správní soud – Conseil d'Etat - se Matterovy doktríny držel až do přelomu 80. a 90. let, kdy ji následkem generační výměny opustil. Tato ústavně-právní krize francouzského členství v ES se tak obešla bez přímého zapojení Ústavní rady, která ji ale nepřímo spustila svou neaktivitou.

Ústavní rada naopak byla klíčovým hráčem v procesu ratifikace Maastrichtské a Amsterdamské smlouvy, kde právě Ústavní rada formulovala svou představu o vytyčení hranic francouzské suverenity a možnosti jejich přenosu na mezinárodní instituce. V roce 1992 Ústavní rada zablokovala ratifikaci Maastrichtské smlouvy do té doby, než byla výslovně novelizována francouzská ústava dle představ Ústavní rady. Ústavní rada prohlásila část Maastrichtské smlouvy za odporující tehdejšímu znění francouzské ústavy (např. kapitoly týkající se občanství EU a měnové unie), protože dle její interpretace neodpovídají obecné autorizaci k přenosu kompetencí na mezinárodní instituci tacitně obsažené ve francouzské ústavě. Obdobný vývoj měla ratifikace Amsterdamské smlouvy, kdy Ústavní rada opět prohlásila některé části smlouvy (přeshraniční pohyb osob, azylová a vízová politika) za protiústavní – ratifikace byla podmíněna opětovnou novelizací ústavního textu.

### *Irsko*

Irský Nejvyšší soud je součástí systému obecných soudů, má ale pravomoc přezkoumávat kompatibilitu běžných zákonů s ústavou Irské republiky. Irská ústava byla před irským vstupem do EHS v roce 1973 novelizována tak, aby výslovně umožnila ratifikaci přístupové smlouvy. Po přijetí Jednotného evropského aktu ale irský Nejvyšší soud ve sporu Crotty v. Taoiseach stanovil, že pro ratifikaci změn evropského primárního práva, které „*mění podstatně rozsah nebo cíle ES*“, je třeba změna ústavy a výslovné ústavní zmocnění k ratifikaci nové smlouvy. Dle Nejvyššího soudu zavedení „politické spolupráce“ v Jednotném evropském aktu spadalo do kategorie takových změn. Ratifikaci Jednotného evropského aktu proto předcházela změna irské ústavy (podmíněná referendem) a novelizace – i když bez soudní intervence – provázely i ratifikaci Maastrichtské smlouvy, Amsterdamské smlouvy i Smlouvy z Nice.

Ve sféře volného pohybu osob a služeb se v Irsku dostala do konfliktu volný pohyb osob a služeb, garantovaný komunitárním právem, a irský ústavní princip ochrany nenarozeného života. V 90. letech došlo v Irsku k sérii soudních sporů, kdy byly zpochybněny pokusy irského státu omezit právo irských občanek vycestovat do států EU za účelem abortu (Attorney General v. X z roku 1992, Attorney General v. C z roku 1998). Kontroverze rovněž vyvolal zákaz informační kampaně, organizované nezávislými organizacemi ženských práv, o možnostech umělého přerušování těhotenství v zahraničí (Dublin Well Woman, Open Door Counselling). Výsledkem sporů a intervence Nejvyššího soudu byl ústavní kompromis, kdy byl

ústavní čl. 40.3.3. (právo na život u nenarozených dětí a zákaz potratů) doplněno o záruky, že „čl. 40.3.3 *neomezuje právo cestovat z Irska do jiného státu*“ a zároveň „*neomezuje právo poskytovat nebo získávat, za podmínek stanovených zákonem, informace o službách, které jsou legálně dosažitelné v jiném státě*“.

### *Německo*

Německý Ústavní soud prošel ve vztahu k evropské integraci také značně proměnlivým vývojem. Prvou ústavně-právní krizí odstartovalo rozhodnutí v roce 1974, kdy v tzv. „Solange I“ rozsudku Ústavní soud prohlásil, že v oblasti ochrany lidských práv, garantovaných německým „Základním zákonem,“ dá přednost německému standardu před požadavky evropského práva. Svůj názor Ústavní soud změnil až o dvanáct let později, kdy v roce 1986 v tzv. „Solange II“ rozsudku shledal úroveň ochrany lidských práv v komunitárním právu srovnatelnou s úrovní ochrany v německém ústavním právu – a po dobu, dokud bude tato úroveň ochrany zachována, není dle Ústavního soudu nutné přezkoumávat kompatibilitu evropských právních norem s německým ústavním právem. Tento postoj zopakoval Ústavní soud i v nedávném „banánovém rozsudku“, kdy byl požádán o posouzení kompatibility nového režimu dovozu banánů do EU (nařízení 404/93) s německým ústavním pořádkem.

Intervenci Ústavního soudu se nevyhnula ani ratifikace Maastrichtské smlouvy ve SRN. Ratifikaci Maastrichtské smlouvy ve Spolkové republice Německo předcházela novela německého „Základního zákona.“ Do ústavního textu byl vložen „evropský článek“ č. 23, který výslovně autorizoval členství SRN v Evropské unii. Před Ústavním soudem byl nicméně zpochybněn soulad „Europa-Artikel“ s tzv. „super-rigidními“ články německého „Základního zákona“; „Europa-Artikel“ měl odporovat principu demokracie a suverenity lidu. Ústavní soud ve svém rozhodnutí prohlásil sice členství v Evropské unii za slučitelné s německým ústavním pořádkem, ale zároveň vymezil limity dalšího vývoje evropské integrace.

## 2. Formální propojení českého Ústavního soudu a ESD

Vztah mezi českým Ústavním soudem a evropskou integrací byl na formální rovině nastaven převážně euronovelou české ústavy a na ni navazující ústavní zákon o referendu o vstupu ČR do EU. Euronovela umožnila mj. umožnila přímý účinek mezinárodních smluv (čl. 10), převod pravomocí ČR na mezinárodní instituci (čl. 10a) i změny v nastavení pravomocí obecných soudů (posuzování souladu zákonů s mezinárodními závazky ČR) a Ústavního soudu (předběžný přezkum kompatibility smluv uzavíraných Českou republikou s českým ústavním pořádkem) a doplnil obecnou klauzuli o respektování mezinárodního práva Českou republikou. Nejnovější judikatura Ústavního soudu ale naznačuje, že by Ústavní soud samotný mohl interpretovat euronovelu odlišným způsobem, než ústavodárci zamýšleli – zachování odlišného standardu zacházení s mezinárodními smlouvami o lidských právech v. ostatní mezinárodní smlouvy.

Další možností, jak může Ústavní soud „komunikovat“ s ESD a jinými orgány EU, je přezkum platnosti sekundárního evropského práva (+ smlouvy uzavřené ES, tam je také možný předběžný přezkum kompatibility s primárním právem před ESD). Ústavní soud nepatří k privilegovaným účastníkům – může proto evropskou normu napadnout jen tehdy, když splní podmínky neprivilegovaného účastníka (je

adresátem nebo splněna podmínka „přímého a bezprostředního dopadu“) nebo přimět český stát, aby normu napadl vlastním jménem.

Aktivita či neaktivita Ústavního soudu může být rovněž předmětem dozorčí žaloby Evropské komise vůči ČR a řízení pro náhradu škody způsobené porušením komunitárního práva orgány ČR (zde bude rozhodovat český vnitrostátní soud). Odkazy na soudní nezávislost nenacházejí u ESD odezvu jako vyvíňující skutečnost při porušení evropského práva členským státem.

V současnosti jen teoretická je možnost zastoupení soudce Ústavního soudu v panelu pro posuzování způsobilosti/vhodnosti kandidátů na soudce ESD, SPI (Vrchního soudu EU) a generální advokáty, který navrhuje Smlouva zakládající Ústavu pro Evropu.

### 3. Formální vnitrostátní role Ústavního soudu před rozšířením

- Ústavní soud má pro euronovele pravomoc přezkoumat kompatibilitu mezinárodních smluv, které Česká republika podepsala, s ústavním pořádkem. K takovému přezkumu nebyl ještě Ústavní soud vyzván; dá se možná očekávat při ratifikaci Smlouvy zakládající Ústavu pro Evropu.
- Tradičnější rolí Ústavního soudu je kontrola referenda o vstupu České republiky do Evropské unie. Ústavní soud odmítl všechny stížnosti na konání referenda, včetně námitky protiústavnosti referenda údajně způsobenou nerovnoměrnou distribucí státních financí mezi stoupence a odpůrce vstupu ČR do EU v informační kampani před referendem – jakou roli zde hrála deference Ústavního soudu řešit „politické“ otázky?

### 4. Formální vnitrostátní role Ústavního soudu po rozšíření

- Kontrola kompatibility souladu českých zákonů s právem EU je euronovelou dána obecným soudům. Je zde nějaká role pro Ústavní soud; např. že by Ústavní soud nahrazoval neaktivitu obecných soudů, resp. jejich neschopnost posuzovat soulad českých zákonů z mezinárodními závazky ČR?
- Ústavní soud může rovněž položit při svém rozhodování Evropskému soudnímu dvoru předběžnou otázku. Navrhuje se novelizace procesních kodexů (občanský, trestní, správní) tak, aby obsahovaly stručnou referenci na možnost položení předběžné otázky. Vhodnost výslovné úpravy a míra její detailnosti jsou dosud otevřené – viz předchozí kulatý stůl. Ústavní soud je nepochybně „soudem či tribunálem členského státu“, který je dle primárního práva oprávněn položit předběžnou otázku. Chystá se novela zákona o ústavním soudu, nebo se režim předběžných otázek položených ústavním soudem ponechá založen na přímém účinku práva EU? Výhody a nevýhody?
- Ústavní stížnosti pro porušení komunitárního práva – zahraniční soudy již např. judikovaly, že nepoložení předběžné otázky domácím soudem, který dle práva EU tuto povinnost má, je porušením práva na řádný proces. Může zde dojít k souběhu porušení práv dle Evropské úmluvy o lidských právech, komunitárního práva (včetně Charty základních práv) a českých domácích lidsko-právních standardů? A nebo ke konkurenci?

- Možnost zavedení institutu analogického „obnově řízení“ před Ústavním soudem pro případ, kdy se judikování ESD odchýlí od starší judikatury Ústavního soudu; obdoba současné debaty pro „obnovu řízení“ před Ústavním soudem v reakci na rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva.
- Vyřešit otázku, zda termín „mezinárodní smlouvy“ upravený v ústavním článku 10, zahrnuje i evropské (závazné) sekundární právo

## 5. Neformální vztah Ústavního soudu k evropské integraci

Přes formální vztahy, nastavené českým ústavním i evropským právem, zůstává prostor pro osobní vazby nebo vliv národní právní kultury na nastavení vztahů mezi Ústavním soudem a ESD.

- Mohou postoj Ústavního soudu ovlivnit současná jmenování jeho členů – byl vztah k evropské integraci součástí debaty při (ne)schválení presidentských kandidátů Senátem?
- Může vztah Ústavní soud – ESD ovlivnit fakt, že by byl soudcem ESD za Českou republiku jmenován současný či minulý soudce Ústavního soudu?
- Neformální kontakty „českého“ soudce ESD s českým soudnictvím. Soudce ESD má být dle litery Smlouvy o ES nezávislý na členském státu, který jej jmenoval. Totéž ale platí např. o evropském komisaři, který ale v praxi kontakty s domácím prostředím udržuje. Může se podobný scénář uplatnit i ve vztahu k „českému“ soudci?

## 6. Scénáře

Pro vztah českého Ústavního soudu a evropské integrace se rýsují tři scénáře:

### Scénář I – Kooperace a koordinace

Český ústavní soud přijme korpus evropského práva jakou integrální součást českého ústavně-právního řádu, včetně doktríny přednosti evropského práva. Český Ústavní soud často referuje k ESD; snaží se také aktivně zapojit i na formulaci nových komunitárních norem – např. při vytváření norem samotných prostřednictvím Ministerstva spravedlnosti nebo iniciací soudního přezkumu sekundárního práva prostřednictvím žaloby podanou Českou republikou nebo i přímo. V reakci na judikaturu ESD ruší české právní normy – jde tak nad rámec požadavků komunitárního práva, které vyžaduje pouze přednost v aplikaci, nikoliv přednost v platnosti.

### Scénář II – Vzájemné ignorování

Ústavní soud nebere existenci ESD příliš na vědomí, k českému a evropskému právnímu systému přistupuje jako ke dvěma odděleným systémům žijícím v „poklidném soužití“. Ústavní soud nereferuje k ESD, Komunikace s ESD je převážně aktivitou obecných soudů. „Poklidnost soužití“ českého a evropského právního systému ale např. podporuje fakt, že nereferování k ESD v případě povinných soudů (českých soudů, jež mají povinnost položit předběžnou otázku) je Ústavním soudem považována za porušení ústavně garantovaných práva na řádný proces.

### Scénář III – Konflikt

Český ústavní soud prohlašuje výslovně některé oblasti českého ústavního pořádku za nadřazené současnému i budoucímu komunitárnímu právu – lidská práva, otázky

spojené s Benešovými dekrety. Ústavní stížnosti založené na neaplikaci evropského práva českou veřejnou správou a obecnými soudy jsou odmítány. Ústavní soud blokuje další přesuny kompetencí na EU podle čl. 10a; vyžaduje výslovnou změnu ústavy či dokonce formuluje doktrínu „super-suverenity“ českého státu, nepřenosné na mezinárodní instituci.