

## ZAKOTVENÍ POZICE EVROPSKÉHO PRÁVA VE SPOJENÉM KRÁLOVSTVÍ

MILUŠE KINDLOVÁ\*

### I. POPIS ÚSTAVNÍ SITUACE

Popisujeme-li u vybraných členských států EU, jakým způsobem ústavně ošetřily své členství v ní, resp. jakým způsobem se evropské právo integrovalo do vnitrostátního právního prostředí, začínáme zpravidla u jejich základního ústavního dokumentu. Příklad Spojeného království je ale zvláštní.

Od počátku totiž narážíme na problém, že není lehké říci, jakou má Spojené království vlastně ústavu a co ji přesně tvoří. Klasické tvrzení, že Spojené království *má* ústavu *nepsanou*, je poněkud zavádějící, protože značná část nejvýznamnějších pramenů ústavního významu je psaná. Podobně zavádějící je tedy i tvrzení, že Spojené království *nemá psanou* ústavu. Často se takovými slovy spíše popisuje stav, že nemá ústavu kodifikovanou v jednom či vícero dokumentech, jak je pravidlem v naprosté většině států dnešního světa.<sup>1</sup> Při použití u nás používané právněteoretické terminologie je asi nejpřesnější tvrzení, že Spojené království nemá ústavu *ve formálním smyslu*. Nemá tedy základní právní dokument, který se nazývá „ústavou“ nebo nese jiné obdobné označení.<sup>2</sup> Jistým zdůvodněním je skutečnost, že v dobách vzniku prvních moderních ústav na americkém a evropském kontinentu v druhé polovině osmnáctého století, které byly výsledkem a výrazem revolucí proti starým pořádkům a stály na myšlence suverenity lidu, již mělo Spojené království svou revoluci, tzv. Slavnou revoluci v roce 1688, dávno za sebou. V ní šlo sice o fundamentální změnu v poměru moci mezi anglickým parlamentem a monarchou ve směru jasné převahy prvního nad druhým, ale formálně se suverén neměnil a v duchu kontinuity stále zůstávala nositelem suverenity instituce *King-in-Parliament*, tedy král, Sněmovna obecných a Sněmovna lordů spojené v jedno těleso.<sup>3</sup> Idea suverenity lidu, i když zcela úplně neabsentovala, určitě nebyla rozhodující-

\* Autorka je odbornou asistentkou na katedře ústavního práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy.

<sup>1</sup> Viz např. z poslední doby LEYLAND, P.: *The Constitution of the United Kingdom. A Contextual Analysis*. Oxford and Portland (Oregon): Hart Publishing, 2007, s. 1–2 nebo TURPIN, C. – TOMKINS, A.: *British Government and the Constitution*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011, s. 161.

<sup>2</sup> Takto např. FILIP, J. – SVATON, J.: *Státověda*. Praha: Wolters Kluwer, 2011, s. 85. Jedinou ústavou ve formálním smyslu byl v anglické historii tzv. *Instrument of Government* v době Olivera Cromwella.

<sup>3</sup> Ke smyslu pro udržování kontinuity, mnohdy i za použití ústavních fikcí, srovnej pohled Bohumila BAXY na britský parlament v jeho *Parlament, Studie srovnávací, díl I*. Praha: Bursík & Kohout, 1913, s. 14.

cí. Jako v mnoha jiných případech týkajících se britské ústavnosti se jednalo o stav, kdy forma zůstala, ale měnil se její obsah.

Nemá-li Spojené království ústavu formální, podívejme se na jeho ústavu materiální, tedy na soubor norem ústavního významu. Z psaných právních pramenů jsou to zejména vybrané zákony týkající se základních vztahů ve státě, jako např. Zákon o lidských právech z roku 1998 či tzv. devoluční zákony ve vztahu ke Skotsku, Walesu a Severnímu Irsku z téhož roku. Ve Spojeném království se tradičně neodlišují zákony ústavní a zákony běžné, u nichž by byl rozdíl z hlediska nutného dosažení jiné předepsané legislativní většiny. Pro všechny zákony platí pravidlo schvalování prostou většinou. Přesto se však s termínem „ústavní zákony“ poměrně často operuje ve významu nejvýznamnějších zákonů upravujících ústavní otázky a pracuje s ním i judikatura, jak uvidíme dále v textu.<sup>4</sup> K pramenům ústavy se mohou řadit i právní předpisy vydávané exekutivou, přijaté na základě zákona nebo výjimečně na základě prerogativy (*subordinate legislation*), pokud se zabývají otázkami ústavního významu, např. v oblasti organizace vlády a ministerstev.<sup>5</sup>

Do britské ústavy se řadí i normy nepsané, a sice zejména relevantní pravidla či principy common law (práva vytvářeného a rozvíjeného soudci v rámci soudních případů). Dále sem patří královské prerogativy, dodnes existující a významné pravomoci britského monarchy (např. jmenování premiéra, odvolávání ministrů, udělování řádů a titulů, atd.), které jsou ale z převážné části vykonávány premiérem či jinými členy vlády.

Charakteristickým prvkem britské ústavy je kromě skutečnosti, že je z velké části tvořena nepsanými prameny, také fakt, že obsahuje nejen prameny právní, ale také prameny ve Spojeném království zpravidla považované za *neprávní*, které jsou přesto do pojmu britské ústavy všeobecně zařazované a mají velký význam. Týká se to především ústavních konvencí.<sup>6</sup> Jak uvádí Peter Leyland ve své analýze, ústava Spojeného království se oproti jiným vyznačuje právě tím, jak ohromná část ústavního života je regulována konvencemi. Ty se mohou přizpůsobit měnícím se podmínkám, a umožňují tak, aby se ústava dále vyvíjela.<sup>7</sup> Zejména výkon královských prerogativ je ovládan celou řadou zásadních konvencí, z nichž asi nejvýznamnější je ta, že až na výjimky jedná monarcha vždy podle rady premiéra a vlády. S určitým zjednodušením je možné říct, že Spojené království je konstituční parlamentní monarchií z velké části právě díky existujícím konvencím, které usměrňují a ohraničují činnost ústavních orgánů.

Základním principem, někdy nazývaným doktrínou, ústavního systému, je princip parlamentní suverenity ve smyslu *právně neomezené* moci westminsterského parlamen-

<sup>4</sup> Viz např. dicta soudce Lawse v případě *Thoburn v Sunderland City Council* [2002] EWHC 195 (Admin), podle něhož může být ustanovení takového ústavního zákona zrušeno jen výslovně vyjádřeným úmyslem zákonodávce, a nikoli implicitně.

<sup>5</sup> TURPIN, C. – TOMKINS, A.: *op. cit.*, s. 168.

<sup>6</sup> Blíže viz např. BARNETT, H.: *Constitutional and Administrative Law*. Abingdon: Cavendish Publishing Limited, 2003, kap. 1. K pojmu ústavních konvencí ve Spojeném království a jiných zemích Commonwealthu viz např. KINDLOVÁ, M.: Ústavní zvyklosti jako součást ústavy (komparace commonwealthského přístupu a judikatury Ústavního soudu ČR) In KLÍMA, K. – JIRÁSEK, J. (eds.): *Pocta Jánu Gronskému*. Praha: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2008, s. 300 an.

<sup>7</sup> LEYLAND, P.: *op. cit.*, s. 20.

tu. Podle ortodoxního přístupu<sup>8</sup> znamená tento princip, že (1) Parlament má pravomoc přijmout či zrušit *jakýkoli* zákon, a to bez jakýchkoli *právních* (nikoli však politických) limitů; (2) platí tzv. *princip implicitního zrušení* (*implied repeal*), tedy zásada, že novější zákon převáží nad zákonem dřívějším, a to bez potřeby výslovného ustanovení v novém zákonu o zrušení (změně) ustanovení předchozí legislativy, a (3) nikdo, tedy ani *soudy*, nemá pravomoc právně zpochybnit platnost zákona přijatého westminsterským parlamentem.<sup>9</sup> Toto ortodoxní vymezení principu parlamentní suverenity je však v současné době pod stále větším tlakem, jak bude zřejmé i z dalšího textu.

S principem parlamentní suverenity souvisí také uplatnění dualistického přístupu ke vztahu vnitrostátního a mezinárodního práva v oblasti mezinárodních smluv. Mezinárodní smlouvy, jichž je Spojené království stranou, mohou ve vnitrostátním prostředí působit a lze se jich domáhat jen tehdy, jestliže byly recipovány zákonem. Uzavírání mezinárodních smluv je totiž vykonáváno Korunou, resp. vládou na základě královské prerogativy a bez požadavku zákonné recepce k jejich vnitrostátní aplikaci by vláda mohla parlament do značné míry obcházet.<sup>10</sup> Smlouvy, které nebyly recipovány, ale Spojené království mezinárodněprávně zavazují, lze však použít např. při interpretaci nejednoznačných ustanovení domácího práva.

Tolik k výchozím charakteristikám britské ústavy. Především doktrína parlamentní suverenity je faktorem, který není možné při analýze pozice práva Evropské unie ve Spojeném království pominout.

Úkolem této stati je stručně popsat historické okolnosti vstupu Spojeného království do Evropských společenství (dále také jen ES) v roce 1973 a nastínit další legislativní vývoj související se změnami zakládajících smluv. Poté se zaměříme na popis dvou hlavních zákonů týkajících se zakotvení pozice práva EU ve Spojeném království, a sice Zákona o Evropských společenstvích z roku 1972 (dále také jen ZES) a Zákona o Evropské unii z roku 2011 (dále také jen ZEU). Dále bude pozornost věnována především institucionálnímu zajištění kontroly návrhů nové evropské legislativy a jiných dokumentů souvisejících s EU v rámci obou komor parlamentu. Následně se budeme zabývat problematikou aplikace evropského práva soudy. Před závěrečným zhodnocením pak stručně nastíníme aktuální diskuse týkající se vztahu Spojeného království k EU a problematiky Zákona o Evropské unii.

<sup>8</sup> Ortodoxní přístup je spojován zejména s klasikem britského ústavního práva Albertem Vennem Diceym a jeho proslulým *Úvodem do studia práva ústavy* (*The Introduction to the Study of the Law of the Constitution*) poprvé vydaným v roce 1885 a s mnoha dalšími edicemi v průběhu dalších desítek let. Paradox je však v tom, že sám Dicey své názory později dost radikálně změnil, když poznal, že síla politických pravidel a ústavních mechanismů, které považoval pro legitimitu parlamentní suverenity za klíčové, slábnou. K tomu viz výborný článek WEILL, R.: Dicey Was Not Diceyan. *Cambridge Law Journal*, 2003, No. 2, s. 474.

<sup>9</sup> Takto je princip parlamentní suverenity rozveden např. v LEYLAND, P.: *op. cit.*, s. 37 an.

<sup>10</sup> Např. LOVELAND, I.: *Constitutional Law, Administrative Law, and Human Rights, A critical introduction*. Oxford: Oxford University Press, 2006, s. 35–36. V roce 2010 byla přijata zákonná úprava parlamentní kontroly ratifikace mezinárodních smluv, řídící se do té doby ústavními konvencemi (zejména tzv. *Ponsonbyho pravidlo*), viz část druhá *Constitutional Reform and Governance Act 2010* (blíže např. TURPIN, C. – TOMKINS, A.: *op. cit.*, s. 490).

## II. HISTORICKÝ KONTEXT VSTUPU SPOJENÉHO KRÁLOVSTVÍ DO ES, PŘIJETÍ ZES A DALŠÍ LEGISLATIVY

V letech bezprostředně po 2. světové válce existovaly plány tehdejšího britského ministra zahraničních věcí Ernesta Bevena na intenzivnější západoevropskou spolupráci, ale v domácím prostředí se neujaly a nenabývaly žádnou určitější podobu. Od konce roku 1949 se britská politika vymezovala negativně vůči jakékoli posílené integraci, která by obnášela nadnárodní element, což významně ovlivnilo její další směřování.<sup>11</sup>

Když se na základě známého Schumanova prohlášení z května 1950 začaly vytvářet plány na vytvoření Evropského společenství uhlí a oceli (dále jen ESUO, založeného Pařížskou smlouvou z roku 1951), rozhodla se britská vláda jednání neúčastnit a zůstat mimo struktury vznikajícího společenství. Podle některých analýz se jednalo o rozhodnutí, které ve svých důsledcích znamenalo vzdání se vedoucího postavení Spojeného království v Evropě.<sup>12</sup> Obdobně se podcenila i účast na jednání tzv. Spaakova výboru, který byl vytvořen na základě messinské konference šesti členských států ESUO v roce 1955 a který se zabýval plány vedoucími k pozdějšímu vzniku Evropského hospodářského společenství a Euroatomu (založených Římskými smlouvami z roku 1957). Spojené království se sice v prvních měsících jednání výboru účastnilo, ale zastupoval ho pouze vyšší ministerský úředník.<sup>13</sup> V říjnu 1955 pak jednání opustilo úplně.<sup>14</sup>

Navzdory původním britským očekáváním evropská společenství fungovala a dala se považovat za úspěch. Tento fakt společně se skutečností, že Spojené království stále hledalo po ztrátě impéria svou roli ve světě,<sup>15</sup> pociťovalo pokles svého politického vlivu a potřebovalo oživit hospodářství, vedl k postupnému přehodnocení britské evropské politiky.

Poprvé Spojené království požádalo o přistoupení v roce 1961, ale jeho snahu zvrátilo v roce 1963 francouzské veto Charlese de Gaullea, který se mimo jiné obával možné anglo-americké dominance v Evropě. Totéž se opakovalo v roce 1967.<sup>16</sup> V roce 1970, za premiérství Edwarda Heatha, se negociační proces obnovil (tehdy již Francii vedl Georges Pompidou) a roku 1972 došlo k podepsání přístupové smlouvy. Kromě Spojeného království tehdy přistoupilo také Dánsko a Irsko.

V domácí debatě o tom, zda je přistoupení pro Spojené království vhodné či ne, však nepanovala shoda a názory se lišily i mezi představiteli těchto politických stran. Pro některé oponenty přistoupení měl být pro Spojené království prvotní vztah k zemím Commonwealthu a k USA, a nikoli k Evropským společenstvím, která znamenala citelné omezení vlastních pravomocí. V debatě zněl i argument parlamentní suverenity.

<sup>11</sup> COOPER, R.: Britain and Europe. *International Affairs*, 2012, Vol. 88, No. 6, s. 1191.

<sup>12</sup> V tomto duchu viz např. DELL, E.: *The Schuman Plan and the British Abdication of Leadership in Europe*. Oxford: Clarendon Press, 1995.

<sup>13</sup> COOPER, R.: *op. cit.*, s. 1191.

<sup>14</sup> Namísto integrace do těchto evropských společenství založilo v roce 1960 Spojené království a několik dalších států Evropské sdružení volného obchodu, které však nemělo jednotný externí celní tarif ani nadnárodní orgány.

<sup>15</sup> Viz slova Deana Achesona, bývalého amerického ministra zahraničních věcí, v proslovu ve West Pointu 5. prosince 1962, zmiňována v COOPER, R.: *op. cit.*, s. 1202.

<sup>16</sup> LOVELAND, I.: *op. cit.*, s. 441.

Tvrdilo se nejen, že závazky spojené s členstvím a aplikací evropského práva jsou pro Spojené království celkově nevýhodné, ale dokonce, že je ústavně nemožné těmto závazkům dostát, protože podle domácích ústavních principů není možné do budoucna omezit legislativní pravomoc britského parlamentu a soudy musí vnitrostátní zákony respektovat.<sup>17</sup>

Ještě před přistoupením Spojeného království k Evropským společenstvím se uskutečnil pokus zabránit přistoupení soudní cestou. V případě *Blackburn v Attorney General* se pan A. R. Blackburn domáhal vydání soudního prohlášení, že pokud vláda podepíše Římskou smlouvu, vzdá se části suverenity „Koruny v Parlamentu“, a to nevratně a protiprávně. Lord Denning, předseda Apelačního soudu, se však s odkazem na dosud probíhající jednání o přistoupení a zejména na soudní nepřezkoumatelnost výkonu královské prerogativy v oblasti uzavírání mezinárodních smluv odmítl věci zabývat, stejně jako oba dva další soudci. Jako předčasné odmítl i soudní posouzení, jestli parlament, v případě že schválí zákon zprostředkující působení komunitárního práva, tím může omezit budoucí parlamenty.<sup>18</sup>

Proces přistoupení měl z hlediska vnitrostátního rozhodovacího postupu dva klíčové kroky, a sice (1) hlasování ve Sněmovně obecných o přijetí podmínek přístupové smlouvy a (2) hlasování o přijetí návrhu Zákona o Evropských společenstvích (*European Communities Act*, dále jen ZES), který měl ošetřit působení evropského práva ve Spojeném království. Konzervativní Heathova vláda uspěla v obou fázích. V první jí významně pomohla skutečnost, že řada opozičních labouristů hlasovala ve Sněmovně obecných proti instrukcím své strany hlasovat proti (instrukce měly dokonce podobu tzv. *three line whip*, měly tedy nejvyšší prioritu). Při schvalování návrhu ZES již byli labouristé ve sněmovně disciplinovanější. Přesto se vládě podařilo návrh zákona v obou komorách parlamentu prosadit.<sup>19</sup> ZES nabyl účinnosti 1. ledna 1973.

Oproti situaci v Dánsku, Irsku a Norsku<sup>20</sup> se před vstupem Spojeného království do Evropských společenství nekonalo žádné referendum. Labouristická strana však ve svých předvolebních manifestech v roce 1974 přislíbila, že v případě svého vítězství bude trvat na jednání o změně podmínek členství v ES a že se lidé budou moci k otázce členství vyjádřit, a to buď při dalších všeobecných volbách, nebo formou referenda.<sup>21</sup> V komplikované politické situaci, po dvojích všeobecných volbách v roce 1974 (v obou vyhráli těsně labouristé) však nebylo konání dalších voleb politicky reálné, a proto se přistoupilo k referendu.<sup>22</sup> Na jaře 1975 skončila vláda renegociační jednání s ES a doporučila voličům hlasovat pro trvalý členství. Referendum se konalo 5. června 1975. Při 65% volební účasti hlasovalo pro setrvání v ES 67,2 % voličů.<sup>23</sup>

V pozdějších letech byly – tak, jak postupovala evropská integrace – přijaty další „evropské“ zákony, které novelizovaly ZES (*European Communities (Amendment)*

<sup>17</sup> Tamtéž.

<sup>18</sup> [1971] 2 All ER 1380.

<sup>19</sup> LOVELAND, I.: *op. cit.*, s. 444.

<sup>20</sup> V Norsku lidé vstup do ES v referendu konaném v září 1972 odmítli.

<sup>21</sup> *The Labour Party Manifesto: Let Us Work Together – Labour's Way out of the Crisis*, dostupné na: <http://politicsresources.net/area/uk/man/lab74feb.htm> a *The Labour Party Manifesto: Britain Will Win with Labour*, dostupné na: <http://politicsresources.net/area/uk/man/lab74oct.htm> [cit. 2. 2. 2014].

<sup>22</sup> LOVELAND, I.: *op. cit.*, s. 447.

<sup>23</sup> TURPIN, C., TOMKINS, A.: *op. cit.*, s. 545.

Acts).<sup>24</sup> Lisabonskou smlouvu pak do vnitrostátního práva promítl *European Union (Amendment) Act* z roku 2008. Podle tohoto zákona bylo k ratifikaci mezinárodní smlouvy měnění tzv. zakládající smlouvy postupem dle čl. 48 odst. 2 až 5 Smlouvy o EU (dále jen SEU) (tedy s použitím řádného postupu pro přijímání změn) potřeba souhlasu zákonem.<sup>25</sup> Dále také zakotvil podmínku souhlasu obou komor parlamentu pro to, aby ministr mohl hlasovat pro rozhodnutí Evropské rady nebo Rady učiněné na základě specificky vyjmenovaných ustanovení v SEU a Smlouvy o fungování EU (dále jen SFEU), nebo takové rozhodnutí jinak podpořil (jednalo se o rozhodnutí dle čl. 48 odst. 6 a 7 SEU, čl. 31 odst. 3 SEU a čl. 81 odst. 3, čl. 153 odst. 2, čl. 192 odst. 2, čl. 312 odst. 2 a čl. 333 odst. 1 a 2 SFEU).<sup>26</sup>

Podstatně přísnější podmínky vnitrostátního schvalování smluv měnicích SEU a SFEU a řady dalších rozhodnutí týkajících se Evropské unie však nastavil až Zákon o Evropské unii z roku 2011, který zčásti zrušil ustanovení výše uvedeného zákona z roku 2008. Pozornost mu bude věnována v další části.

Závěrem je třeba doplnit, že se na Spojené království uplatňují v některých oblastech zvláštní režimy, vyjednané v průběhu doby jeho představiteli jako podmínka britského souhlasu se změnami zakládajících smluv (v současnosti zejména zvláštní režim ve vztahu k provádění některých opatření v prostoru svobody, bezpečnosti a práva, včetně oblasti tzv. Schengenského *acquis*<sup>27</sup>; výjimka z třetí fáze EMU, tedy zejména nepřijetí eura<sup>28</sup> a zvláštní úprava ve vztahu k Listině základních práv EU<sup>29</sup>). Spojené království, podobně jako Česká republika, nepodepsalo tzv. Fiskální úmluvu (Smlouvu o stabilitě,

<sup>24</sup> Jedná se o *European Communities (Amendment) Act* 1986, 1993, 1998 a 2002. Tyto čtyři zákony zajistily vnitrostátní účinnost Jednotnému evropskému aktu a Maastrichtské, Amsterdamské a Niceské smlouvě.

<sup>25</sup> *European Union (Amendment) Act 2008*, paragraf 5.

<sup>26</sup> *European Union (Amendment) Act 2008*, paragraf 6, který byl později zrušen v důsledku *European Union Act 2011*. Tímto zákonem se jako jedním z inspiračních zdrojů „lisabonských“ novel jednacích řádů komor Parlamentu ČR zabývá KYSELA, J.: Implementace Lisabonské smlouvy v pravidlech jednání Parlamentu ČR. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2010, č. 1, s. 45.

<sup>27</sup> Viz protokoly č. 19, 20, 21 a 36 k SEU a SFEU. K nim zejm. zpráva Výboru pro Evropskou unii ve Sněmovně lordů o dopadu Lisabonské smlouvy (*The Treaty of Lisbon: an impact assessment*, Volume 1: Report, 2008, zejména s. 161 an., dostupné na: <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldselect/lddeucom/62/62.pdf> [cit. 2. 2. 2014]), dále TZIDKIYAHU, M. S.: Opt-Outs in the Lisbon Treaty: What Direction for Europe à la carte? *European Journal of Law Reform*, 2008, Vol. 10, No. 497; FAHEY, E.: Swimming in a Sea of Law: Reflections on Water Borders, Irish (-British)-Euro Relations and Opting-Out and Opting-In After the Treaty of Lisbon. *Common Market Law Review*, 2010, Vol. 4, No. 3 a HINAJEROS, A. – PEERS, S. – SPENCER, J. R.: Opting out of EU Criminal Law: What is Actually Involved? *Centre for European Legal Studies, Faculty of Law, University of Cambridge, Working Paper, New Series*, No. 1 [cit. 2. 2. 2014], dostupné na: <http://www.statewatch.org/news/2012/oct/eu-cels-uk-opt-out-crim-law.pdf>.

<sup>28</sup> Viz protokol č. 15 k SEU a SFEU.

<sup>29</sup> Viz protokol č. 30 k SEU a SFEU. K němu srovnej např. PERNICE, I.: The Treaty of Lisbon and Fundamental Rights a BARNARD, C.: The ‘Opt-Out’ for the UK and Poland from the Charter of Fundamental Rights: Triumph of Rhetoric over Reality? Obojí In GRILLER, S. – ZILLER, J. (eds.): *The Lisbon Treaty: EU constitutionalism without a constitutional treaty?* Wien: Springer Wien New York, 2008, s. 244 an., resp. 257 an. Srovnej i zprávu Výboru pro Evropskou unii ve Sněmovně lordů, op. cit. v pozn. č. 26, s. 101 an.; z české literatury zabývající se tímto protokolem, v níž se zčásti řeší i relevance tzv. „české výjimky“, viz např. ŠTURMA, P.: Závaznost Charty základních práv pro ČR vzhledem k tzv. výjimce (opt-out). *Právní rozhledy*, 2010, č. 6, s. 191 an.; KOMÁREK, J.: Česká výjimka z Listiny základních práv Evropské Unie. *Právní rozhledy*, 2010, č. 9, s. 322 an.; CHMEL, M. – SYLLOVÁ, J.: *Listina základních práv Evropské unie a česká „výjimka“ z Listiny*. Praha: Parlamentní institut, studie 3,081, listopad 2009 [cit. 2. 2. 2014], dostupná na: [www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=59998](http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=59998); PÍTROVÁ, L.: Listina základních práv Evropské unie a ŠIŠKOVÁ, N.: Listina (Charta) základních práv EU, zvláštnosti její aplikace a výhledy do budoucna. Obojí In GERLOCH, A. – ŠTURMA, P. (eds.): *Ochrana základních práv a svobod v proměnách práva na počátku 21. století v českém, evropském a mezinárodním kontextu*. Praha: Auditorium, 2011, s. 439, resp. 447.

koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii) z března 2012, která byla uzavřena jako mezinárodní smlouva mezi 26 členskými státy EU (viz níže).

### III. ROZBOR ZÁKONA O EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍCH Z ROKU 1972 A ZÁKONA O EVROPSKÉ UNII Z ROKU 2011

#### 1. ZÁKON O EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍCH Z ROKU 1972

Za základ působení evropského práva ve Spojeném království je považován paragraf 2 ZES, který stanoví:<sup>30</sup>

2. (1) Všechna práva, pravomoci, odpovědnosti, závazky a omezení, čas od času vytvořené Smlouvami, nebo na jejich základě, a všechny prostředky nápravy a postupy čas od času stanovené Smlouvami nebo na jejich základě, kterým má být bez dalších legislativních opatření přiznán v souladu se Smlouvami právní účinek ve Spojeném království nebo zde mají být aplikovány, jsou právem uznány a v právu dostupné, a tedy vynucované, dovolené a dodržované; výraz „vynutitelné unijní právo“ (enforceable EU right) a obdobné výrazy odkazují k tomu, k čemu se vztahuje tento odstavec.

(2) Pokud příloha 2 tohoto zákona nestanoví jinak, může kdykoli po jeho přijetí Jeho výsost formou Příkazu v Radě (Order in Council) nebo určený ministr či ministerstvo formou příkazu, pravidel, nařízení či programu (order, rules, regulations or scheme) učinit opatření –

(a) za účelem provedení jakéhokoli unijního závazku Spojeného království, nebo umožnění provedení jakéhokoli takového závazku, nebo umožnění výkonu jakýchkoli práv náležejících či v budoucnu náležejících Spojenému království podle Smluv nebo na jejich základě; nebo

(b) za účelem řešení záležitostí vyvolaných jakýmkoliv takovým závazkem či právy či nabytím účinnosti nebo ... použitím odstavce 1, nebo v souvislosti s nimi;

a při výkonu jakékoli zákonné pravomoci či povinnosti, včetně jakékoli pravomoci vydávat pokyny nebo přijímat právní úpravu ve formě příkazů, pravidel, nařízení nebo jiného podzákonného předpisu, má mít osoba, již byla taková pravomoc či povinnost svěřena, na zřeteli účely EU a jakýkoli závazek či práva výše uvedená. Výraz „určený ministr či ministerstvo“ v tomto odstavci znamená ministr Koruny nebo vládní ministerstvo určené čas od času Příkazem v Radě ve vztahu k jakékoli záležitosti nebo za jakýmkoliv účelem, ale za splnění omezení nebo podmínek (pokud takové jsou), specifikovaných takovým Příkazem v Radě...

(4) Opatření, které může být učiněno podle odstavce 2, zahrnuje, nestanoví-li příloha 2 zákona jinak, jakékoli opatření (jakéhokoli rozsahu), které lze učinit zákonem parlamentu (Act of Parliament), a jakékoli právní ustanovení, nyní či v budoucnosti přijaté, kromě ustanovení obsažených v této části tohoto zákona, má být vykládáno a působit v souladu s předchozími ustanoveními tohoto paragrafu; avšak, nestanoví-li zákon přijatý po tomto zákonu jinak, příloha 2 se vztahuje na pravomoc vydat Příkazy v Radě nebo příkazy, pravidla, nařízení nebo programy, přiznanou tímto a následujícími odstavci tohoto zákona.

<sup>30</sup> Znění relevantních ustanovení ZES je uvedeno v autorčině překladu. Překlad odpovídá účinnému, tedy nikoliv původnímu znění zákona a jsou v něm reflektovány změny vyvolané *Legislative and Regulatory Reform Act 2006* a *European Union (Amendment) Act 2008*.

Paragraf 2 odst. 1 ZES inkorporoval přímo použitelné a účinné evropské právo. Odst. 2 pak stanovil pravomoc Koruny, resp. ministrů či ministerstev přijímat škálu podzákoných právních předpisů tam, kde je to potřeba k implementaci ostatního evropského práva. Jak vyplývá z odst. 4, je tato pravomoc široká, protože zahrnuje i přijímání předpisů v oblastech, které jinak náležejí parlamentu, kromě případů vyňatých přílohou 2 zákona (např. je vyloučeno takto ukládat či zvyšovat daně nebo přijímat retroaktivní právní úpravu). Ačkoliv je někdy k implementaci evropského práva použita přímo forma zákona, podzákonná forma je využívána častěji.<sup>31</sup>

Z hlediska pojetí parlamentní suverenity je klíčové ustanovení v odst. 4 o tom, že „*jakékoli právní ustanovení, nyní či v budoucnosti přijaté ... má být vykládáno a působit v souladu s předchozími ustanoveními tohoto paragrafu*“. Na první pohled možná nenápadné ustanovení vnitrostátně zakotvuje přednost evropského práva před domácím právem. Tento princip je ještě umocněn zněním paragrafu 3 odst. 1 ZES, který odkazuje na závazný charakter judikatury Soudního dvoru EU a podle něhož:

3. (1) Pro účely všech právních řízení je jakákoli otázka ohledně smyslu či účinku jakékoli ze Smluv, nebo ohledně platnosti, smyslu nebo účinku jakéhokoli unijního nástroje (EU instrument) považována za otázku právní (a, pokud není předložena Evropskému soudu, má být jako taková rozhodnuta v souladu s relevantním rozhodnutím Evropského soudu nebo principy jím stanovenými).

Tímto ustanovením zákonodárce potvrdil, že judikatura Soudního dvoru EU (dříve Evropského soudního dvoru), včetně jejího trvání na přednosti evropského práva, má být uznána vnitrostátními orgány.

## 2. ZÁKON O EVROPSKÉ UNII Z ROKU 2011

Pro vztah Spojeného království k EU a latentně i pro možnou reformulaci některých základních konceptů britského konstitucionalismu je klíčový Zákon o Evropské unii přijatý v roce 2011. Tento zákon legislativně ošetřuje vybrané cíle koaliční vlády vedené Davidem Cameronem formulované ve vládním programovém prohlášení *The Coalition: Our Programme for Government*.<sup>32</sup> V něm se vláda zavázala zajistit, že v průběhu dalšího volebního období „*nedojde k žádnému dalšímu přenosu suverenity nebo pravomocí ... [na EU] ... [a že] každá navrhovaná budoucí smlouva, která by přesouvala oblasti pravomocí nebo kompetencí, bude předmětem referenda [a že] k využití každé přechodové klauzule bude vyžadován zákon*“. ZEU zčásti zrušil původní zákon promítající Lisabonskou smlouvu do vnitrostátního práva a nastolil značně přísnější právní úpravu vnitrostátního schvalování změn SEU a SFEU a mnoha dalších rozhodnutí přijímaných v EU. Zásadní změnou je v řadě případů zavedení požadavku schválení v obligatorním referendu.

Ve vztahu k různým kategoriím rozhodnutí týkajících se EU rozlišuje ZEU tři základní druhy vnitrostátní schvalovací procedury, a sice (1) schválení zákonem a zároveň

<sup>31</sup> TURPIN, C. – TOMKINS, A.: *op. cit.*, s. 342.

<sup>32</sup> Dostupné na: <https://www.gov.uk/government/publications/the-coalition-documentation> [cit. 2. 2. 2014].



schválení v referendu; (2) schválení zákonem; (3) schválení parlamentem bez potřeby přijetí zákona. Protože je ZEU v současnosti jednou z nejstriktnějších úprav tohoto druhu v rámci právních řádů členských států EU, bude popsán podrobněji, a to zejména ve vztahu k prvnímu druhu schvalovací procedury.<sup>33</sup>

### 3. SCHVÁLENÍ ZÁKONEM A ZÁROVEŇ SCHVÁLENÍ V REFERENDU

Tomuto schvalovacímu procesu v zásadě podléhá mezinárodní smlouva, která mění nebo nahrazuje SEU či SFEU (cestou řádného postupu pro přijímání změn) a dále rozhodnutí Evropské rady měnící SFEU podle čl. 48 odst. 6 SEU (cestou zjednodušeného postupu pro přijímání změn).<sup>34</sup> V prvním případě je přijetí zákona a souhlas vyjádřený v referendu nutnou podmínkou k ratifikaci smlouvy, ve druhém k tomu, aby ministr mohl potvrdit schválení příslušného rozhodnutí Evropské rady Spojeným královstvím.

Ne každá taková smlouva nebo rozhodnutí ale požadavku schválení v referendu podléhá. Situace, kdy je referendum nezbytné, stanoví na jednom místě pro oba typy změny (smlouvou i rozhodnutím Evropské rady) paragraf 4 ZEU, i když zřejmě ne všechny tam předpokládané situace připadají v úvahu pro obě skupiny změn.<sup>35</sup> Paragraf 4 odst. 1 ZEU řadí mezi situace, které vyžadují schválení v referendu:

- rozšíření cílů EU ve smyslu čl. 3 SEU;
- udělení nové nebo rozšíření stávající výlučné, sdílené či podpůrné (koordinační, doplňující) působnosti EU;<sup>36</sup>
- rozšíření působnosti EU ve vztahu ke koordinaci hospodářských politik a politik zaměstnanosti a ve vztahu ke společné zahraniční a bezpečnostní politice;
- udělení pravomoci instituci či orgánu EU stanovit požadavek vůči Spojenému království nebo mu uložit povinnost, nebo zrušení omezení takové pravomoci instituce či orgánu EU;
- udělení nové či rozšířené pravomoci instituci či orgánu EU uložit sankce vůči Spojenému království;
- změnu ustanovení SEU nebo SFEU uvedeného v příloze 1 ZEU, kterou se odstraňuje požadavek jednomyslnosti, konsensu nebo dohody;

<sup>33</sup> ZEU v paragrafu 9 obsahuje i speciální úpravu schvalování ve vztahu k účasti Spojeného království na opatřeních přijatých v rámci páté hlavy třetí části SFEU (prostor svobody, bezpečnosti a práva), kde se uplatňuje ve vztahu ke Spojenému království zvláštní režim dle protokolu č. 21 připojeného k SEU a SFEU.

<sup>34</sup> Podle čl. 48 odst. 6 SEU může Evropská rada na základě návrhu vlády členského státu, Evropského parlamentu nebo Rady přijmout rozhodnutí o změně ustanovení části třetí SFEU (vnitřní politiky a činnosti Unie). Rozhodnutí nabyde platnosti po schválení členskými státy v souladu s jejich ústavními předpisy.

<sup>35</sup> V souladu s čl. 48 odst. 6 SEU se rozhodnutí Evropské rady může týkat jen změny ustanovení části třetí SFEU a zároveň nesmí takovým rozhodnutím dojít k rozšíření pravomoci EU. Viz blíže GORDON, M. – DOUGAN, M.: The United Kingdom's European Union Act 2011: "Who Won the Bloody War Anyway?" *European Law Review*, 2012, Vol. 37, No. 1, s. 11. K tomu však srovnej i kritický komentář v CRAIG, P.: The European Union Act 2011: Locks, Limits and Legality. *Common Market Law Review*, 2011, Vol. 48, No. 6, s. 1890 an. (dále CRAIG, P.: *op. cit.*, 2011)

<sup>36</sup> Podle paragrafu 4 odst. 2 ZEU znamená rozšíření působnosti také odstranění jejího existujícího omezení. Např. by šlo o situaci, kdy by měl být zrušen Protokol č. 21 o postavení Spojeného království a Irsko s ohledem na prostor svobody, bezpečnosti a práva připojený k SEU a SFEU (viz *Vysvětlující poznámky k ZEU: European Union Act 2011, Explanatory Notes*, [cit. 2. 2. 2014], dostupné na: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/12/notes/contents>, dále jen *Vysvětlující poznámky*).

- změnu čl. 31 odst. 2 SEU (rozhodnutí v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky, kde se uplatňuje hlasování kvalifikovanou většinou), která odstraňuje nebo mění ustanovení umožňující členu Rady postavit se proti přijetí některého rozhodnutí kvalifikovanou většinou;
- a konečně, změnu v zákoně vypočtených specifických ustanovení SFEU,<sup>37</sup> která odstraňuje nebo mění ustanovení umožňující členu Rady zajistit pozastavení řádného legislativního postupu ve vztahu k návrhu legislativního aktu.

Pokud se v konkrétním případě nejedná o situaci předpokládanou paragrafem 4 odst. 1 ZEU, referendum se konat nemusí a stačí jen přijetí zákona. Referendum se nemusí konat ani tehdy, když o vyjmenovaný případ sice jde, ale znamená to jen kodifikaci zaběhnuté praxe výkonu existující působnosti podle SEU či SFEU, nebo se změna týká jiných členských států, a ne Spojeného království,<sup>38</sup> a konečně v případě smlouvy o přistoupení nového členského státu.<sup>39</sup>

Vedle mezinárodní smlouvy měnící či nahrazující SEU nebo SFEU a rozhodnutí Evropské rady podle čl. 48 odst. 6 SEU, které za výše uvedených okolností vyžadují ke schválení přijetí zákona i souhlas vyjádřený v referendu, existuje ještě další skupina specificky vypočtených rozhodnutí podle SEU a SFEU, u nichž se uplatní stejná podmínka dvojího schvalování.<sup>40</sup> Liší se od předchozích dvou skupin v tom, že v jejich případě se referendum musí za všech okolností konat; nejsou stanoveny žádné výjimky, které by například zohlednily relativní význam příslušného rozhodnutí pro Spojené království, či míru pravděpodobnosti, s jakou má rozhodnutí šanci v Radě vůbec projít, atd., což bývá často podrobováno kritice.<sup>41</sup>

Bez předchozího vnitrostátního schválení „návrhu rozhodnutí“ zákonem a také v referendu nesmí ministr hlasovat pro přijetí příslušného rozhodnutí v Evropské radě nebo Radě, ani ho jinak podporovat.<sup>42</sup>

Rozhodnutí, o která se jedná, lze rozdělit do dvou kategorií. Zprvce jsou to rozhodnutí týkající se změn pravidel unijního hlasování, zadruhé rozhodnutí, která jsou svou povahou pro Spojené království a jeho vztah k EU klíčová a relativně nezměnitelná.

Do první kategorie patří:

- rozhodnutí podle čl. 31 odst. 3 SEU umožňující rozšíření možnosti rozhodování Rady kvalifikovanou většinou v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky;
- rozhodnutí podle čl. 48 odst. 7 SEU (tj. podle tzv. obecné přechodové klauzule), kterým se ve vztahu k ustanovením uvedeným v příloze 1 ZEU rozšiřuje hlasování

<sup>37</sup> Čl. 48, čl. 82 odst. 3 a čl. 83 odst. 3 SFEU.

<sup>38</sup> Tento případ se uplatnil při schvalování rozhodnutí Evropské rady z 25. března 2011 o změně čl. 136 SFEU v souvislosti s vytvořením Evropského stabilizačního mechanismu, viz *European Union (Approval of Treaty Amendment Decision) Act 2012*.

<sup>39</sup> Paragraf 4 odst. 4 ZEU. Ve vztahu ke schvalování rozhodnutí Evropské rady podle čl. 48 odst. 6 SEU navíc platí, že jedná-li se o rozhodnutí, kterým se uděluje instituci nebo orgánu EU pravomoc stanovit požadavek vůči Spojenému království nebo mu uložit povinnost (popřípadě se odstraňuje omezení takové existující pravomoci), nebo o rozhodnutí, kterým se jí uděluje nová či rozšířená pravomoc ukládat Spojenému království sankce, pak se referendum nevyžaduje, jestliže zákon, kterým se vyslovuje souhlas s příslušným rozhodnutím, stanoví, že důsledky nejsou pro Spojené království významné (paragraf 3 odst. 4 ZEU).

<sup>40</sup> Paragraf 6 ZEU.

<sup>41</sup> Viz např. CRAIG, P.: *op. cit.* 2011, s. 1897.

<sup>42</sup> Paragraf 6 odst. 1 ZEU. Poněkud odlišný postup si vyžaduje případ podle odst. 2 (rozhodnutí ohledně vytvoření společné obrany). Viz *Výsvětlující poznámky*, odst. 73.

Rady kvalifikovanou většinou, nebo se zvláštní legislativní postup vyžadující jednomyslné hlasování Rady nahrazuje řádným legislativním postupem;

- rozhodnutí podle čl. 153 odst. 2 a čl. 192 odst. 2 SFEU (v oblasti sociální politiky a životního prostředí), která by umožnila nahrazení zvláštního legislativního postupu řádným legislativním postupem;
- rozhodnutí podle čl. 312 odst. 2 SFEU (v oblasti financí EU), které by umožňovalo rozhodování kvalifikovanou většinou;
- rozhodnutí podle čl. 333 odst. 1 SFEU (v oblasti posílené spolupráce), které umožňuje hlasování kvalifikovanou většinou v Radě ve vztahu k ustanovením uvedeným v příloze 1 ZEU, jestliže se Spojené království účastní takové posílené spolupráce;
- rozhodnutí podle čl. 333 odst. 2 SFEU (v oblasti posílené spolupráce), které umožňuje nahrazení zvláštního legislativního postupu vyžadujícího jednomyslnost hlasování v Radě legislativním postupem řádným ve vztahu k ustanovením uvedeným v příloze 1 ZEU, a to opět jestliže se Spojené království takové posílené spolupráce účastní.

Do druhé kategorie rozhodnutí, která podléhají schválení zákonem i v referendu, patří:

- rozhodnutí podle čl. 42 odst. 2 SEU ohledně vytvoření společné evropské obrany;
- rozhodnutí podle čl. 86 odst. 1 SFEU týkající se účasti Spojeného království v Úřadu evropského veřejného žalobce;
- rozhodnutí podle čl. 86 odst. 4 SFEU o rozšíření pravomocí Úřadu evropského veřejného žalobce, pokud bude Spojené království účastníkem;
- rozhodnutí podle čl. 140 odst. 3 SFEU o přijetí eura;
- rozhodnutí podle čl. 4 Schengenského protokolu, které by odstranilo jakoukoli hraniční kontrolu Spojeného království.

#### 4. SCHVÁLENÍ ZÁKONEM

Podmínce schválení zákonem podléhá zaprvé mezinárodní smlouva měnící či nahrazující ustanovení SEU nebo SFEU a rozhodnutí Evropské rady měnící SFEU zjednodušeným postupem pro přijímání změn podle čl. 48 odst. 6 SEU, pokud se nejedná o případ stanovený v paragrafu 4 odst. 1 ZEU, a není u nich tedy vyžadováno zároveň schválení v referendu. Dále je to v situaci, kdy se uplatní některá výjimka z nutnosti konání referenda spočívající v tom, že změna smlouvy znamená jen kodifikaci zaběhnuté praxe podle SEU či SFEU, že se týká jen jiných členských zemí či se jedná o přístupovou smlouvu nového členského státu.<sup>43</sup>

Kromě toho se ale požadavek schválení zákonem uplatní ve vztahu k řadě dalších podstatných rozhodnutí. Pro všechna platí, že jsou v Evropské radě či Radě schvalována jednomyslně, a každý členský stát je tedy může zablokovat. ZEU předpokládá v tomto kontextu dvě odlišné situace.

<sup>43</sup> Podobně je schválení zákonem (a nikoli i referendem) požadováno ve vztahu k rozhodnutí Evropské rady podle čl. 48 odst. 6 SEU za podmínek uvedených v paragrafu 3 odst. 4 ZEU (blíže viz poznámka pod čarou č. 39).

Zprv, ministr nesmí *potvrdit* souhlas Spojeného království s vybranou skupinou rozhodnutí, pokud nebylo takové rozhodnutí schváleno zákonem (tj. zákon potvrzuje rozhodnutí, s nímž již dříve na jednání Rady Spojené království předběžně souhlasilo).<sup>44</sup> Jedná se např. o rozhodnutí podle čl. 25 SFEU o přijetí ustanovení k posílení nebo rozšíření práv občanů EU či podle čl. 223 odst. 1 SFEU o ustanoveních nezbytných pro volbu členů Evropského parlamentu konaných jednotným postupem nebo podle společných zásad.<sup>45</sup>

Zadruhé, ministr nesmí *hlasovat pro přijetí* určitých rozhodnutí v Radě nebo Evropské radě, nebo je jinak *podporovat*, jestliže jejich *návrh* nebyl nejprve schválen zákonem. Mezi taková rozhodnutí patří např. rozhodnutí podle čl. 17 odst. 5 SEU o změně počtu členů Evropské komise, rozhodnutí podle obecné přechodové klauzule v čl. 48 odst. 7 SEU (ve vztahu k jiným ustanovením než ta, která jsou vyčtena v příloze 1 ZEU), které buď zavádí hlasování kvalifikovanou většinou, nebo nahrazuje zvláštní legislativní postup vyžadující jednomyslné hlasování Rady legislativním procesem řádným. Náleží sem např. i rozhodnutí podle čl. 64 odst. 3 SFEU o opatření, které v oblasti liberalizace pohybu kapitálu z a do třetích zemí znamená v právu EU krok zpět.

## 5. SCHVÁLENÍ PARLAMENTEM BEZ POTŘEBY PŘIJETÍ ZÁKONA

Mírnější formou schvalovacího procesu podle ZEU je proces schvalování podnětu (*motion*) ministra, v němž obě komory parlamentu žádá, aby vyslovily souhlas se záměrem vlády podpořit přijetí určitého návrhu rozhodnutí. Je nutný souhlas obou komor parlamentu a je vyloučené návrh rozhodnutí během projednání v parlamentu měnit.<sup>46</sup> Bez souhlasu nesmí ministr hlasovat pro přijetí určitého rozhodnutí v Radě nebo ho jinak podporovat. Tomuto schvalovacímu procesu podléhá např. rozhodnutí podle čl. 56 SFEU o rozšíření zákazu omezení volného pohybu služeb i na příslušníky třetích zemí usazených v EU, rozhodnutí podle čl. 252 SFEU o zvýšení počtu generálních advokátů nebo podle čl. 257 SFEU o zřízení specializovaných soudů připojených k Tribunálu. Spadá sem i rozhodnutí podle obecné přechodové klauzule v čl. 48 odst. 7 SEU, které ve vztahu k ustanovením SFEU zavádí řádný legislativní postup namísto zvláštního legislativního postupu, který ale nevyžaduje v Radě jednomyslnost.<sup>47</sup>

Obdobně je potřeba této formy parlamentního schválení k tomu, aby mohl ministr potvrdit souhlas Spojeného království s rozhodnutím podle čl. 218 odst. 8 SFEU ohledně přistoupení Unie k Evropské úmluvě o lidských právech v souladu s čl. 6 odst. 2 SEU.<sup>48</sup>

## 6. SCHVÁLENÍ ROZHODNUTÍ PODLE ČL. 352 SFEU (KLAUZULE FLEXIBILITY)

ZEU ještě obsahuje speciální ustanovení týkající se schvalování rozhodnutí na základě tzv. klauzule flexibility v SFEU. Ministr podle něho nesmí hlasovat pro

<sup>44</sup> Paragraf 7 odst. 1 ZEU.

<sup>45</sup> Paragraf 7 odst. 2 ZEU.

<sup>46</sup> Paragraf 10 odst. 5 ZEU.

<sup>47</sup> Paragraf 10 odst. 1–3 ZEU.

<sup>48</sup> Paragraf 10 odst. 4 ZEU.

takové rozhodnutí, popřípadě ho jinak podporovat, aniž by jeho návrh byl schválen zákonem. V urgentních případech ale není potřeba schválení formou zákona a stačí, aby obě komory parlamentu schválily podnět ministra žádajícího je o odsouhlasení úmyslu vlády podpořit navrhované rozhodnutí. Konečně, uplatní-li se jedna z pěti v ZEU blíže určených výjimek, postačí pouze sdělení ministra předložené oběma komorám, které obsahuje návrh příslušného rozhodnutí a prohlášení o tom, že je naplněna některá z výjimek.<sup>49</sup>

## 7. PARAGRAF 18 ZEU

V programovém prohlášení vlády vedené Davidem Cameronem budil od počátku pozornost úmysl přijmout zákon, který by v oblasti vztahu k EU stvrdil trvání „konečné suverenity“ (*ultimate sovereignty*) westminsterského parlamentu.<sup>50</sup> Nakonec byla zvolena cesta začlenit příslušné ustanovení do připravovaného ZEU.

Ten v paragrafu 18 obsahuje speciální klauzuli, která je z důvodu výše uvedeného někdy (s výhradami) nazývána „klauzulí suverenity“. Uvádí se v ní, že:

Přímo použitelné nebo přímo účinné právo Evropské unie ... je ve Spojeném království uznávané a v právu použitelné jen na základě [Zákona o Evropských společenstvích], popřípadě tam, kde jsou jeho uznání a právní použitelnost vyžadovány na základě jiného zákona.

Paragraf 18 je považován za deklaratorní ustanovení, které v podstatě potvrzuje dualistický přístup Spojeného království v otázce vztahu vnitrostátního práva a práva mezinárodních smluv, včetně klíčových smluv EU. Zákonem, který zprostředkovává vnitrostátní působení právům a povinnostem z nich vyplývajícím, je především ZES. Ačkoliv se o politickém i ústavně teoretickém významu paragrafu 18 čile spekuluje, uvádí se nejčastěji, že jeho smyslem je obrana proti dvojímu možnému riziku. Zprv poskytuje jasné odmítnutí myšlenky o právu EU jako „*novém vyšším autonomním právním řádu... , který se stal integrální, na zákoně nezávislou součástí právního systému Spojeného království*“, která se na základě jurisprudence Soudního dvoru objevila, i když neúspěšně, i v řízeních před domácími soudy.<sup>51</sup> Zadruhé může posloužit jako protiargument proti tvrzením některých zastánců koncepce tzv. *ústavnosti založené na common law (common law constitutionalism)*, podle nichž je na základě common law ZES zákonem ústavního charakteru, a nelze na něj aplikovat princip implicitního zrušení (v rozporu s tím, jak se k věci staví ortodoxní vyjádření parlamentní suverenity).<sup>52</sup>

<sup>49</sup> Paragraf 8 ZEU.

<sup>50</sup> Vládní programové prohlášení *The Coalition: Programme for Government*, s. 19.

<sup>51</sup> Viz *Výsvětlující poznámky*, odstavce 120 a 121 (s odkazem na případ *Thoburn*, viz poznámka pod čarou č. 83).

<sup>52</sup> GORDON, M. – DOUGAN, M.: *op. cit.*, s. 8.

## IV. EVROPSKÉ ZÁLEŽITOSTI VE VLÁDĚ A PARLAMENTU

### 1. INSTITUCIONÁLNÍ POHLED

Členství v Evropské unii znamenalo pro správu Spojeného království jen málo výraznějších institucionálních změn a plnění agendy, kterou členství v různých odvětvích přineslo, zpravidla připadlo již existujícím institucím v exekutivě, zejména různým ministerstvům.<sup>53</sup> Ve vládě náleží evropské otázky obecně do gesce Ministerstva zahraničí (*Foreign and Commonwealth Office*) a v jeho rámci spadají do působnosti státního ministra pro Evropu (*Minister of State for Europe*), tedy jednoho z juniorních ministrů podřízených ministru zahraničních věcí (*Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs*). V rámci Kabinetu, tedy vlády v užším slova smyslu, pak existuje výbor pro evropské záležitosti vedený ministrem zahraničních věcí.

Pro účely parlamentní kontroly připravované evropské legislativy a jiných aktů, jakož i pro monitorování postojů ministrů při jednáních v institucích EU zřídily obě komory parlamentu své specializované „evropské“ výbory. Jejich činnost doplňuje ostatní tradiční parlamentní způsoby kontroly vlády (zejm. interpelace, šetření v rámci parlamentních výborů či debaty v plénu).

Ve Sněmovně obecných je to Výbor pro kontrolu evropských záležitostí (*European Scrutiny Committee*), v jehož působnosti je analyzovat širokou škálu dokumentů týkajících se EU, sdělovat stanoviska ohledně jejich právního a politického významu a dávat doporučení ohledně dalšího vhodného posuzování. Výbor také pravidelně sleduje činnost Rady a stanoviska ministrů při jejich jednáních a obecně monitoruje vývoj v rámci EU z hlediska právního, politického a institucionálního, především s ohledem na důsledky pro Spojené království a Sněmovnu obecných.<sup>54</sup>

Protějškem Výboru pro kontrolu evropských záležitostí je ve Sněmovně lordů Výbor pro Evropskou unii (*European Union Select Committee*). Jeho úkolem je také obecně sledovat a posuzovat dokumenty týkající se EU před tím, než o nich bylo rozhodnuto, a svými šetřeními ovlivňovat stanoviska vlády ve vztahu k jednáním v institucích EU a v rámci odpovědnosti vlády vůči parlamentu ji také na tomto poli kontrolovat. Výbor pro Evropskou unii má k sobě přiřazené podvýbory věnující se vybraným specializovaným oblastem, např. podvýbor pro ekonomické a finanční otázky nebo podvýbor pro vnitřní věci, zdraví a vzdělání. Počet podvýborů se může měnit (v roce 2013 jich bylo 6). Výbor plní zastřešující a kontrolní roli vůči podvýborům a dohlíží na jejich činnost, schvaluje jimi vypracované zprávy a zabývá se tématy, která jdou napříč specializacemi podvýborů.<sup>55</sup>

Množství agendy a hloubka posuzování se v obou evropských výborech liší. Zatímco sněmovní Výbor pro kontrolu evropských záležitostí zpracovává zprávu ohledně zhruba

<sup>53</sup> TURPIN, C. – TOMKINS, A.: *op. cit.*, s. 337.

<sup>54</sup> Viz stránka výboru na stránkách britského parlamentu dostupná on-line na: <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/european-scrutiny-committee/> [cit. 2. 2. 2014] a shrnutí úkolů výboru v *The European Scrutiny System in the House of Commons*, s. 8, dostupné on-line na: <http://www.parliament.uk/documents/commons-committees/european-scrutiny/ESC%20Guide%20Revised%202012.pdf> [cit. 2. 2. 2014].

<sup>55</sup> Viz stránka výboru na stránkách britského parlamentu dostupná on-line: <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/lords-select/eu-select-committee> [cit. 2. 2. 2014].

500 dokumentů ročně a zprávy podává ve velmi krátkém časovém horizontu (často 1 týden), Výbor pro Evropskou unii ve Sněmovně lordů jedná mnohem selektivněji a zprávy v jeho rámci produkovány jsou velmi podrobné a kvalitní, a po zásluze vysoce oceňované (viz např. zpráva o dopadu Lisabonské smlouvy).<sup>56</sup>

Vedle těchto zvláštních parlamentních výborů se samozřejmě s problematikou EU ve své činnosti setkají i jiné výbory v obou komorách. Ukázkou, kdy jiný než „evropský“ výbor, řeší důležité záležitosti na poli EU, je např. v červnu 2013 publikovaná podrobná zpráva Výboru pro zahraniční záležitosti (ve Sněmovně obecných) zabývající se programem britské vlády ohledně budoucnosti EU.<sup>57</sup> Platí také, že sněmovní Výbor pro kontrolu evropských záležitostí může požádat jiný výbor o sdělení stanoviska ohledně určitého zkoumaného dokumentu týkajícího se oblasti, již se daný výbor zabývá. Za důležité jsou v tomto ohledu považovány i neformální způsoby spolupráce.<sup>58</sup>

Pro informovanost parlamentu ohledně dění na úrovni EU je velmi důležitá tzv. Kancelář národního parlamentu (*National Parliament Office*) se sídlem v Bruselu, která byla zřízena v roce 1999. Její hlavní úlohou je být „očima a ušima“ Výboru pro kontrolu evropských záležitostí a Výboru pro Evropskou unii, jakož i ostatních výborů tam, kde je to potřeba. Plní důležitou funkci i z hlediska parlamentní diplomacie ve vztahu k institucím EU a parlamentům ostatních členských států.<sup>59</sup>

## 2. PROCESNÍ POHLED

Jak vyplývá nejen z předchozích odstavců, je parlamentní kontrola záležitostí vztahujících se k Evropské unii považována za velmi zásadní a tomu odpovídá její propracovaný systém.<sup>60</sup>

Z procesních předpisů upravujících působnost obou evropských výborů vyplývá, jaké dokumenty týkající se EU je nutné parlamentu předložit. Ve vládě za tuto agendu a s ní související úkoly odpovídá Úřad Kabinetu, který výběr příslušných dokumentů konzultuje s ministerstvy a tajemníky evropských výborů. Do 10 pracovních dnů od uložení dokumentu v parlamentu musí vláda připravit a předložit tzv. vysvětlující memorandum (*explanatory memorandum*), v němž popíše obsah dokumentu, procesní

<sup>56</sup> Viz dokument *The European Scrutiny System in the House of Commons*, s. 18, dostupný on-line na: <http://www.parliament.uk/documents/commons-committees/european-scrutiny/ESC%20Guide%20Revised%202012.pdf> [cit. 2. 2. 2014] a 10. zpráva Výboru pro Evropskou unii v rámci zasedání parlamentu 2007–2008, HL 62: *The Treaty of Lisbon: An Impact Assessment*, dostupná on-line na: <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldselect/ldselect/62/62.pdf> [cit. 2. 2. 2014].

<sup>57</sup> 1. zpráva Výboru pro zahraniční záležitosti v rámci zasedání parlamentu 2013–2014, HC 87: *The Future of the European Union: UK Government Policy*; dostupná on-line na: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmfaaff/87/87.pdf> [cit. 2. 2. 2014].

<sup>58</sup> Viz dokument *The European Scrutiny System in the House of Commons*, dostupný on-line na: <http://www.parliament.uk/documents/commons-committees/european-scrutiny/ESC%20Guide%20Revised%202010.pdf> [cit. 2. 2. 2014], s. 17). V předchozí verzi tohoto dokumentu z roku 2010 se uvádělo, že i z důvodu časové tísně výbor žádá o sdělení stanoviska velmi zřídka (v počtu jednotek případů), a že mnohem větší význam mají neformální cesty komunikace (viz <http://www.parliament.uk/documents/commons-committees/european-scrutiny/ESC%20Guide%20Revised%202010.pdf> [cit. 2. 2. 2014], s. 17).

<sup>59</sup> Viz <http://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/offices/bicameral/np/np-role/> [cit. 2. 2. 2014].

<sup>60</sup> Nejlepším zdrojem informací jsou v tomto ohledu webové stránky obou výborů, kde jsou k dispozici i příslušné procesní předpisy (viz odkazy v pozn. 54 a 55). Z akademické literatury z poslední doby možno odkázat na McKAY, W. – JOHNSON, C. W.: *Parliament and Congress, Representation & Scrutiny in the Twenty-First Century*. Oxford: Oxford University Press, 2012, s. 24 an.

způsob jeho schvalování, význam pro právní řád Spojeného království, finanční dopady, atd., a zejména vyjádří své stanovisko k němu.<sup>61</sup>

Výbor pro kontrolu evropských záležitostí prvně zkoumá, jestli je dokument politicky nebo právně významný. V případě, že je dokument shledán nedůležitým, dál se nepřezkoumává. Výbor také posuzuje, jestli má dostatek informací pro své rozhodnutí. Má právo si od vlády vyžádat další písemné informace, nebo v případě potřeby ministra osobně vyslechnout (jednání je veřejné). Pokud to považuje za vhodné, bude se o dokumentu vést debata, a to buď v jednom ze tří tzv. „evropských výborů“ (*European Committees*), nebo v plénu sněmovny. K projednání dokumentu v plénu sněmovny je ale potřeba souhlas vlády (jinak se debata koná v „evropském výboru“), a takové projednání se týká jen minima případů.

Tyto tzv. „evropské výbory“ (které je nutné odlišit od Výboru pro kontrolu evropských záležitostí) jsou specializované na určité věcné oblasti. Každý má 13 členů, kteří jsou jmenováni z členů Sněmovny obecných *ad hoc* pro debatu o určitém dokumentu (skupině dokumentů). Účastnit se debaty a přispět do diskuse mohou všichni členové Sněmovny obecných, ale hlasovat mohou jen členové příslušného evropského výboru.<sup>62</sup>

Ve Sněmovně lordů provádí první relevantní filtr mezi dokumenty, které podléhají přezkumu a jsou předloženy Výboru pro Evropskou unii, jeho předseda. Ten své rozhodnutí přijímá se znalostí doporučení příslušných pracovníků výboru (tajemníci, právní a političtí poradci). Na základě posouzení předsedy výboru se buď dokument dál nezkoumá, nebo se sice nezkoumá, ale je pro informaci předán relevantnímu podvýboru, nebo je podvýboru předán k dalšímu šetření. V posledně uvedeném případě pokračuje tedy kontrola ve vybraném podvýboru (v případě širších témat provádí kontrolu sám Výbor). Podvýbor může po svém posouzení označit dokument za projednaný (*cleared*), nebo kontrolu ještě neukončit. Pokud se rozhodne v šetření pokračovat, má právo požádat ministra o dodání dalších potřebných informací, popř. k tématu zorganizovat další jednání nebo – v případě pro Spojené království velmi důležitých otázek – provést tzv. plné šetření (*full inquiry*). V jeho rámci se vyhledávají výzva pro předkládání vyjádření všech zainteresovaných subjektů, koná se slyšení ministrů či jiných osob, nebo je možné provést i místní šetření, tam kde je to vhodné. Zprávy vypracované podvýbory schvaluje výbor, který je může doporučit k projednání v plénu Sněmovny lordů. Ve spolupráci s vládní administrativou se potom hledá vhodný čas pro jednání.

Obě komory parlamentu schválily zvláštní usnesení (tzv. *scrutiny reserve resolutions*), podle nichž nesmí ministr při jednáních Rady a Evropské rady souhlasit s návrhem legislativního aktu nebo jiného v těchto usneseních blíže určeného dokumentu, dokud neskončilo šetření ve Výboru pro kontrolu evropských záležitostí a Výboru pro Evropskou unii, resp. dokud neproběhly doporučené debaty a nebylo přijato souhlasné usnesení sněmoven.<sup>63</sup> Pouze ve výjimečných případech (např. ohrožení národních

<sup>61</sup> Velice podrobně popisuje zapojení ministerstev do parlamentní kontroly dokumentů týkajících se EU manuál vydaný Úřadem Kabinetu v květnu 2013, dostupný on-line na: <http://europeanmemoranda.cabinetoffice.gov.uk/files/content/parliamentary-scrutiny-departments-1306.pdf> [cit. 2. 2. 2014].

<sup>62</sup> V roce 2013 prováděl Výbor pro kontrolu evropských záležitostí podrobné šetření ohledně vlastního kontrolního systému.

<sup>63</sup> *House of Commons Scrutiny Reserve Resolution* ze 17. listopadu 1998 a *House of Lords Scrutiny Reserve Resolution* z 16. března 2010. Ve Sněmovně obecných platí, že koná-li se debata o příslušném dokumentu



zájmů) může ministr podle těchto usnesení vyjádřit souhlas, i když dosud šetření neskončilo.<sup>64</sup>

Výbor pro kontrolu evropských záležitostí i Výbor pro Evropskou unii plní důležitou roli také v rámci kontroly dodržování principu subsidiarity podle Protokolu č. 2 k Lisabonské smlouvě. Aby se dodržela protokolem stanovená osmítýdenní lhůta pro zaslání odůvodněných stanovisek uvádějících, proč Sněmovna obecných nebo Sněmovna lordů má zato, že příslušný návrh legislativního aktu neodpovídá principu subsidiarity, může se postup kontroly návrhu aktu ve sněmovnách v případě potřeby přizpůsobit. Obě komory již několikrát k zaslání odůvodněného stanoviska přistoupily (v poslední době např. obě ve vztahu k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o zlepšení genderové vyváženosti mezi členy dozorčí rady/nevýkonnými členy správní rady společností kotovaných na burzách a o souvisejících opatřeních).

## V. APLIKACE EVROPSKÉHO PRÁVA SOUDY

Z textu ZES plyne, že úmyslem zákonodárce bylo, aby tento zákon působil nejen ve vztahu k vnitrostátní legislativě přijaté před nabytím účinnosti ZES (což z hlediska parlamentní suverenity nečinilo problém), ale i k legislativě budoucí. Znamenalo to tedy, že i v budoucnosti přijaté zákony se mají sklonit před ZES a potažmo před předností evropského práva. Otázkou, která vyvstala, bylo, jakým způsobem se k takové úpravě postaví (mají postavit) soudy. Na jedné straně byl úmysl parlamentu vyjádřený v ZES zřetelný. Na straně druhé, z tradičního vymezení doktríny parlamentní suverenity vyplývá, že parlament nemůže omezit své nástupce (budoucí parlamenty) a soudy nemohou zpochybnit platnost zákona a mají následovat vůli parlamentu vyjádřenou v pozdějším zákonu.

Ještě před účinností ZES se někteří významní soudci mimo soudní lavici vyslovili, že v situaci konfliktu mezi komunitárním právem a zákonem přijatým po ZES budou muset upřednostnit zákon, protože to vyžaduje suverenity parlamentu.<sup>65</sup> Takové teze samozřejmě vyvolávaly pochybnosti o tom, jak a zda vůbec se prosadí princip přednosti evropského práva.

Cesta k jeho prosazení byla postupná. Výrazným nástrojem byla – nikoli překvapivě – soudní interpretace. Ilustrujícím příkladem je případ *Macarthy Ltd v Smith*, a to zejména přístup lorda Denninga, který, ač v otázce interpretace v rámci soudního panelu Odvolacího soudu v menšině, nastavil směr, kterým se soudy do budoucna většinou vydaly.<sup>66</sup>

---

v jednom ze specializovaných „evropských výborů“, pak jeho usnesení neznamená konec šetření, ale je potřeba usnesení celé sněmovny.

<sup>64</sup> Samozřejmě je ale nutné vnímat omezení plynoucí ze Zákona o Evropské unii.

<sup>65</sup> Lord DIPLOCK: *The Common Market and the Common Law. Law Teacher*, 1972, Vol. 6, No. 3. Již po vstupu do ES podpořil tento názor i Lord Denning, tehdejší předseda Apelačního soudu (Court of Appeal), v případě *Felixstowe Dock and Rly v British Transport Docks Board* [1976] 2 CMLR 655, kde mimo jiné vyvstala otázka možného konfliktu mezi tehdy připravovaným zákonem a pravidly hospodářské soutěže podle Římské smlouvy. Nicméně, již po dvou letech svůj názor změnil (ostatně to se stalo i u lorda Diplocka), blíže viz *Shields v E Coombes (Holdings) Ltd* [1978] WLR 1408 a *Le SUEUR, A.* – SUNKIN, M. – MURKENS, J.: *Public Law: Text, Cases and Materials*. Oxford: Oxford University Press 2013, s. 826 an.

<sup>66</sup> [1979] 3 All ER 325.

Paní Smithová byla zaměstnankyní společnosti Macarthys a její mzda byla nižší, než jakou dostával za stejnou práci její mužský předchůdce. Podle ní se jednalo o porušení tehdejšího čl. 119 SES (dnes čl. 157 SFEU) upravujícího zásadu stejné odměny mužů a žen za stejnou nebo rovnocennou práci. Podle společnosti Macarthys se měl na věc aplikovat domácí zákon – zákon o platu ve znění zákona o diskriminaci podle pohlaví (přijaté v roce 1975), který podle jejího názoru zakazoval pouze odlišné zacházení v případě osob zaměstnaných současně, a nikoli i po sobě. Lord Denning připustil, že při výkladu zákona dle jeho obvyklého smyslu by měl rozhodnout ve prospěch zaměstnavatele. Zároveň ale uvedl, že zákon je potřeba interpretovat nikoli doslovně, ale tak, aby byl v souladu se smyslem nediskrimace podle komunitárního práva:

Při výkladu našeho zákona máme právo se podívat na Smlouvu jako na pomůcku k jeho výkladu: a dokonce ne jako na pomůcku, ale jako na převažující sílu. Pokud by se při pozorném šetření zjistilo, že naše legislativa má nedostatky – nebo je nekonzistentní s komunitárním právem – v důsledku jakéhosi přehlédnutí [tvůrců zákona] ... potom je naší závaznou povinností dát přednost komunitárnímu právu. To je důsledek paragrafu 2 odst. 1 a 4 Zákona o Evropských společenstvích.<sup>67</sup>

Další dva soudci, kteří rozhodovali vedle lorda Denninga, upřednostňovali výklad zákona podle jeho obvyklého smyslu. Domnívali se, že by takto vykládaný mohl být v rozporu s čl. 119 SES. Pokud by tomu tak bylo, měla podle nich dostat přednost přímá aplikace Smlouvy než přetváření smyslu britského zákona. Nakonec se soud rozhodl položit předběžnou otázku Soudnímu dvoru, aby posoudil, jestli se příslušné ustanovení SES vztahuje jen na práci vykonávanou současně, nebo i po sobě. ESD se přiklonil k širšímu výkladu a Odvolací soud rozhodl ve prospěch paní Smithové.

Lord Denning se v případě vyjádřil *obiter* i k hypotéze úmyslného přijetí zákona odporujícího komunitárnímu právu:

... Až do této chvíle jsem předpokládal, že kdykoliv náš parlament přijímá zákon, má úmysl plnit své závazky podle Smlouvy. Pokud by ale přišla doba, kdy by náš parlament cíleně přijal zákon s úmyslem odstoupit od Smlouvy nebo kteréhokoli jejího ustanovení – anebo úmyslně jednat v rozporu s ní – a uvedl to výslovně – potom si myslím, že by bylo povinností našich soudů řídit se zákonem našeho Parlamentu.<sup>68</sup>

Podle některých komentářů tohoto rozhodnutí došlo působením paragrafu 2 odst. 1 a 4 ZES k částečnému omezení parlamentu, protože pokud se přístup soudce Denninga uzná za správný, tak parlament, pokud by v budoucnu chtěl přijmout zákon s úmyslem odchýlit se od evropského práva, musel by to říci výslovně, implicitně by to nestačilo (tj. musel by splnit určitý extra požadavek na formu zákona).<sup>69</sup>

Sněmovna lordů v následujících soudních případech, jako např. v případě *Garland v British Rail Engineering Ltd*, víceméně potvrdila interpretační přístup lorda Denninga

<sup>67</sup> [1979] 3 All ER 325, s. 329.

<sup>68</sup> *Ibid.*

<sup>69</sup> Viz např. ALLAN, T. R. S.: Parliamentary Sovereignty: Lord Denning's Dexterous Revolution. *Oxford Journal of Legal Studies*, 1983, Vol. 3, No. 22, s. 25.

v *Macarthys*.<sup>70</sup> Lord Diplock uvedl, že vnitrostátní zákon má být vykládán souladně s právem komunitárním i za cenu velkého odchýlení se od běžného významu textu normy („*however wide a departure from the prima facie meaning of the language of the provision might be needed in order to achieve consistency*“).<sup>71</sup>

Zajištění slučitelnosti domácího zákona s evropským právem cestou interpretace však nestačilo v sérii případů týkajících se společnosti *Factortame* (a dalších společností v obdobném postavení). Jednalo se o rybářskou společnost založenou a registrovanou podle britského Zákona o námořním obchodě z roku 1894, která jako taková měla právo rybařit v britských vodách (a její úlovky se započítávaly do britských rybích kvót). Většina jejich společníků a ředitelů však byli Španělé. Roku 1988 byl schválen nový Zákon o námořním obchodě, který s cílem ochránit britské ekonomické zájmy zásadně zpřísnil podmínky registrace lodí oprávněných k rybaření v tamějších vodách. Tyto podmínky se týkaly občanství, domicilu a pobytu a stručně řečeno vyžadovaly „skutečný a podstatný vztah“ ke Spojenému království, resp. většinou „britský“ charakter společnosti. Lodě, které byly registrované na základě dřívější legislativy, se musely zaregistrovat znovu, jenže žádná ze „španělských“ lodí již podmínky registrace nesplnila.

*Factortame* se obrátila na soud s tvrzením, že podmínky stanovené Zákonem o obchodním loďstvu z roku 1988 odporují jejím přímo účinným právům podle komunitárního práva (mimo jiné právům plynoucím ze zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti). Divizní soud v rámci *Queen's Bench Division* Vrchního soudu položil ohledně významu příslušných komunitárních norem předběžnou otázku Soudnímu dvoru, ale její vyřízení mělo trvat možná až 2 roky. Protože by do vydání konečného rozhodnutí ve věci nemohla společnost v britských vodách rybařit a hrozila jí tedy výrazná újma, rozhodl se na základě žádosti společnosti *Factortame* vydat zároveň předběžné opatření k ochraně tvrzených práv žalobců. V něm nařídil ministři, aby nové registrační podmínky až do vydání konečného rozhodnutí ve vztahu k žalobcům neuplatňoval. Odvolací soud ale toto předběžné opatření zrušil a společnost se odvolala ke Sněmovně lordů.

Sněmovna lordů dala za pravdu Odvolacímu soudu, že *podle vnitrostátního práva* je vydání takového předběžného opatření nepřijatelné, a to především z důvodu domněnky slučitelnosti zákona s komunitárním právem, pokud se neprokáže opak, a také z důvodu, že domácí právo neuznává pravomoc soudu vydat předběžné opatření vůči Koruně (ministři).<sup>72</sup> Zvážila ale také, jestli *komunitární právo* neobsahuje princip, podle něhož musí vnitrostátní soud poskytnout účinnou předběžnou ochranu osobě, která tvrdí, že jí z komunitárního práva plynou určitá přímo účinná práva, ačkoliv ta dosud nebyla pro-

<sup>70</sup> [1983] 2 AC 751.

<sup>71</sup> [1983] 2 AC 771. *Macarthys* i *Garland* se týkaly vztahu domácího práva a přímo účinného komunitárního práva. Ovšem i tam, kde se jednalo o ustanovení vnitrostátního práva přijatého s cílem zajistit soulad s komunitární směrnici, se interpretačně postupovalo obdobně. Příslušná domácí norma měla být teleologicky vykládána tak, aby odpovídala komunitárnímu právu, a to i tehdy, pokud to vyžadovalo odchýlení se od jejího doslovného znění (viz *Pickstone v Freemans plc* [1989] AC 66 a *Litster v Forth Dry Dock and Engineering Co Ltd* [1990] 1 AC 546). Po rozsudku Evropského soudního dvoru ve věci *Marleasing* začaly britské soudy vykládat domácí legislativu souladně s cíli směrnice, i pokud příslušná norma nebyla přijata v úmyslu směrnici provést nebo jí předcházela, ovšem s vědomím, že *Marleasing* nevyžaduje, aby se dopustily zkreslování významu vnitrostátní normy (viz např. *Webb v EMO Air Cargo* [1992] 4 All ER 929).

<sup>72</sup> Tato pravomoc byla vnitrostátně potvrzena až v případě *M v Home Office* [1994] 1 AC 377.

kázána, a to navzdory ustanovením práva domácího. Obrátila se s předběžnou otázkou na Soudní dvůr.<sup>73</sup>

Ten ve své odpovědi vyšel z potřeby plné a jednotné aplikace přímo použitelného komunitárního práva ve všech členských státech, z principu přednosti komunitárního práva a z principu spolupráce. Uvedl, že vnitrostátní soud je povinen nedbat domácí normy, která, třeba i jen dočasně, může zabránit účinnému provádění komunitárního práva.<sup>74</sup> Sněmovna lordů tedy nakonec vydala předběžné opatření proti ministrovi zakazující mu uplatňovat příslušné podmínky týkající se pobytu a domicilu ve vztahu k příslušníkům jiných členských států.<sup>75</sup> Podmínka státní příslušnosti byla již předtím ve vztahu k příslušníkům ostatních členských států suspendována v reakci na vydání jiného, dřívějšího předběžného opatření Soudním dvorem v rámci řízení vedeného Evropskou komisí proti Spojenému království.<sup>76</sup>

Rozsudek Sněmovny lordů, stejně jako rozsudek Soudního dvoru, vyvolaly ve Spojeném království bouřlivou odmítavou odezvu v nejvyšších politických kruzích, zejména u tehdejší ministerské předsedkyně Margaret Thatcherové. V rozhodnutí Sněmovny lordů lord Bridge ale odmítl tvrzení, která považovala rozsudek Soudního dvoru za „nový a nebezpečný zásah“ komunitárních institucí do suverenity parlamentu, a uvedl, že:

[J]estliže nadřazenost ... práva Společenství nad národním právem členských států nebyla vždy Smlouvě o založení Evropského hospodářského společenství vlastní, pak byla jistě součástí jurisprudence Soudního dvoru dlouho předtím, než Spojené království ke Společenství přistoupilo. Jakékoliv omezení suverenity, které parlament přijal, když schválil Zákon o Evropských společenstvích, bylo tedy zcela dobrovolné. Není vůbec nic nového na uznání nadřazenosti norem komunitárního práva v těch oblastech, v nichž se uplatňují, a trvání na tom, že v oblasti ochrany práv plynoucích z komunitárního práva nesmí normy vnitrostátního práva bránit národním soudům ve vydání předběžného opatření..., není nic víc než logické uznání takové nadřazenosti.<sup>77</sup>

Soudní dvůr posléze posoudil i předběžnou otázku předloženou mu Divizním soudem a konstatoval, že nastavení podmínek státní příslušnosti, pobytu a domicilu podle příslušného zákona je v rozporu s komunitárním právem.<sup>78</sup> Po vydání následného deklaratorního rozhodnutí Divizního soudu pak byly provedeny kroky k zajištění souladu právní úpravy s rozhodnutím.<sup>79</sup> Vyvrcholením celé ságy pak bylo přiznání náhrady škody společnosti Factortame a ostatním žalobcům za to, že v průběhu řízení nesměli

<sup>73</sup> *R v Secretary of State for Transport, ex p. Factortame Ltd (No. 1)* [1990] 2 AC 85.

<sup>74</sup> Rozsudek ze dne 19. 6. 1990, *The Queen v Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd and others*, C-213/89, [1990] ECR I-2433.

<sup>75</sup> *Factortame Ltd v Secretary of State for Transport (No. 2)* [1991] 1 AC 603. Odůvodnění bylo zveřejněno až v říjnu 1990, ale samotné předběžné opatření bylo vydáno již v červenci 1990.

<sup>76</sup> *Commission v United Kingdom*, C-246/89R, [1989] ECR 3125. Viz *Merchant Shipping Act 1988 (Amendment Order) 1989 (SI 1989/2006)*.

<sup>77</sup> *Factortame Ltd v Secretary of State for Transport (No. 2)* [1991] 1 AC 603, s. 658.

<sup>78</sup> Rozsudek ze dne 21. 7. 1991, *The Queen v Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd and others*, C-221/89, [1991] ECR I-3905. Srovnej též rozsudek ze dne 4. 10. 1991, *Commission v United Kingdom*, C-246-89, [1991] ECR 4585 (konečný rozsudek v řízení, v němž bylo vydáno předběžné opatření v pozn. č. 76).

<sup>79</sup> *Merchant Shipping (Registration, etc.) Act 1993 a Merchant Shipping (Registration of Ships) Regulations 1993 (SI 1993/3138)*.

v britských vodách rybařit (i v této záležitosti byla předložena předběžná otázka Soudnímu dvoru).<sup>80</sup>

Po kauze *Factortame* bylo zřejmé, že jsou britské soudy připraveny rozhodnout o neaplikaci ustanovení vnitrostátního zákona tehdy, pokud je to v zájmu účinné ochrany práv podle komunitárního práva. Tento postoj byl dále potvrzen v případě *R v Secretary of State for Employment, ex p Equal Opportunities Commission*, v němž Sněmovna lordů (nyní již bez položení předběžné otázky Soudnímu dvoru) vydala deklaratorní rozhodnutí o neslučitelnosti příslušného zákona s komunitárním právem. Navíc zde bylo konstatováno, že pravomoc vydat takové rozhodnutí přísluší i nižším soudům.<sup>81</sup> Další případy pak potvrdily, že nižší soudy takovou pravomoc neváhají uplatnit.<sup>82</sup>

V první dekádě jednadvacátého století upoutal ve Spojeném království pozornost případ *Thoburn v Sunderland City Council*, někdy přezdívaný případ „metrických moucháčků“.<sup>83</sup> Jedná se o případ řešící postih prodejců, kteří odmítali při prodeji používat metrické jednotky namísto starých imperiálních jednotek (libry a unce). Obligatorní používání metrických jednotek bylo zavedeno novelou Zákona o vahách a mírách z roku 1985, provedenou podzákonným předpisem v roce 1994 s cílem provést závazek plynoucí z komunitární směrnice. Žalobci mimo jiné argumentovali, že tento zákon, do příslušné novely umožňující používání obou měrných soustav, implicitně zrušil pravomoc vydávat podzákonné právní předpisy k provádění evropského práva na základě paragrafu 2 odst. 2 ZES. Správní soud složený ze dvou soudců, z nichž jeden byl uznávaný soudce Laws, tvrzení žalobců odmítl. Laws se však obecněji vyjádřil ke vztahu mezi vnitrostátním a evropským právem a také k povaze domácích zákonů. Jeho slova, ačkoliv nebyla pronesena soudcem z vrcholné soudní instituce a ještě k tomu měla z většiny povahu *obiter dictum*, se již stala pravidelnou součástí kapitol učebnic britského ústavního práva. Uvedl, že poměr vnitrostátního a evropského práva neurčuje judikatura Soudního dvoru, ale že „podmínky legislativní svrchovanosti parlamentu nutně zůstávají v rukou Spojeného království“ a že vztah domácího a evropského práva určuje common law ve světle parlamentní legislativy.<sup>84</sup>

Podle jeho názoru modifikovalo common law tradiční pohled na parlamentní suverenitu a „v nedávné době umožnilo nebo spíše vytvořilo, výjimky z doktríny o implicitním zrušení“.<sup>85</sup> Považuje totiž tuto doktrínu za výtvar samotného common law, a proto jím může být i změněna. Uvádí, že pro určitou kategorii zákonů, které souhrnně nazývá „ústavními zákony“, se tato doktrína nepoužije. Jako podporu pro své tvrzení o vývoji soudcovského práva uvádí, že Sněmovna lordů podle něj v případě *Factortame de facto* uznala, že příslušná ustanovení ZES, na jejichž základě evropské právo ve Spojeném království působí, nelze zrušit (změnit) budoucí legislativou implicitně (jak by to tvrdil

<sup>80</sup> Rozsudek ze dne 5. 3. 1996, *Brasserie du Pêcheur SA v Bundesrepublik Deutschland and The Queen v Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd and others*, C-46/93 a C-48/93, [1996] ECR I-01029 a rozsudek Sněmovny lordů *R v Secretary of State for Transport, ex p Factortame Ltd and others* [2000] 1 AC 524.

<sup>81</sup> *R v Secretary of State for Employment, ex p Equal Opportunities Commission* [1995] 1 AC 1.

<sup>82</sup> NICOL, D.: Disapplying with Relish? The Industrial Tribunals and Acts of Parliament. *Public Law*, 1996, s. 579–589.

<sup>83</sup> *Thoburn v Sunderland City Council* [2003] QB 151.

<sup>84</sup> *Ibid.*, bod 59.

<sup>85</sup> *Ibid.*, bod 60.

ortodoxní přístup parlamentní suverenity). Podobně odkazuje na rozsudky Sněmovny lordů ve významných lidskoprávních případech, kde soudci označili určitá práva za fundamentální a vyjádřili přesvědčení, že jakákoli omezení takových práv, která parlament zamýšlí, musí být v zákoně stanovena zcela jasně, aby je soudy respektovaly. Vyvozují z toho, že oproti klasické tezi, že britská ústava nezná dělení na zákony obyčejné a zákony ústavní, tyto dvě odlišné kategorie existují.

Mezi ústavní zákony řadí kromě ZES také např. Magnu Chartu, Listinu práv z roku 1689, Zákon o lidských právech z roku 1998 nebo devoluční zákony z téhož roku. Shrnuje, že pro uznání zrušení ústavního zákona nebo pro uznání nějakého zásadního zásahu do fundamentálních práv soudy vyžadují splnění přísného testu: tímto testem projde jen výslovná formulace v pozdějším zákonu, nebo slova tak určitá, že o jiném závěru nemůže být vůbec žádných pochyb.<sup>86</sup>

Abychom se však vrátili čistě do kontextu poměru vnitrostátního a evropského práva, tak podle Lawse je „správná analýza“ tohoto vztahu následující:

1. Všechna určitá práva a závazky, které právo EU vytváří, jsou inkorporována ZES do našeho vnitrostátního práva a zaujímají nejvyšší místo: tj. cokoli, co je v našem substantivním právu s těmito právy a závazky neslučitelné, se ruší nebo musí být změněno, aby byl rozpor odstraněn. To se týká i ... primární legislativy. 2. ZES je ústavním zákonem, nemůže být tedy implicitně zrušen. 3. Pravdivost tvrzení ad 2 se odvozuje nikoli z práva EU, ale čistě z anglického práva:<sup>87</sup> to common law uznává kategorii ústavních zákonů. 4. Fundamentální právní základ vztahu Spojeného království k EU spočívá na vnitrostátních, a ne evropských, pravomocech. V případě, který se bezpochyby v reálném světě nikdy nestane, že by nějaké evropské opatření bylo shledáno jako odporující základnímu nebo ústavnímu anglickému právu, vyvstala by otázka, jestli by obecná slova ZES mohla takové opatření inkorporovat a ... [nadat ho možnosti překonat domácí právo]. ... Myslím, že rovnováha, kterou tyto čtyři body vytvářejí, naplňuje jak patřičnou svrchovanost komunitárního práva, tak patřičnou svrchovanost parlamentu Spojeného království. Tou první mám na mysli svrchovanost *substantivního* komunitárního práva. Tou druhou svrchovanost právního základu, v rámci něhož jsou ona substantivní ustanovení nadána předností. První je zajištěna body 1 a 2. Druhá je zajištěna body 3 a 4.<sup>88</sup>

Dicta soudce Lawse jsou určitou britskou variací na téma potenciální resistance vnitrostátních právních systémů členských států EU proti absolutní přednosti práva EU.

## 1. DOKTRINÁRNÍ POHLED NA SOUDNÍ UZNÁNÍ PŘEDNOSTI PRÁVA EU

Existují doktrinární rozpory ohledně otázky, jakým způsobem byla přednost evropského práva vůči vnitrostátnímu právu, resp. zejména domácím zákonům, do-

<sup>86</sup> „For the repeal of a constitutional Act or the abrogation of a fundamental right to be effected by statute, the court would apply this test: is it shown that the legislature's actual – not imputed, constructive or presumed – intention was to effect the repeal or abrogation? I think the test could only be met by express words in the later statute, or by words so specific that the inference of an actual determination to effect the result contended for was irresistible. The ordinary rule of implied repeal does not satisfy this test. Accordingly, it has no application to constitutional statutes.“ Ibid., odst. 63.

<sup>87</sup> Právděpodobně míněno práva Spojeného království.

<sup>88</sup> *Thoburn v Sunderland City Council* [2003] QB 151, odst. 69 a 70.

cílena. Colin Turpin a Adam Tomkins v komentáři k rozsudku Sněmovny lordů ve věci *Factortame* (č. 2) uvádějí, že je lze rozdělit do dvou hlavních táborů.<sup>89</sup> V těchto rozporech se projevuje obecnější problém, a sice jak nazírat na původ a povahu parlamentní suverenity (jaký je její základ a z čeho plyne povinnost soudů respektovat zákon).

První tábor je představován názorem vysloveným sirem Williamem Wadem, který skutečnost, že soudy akceptovaly, že ZES z roku 1972 převážil nad Zákonem o námořním obchodu z roku 1988, označil za „ústavní revoluci“ („*přinejmenším v technickém smyslu*“). Parlament roku 1972 úspěšně omezil parlament roku 1988.<sup>90</sup> Podle něho je parlamentní suverenity nejen zvláštním pravidlem common law, ale zároveň vrcholnou politickou skutečností. Pokud *soudy uznají* změněné politické okolnosti (v tomto případě v zásadě loajální členství v Evropských společenství), změní se i pojetí parlamentní suverenity. Parlament sám ji změnit nemůže, změnit ji mohou jen soudy, které v tomto případě jednají na hranicích právního systému.<sup>91</sup>

Jiným pohledem je pohled „evoluční“, spojený se jmény jako sir John Laws a cambridgeský profesor Trevor Allan. Ačkoliv se jejich postoje zcela neshodují, oba zdůrazňují, že rozsudek ve věci *Factortame* nebyl ničím dramatickým. Podle Lawse se jednalo o další případ ukazující, že soudy v určitých věcných oblastech uznají změnu právní úpravy jen tehdy, když je ustanovení v pozdějším zákonu v tomto ohledu zcela explicitní (jako např. při ukládání daní nebo při přijímání retroaktivní úpravy). Podobně by změna či zrušení příslušných ustanovení ZES musela být pozdějším zákonem provedena výslovně.<sup>92</sup> Profesor Allan zase zdůrazňuje pojetí common law jako rezervoáru morálních principů reflektujících základní hodnoty a práva ve společnosti a roli soudů při interpretaci a ochraně těchto principů – jakési „*common law ústavy*“. Uvádí, že „[j]elikož je požadavek soudcovské poslušnosti vůči zákonům principem common law..., je jeho povaha a rozsah záležitostí úsudku (reason) vedeného naším chápáním ústavy jako celku“. Podle něho Sněmovna lordů v rozsudku *Factortame* „pouze určila, co ústavní pořádek v nové situaci požadoval.“<sup>93</sup> K tomuto evolučnímu táboru bychom mohli přiřadit i oxfordského profesora P. Craiga. Ten výslovně odmítá Wadeovo tvrzení

<sup>89</sup> TURPIN, C. – TOMKINS, A.: *op. cit.*, s. 351 an.

<sup>90</sup> WADE, W.: Sovereignty: Revolution or Evolution? *Law Quarterly Review*, 1996, Vol. 112, No. 568.

<sup>91</sup> Autoři jako Wade při úvahách o parlamentní suverenitě vycházejí z historických okolností jejího vzniku. Slavná revoluce v roce 1688, která je v tomto ohledu obecně považována za rozhodující moment, se skládala z řady aktů dle tehdejšího práva nelegálních. Soudy však tyto akty uznaly. Základ parlamentní suverenity je tedy i politický. Wade uvádí, že „*pravidlo poslušnosti soudů je v určitém smyslu pravidlem common law, ale v jiném smyslu ... je vrcholnou politickou skutečností (ultimate political fact), na níž spočívá celý legislativní systém. Legislativa vědčí za svou autoritu tomuto pravidlu a toto pravidlo nedluží za svou autoritu legislativě. Říci, že Parlament může toto pravidlo zrušit, je jako postavit povoz před koně ... [toto pravidlo] je jedinečné v tom, že parlament ho nemůže změnit – může se změnit jen revolucí, nikoli zákonem: spočívá v rukou soudů a žádný parlamentní zákon jim ho nemůže vzít. ... [V] poslední instanci je vždy na soudech, aby řekly, co je platným zákonem...*“ (WADE, H. W. R.: The Basis of Legal Sovereignty. *Cambridge Law Journal*, 1955, Vol. 13, No. 172, 1955, s. 187). Na teorii W. Wadea navázal mimo jiné i H. L. A. Hart, který ale trvá na základních pravidel právního systému, včetně parlamentní suverenity, váže nikoli pouze na jejich akceptaci soudy, ale na konsensus většiny právních činitelů, a to ve všech složkách děly moci (HART, H. L. A.: *Pojem práva*. Praha: Prostor, 2004, kap. 10).

<sup>92</sup> LAWS J.: Law and Democracy. *Public Law*, 1995, Vol. 72, s. 89.

<sup>93</sup> Oba citáty ALLAN, T: Parliamentary Sovereignty: Law, Politics, and Revolution. *Law Quarterly Review*, 1997, Vol. 113, No. 443, jsou uvedeny v TURPIN, C. – TOMKINS, A.: *op. cit.*, s. 353. Teorii profesora Allana se blíže věnuji ve své stati „Koncept vlády práva (rule of law) v kontextu parlamentní suverenity ve Spojeném království“ In SUCHÁNEK, R. – JIRÁSKOVÁ, V. (eds.): *Pocta Prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSc. k 70. narozeninám*. Praha: Linde, 2004.

o ústavní revoluci a uvádí, že soudci při rozhodování v kauze *Factortame* nejednali, jako kdyby rozhodovali „na hranicích právního systému“, ale rozhodovali principiálně, na základě normativních argumentů, proč má Spojené království respektovat závazky z členství v EU. Podle něj se nelze na parlamentní suverenitu dívat jako na *apriori* danou – moc parlamentu a její případné meze mají být založeny na normativních argumentech, které se mohou v průběhu doby měnit.<sup>94</sup>

## 2. SHRNUŤÍ

Navzdory těmto doktrinárním nejasnostem je z výše uvedeného přehledu nejvýznamnější judikatury zřetelné, že britské soudy uznávají přednost evropského práva před právem vnitrostátním. Jsou připraveny vykládat normy domácího práva eurokonformně a případně i rozhodnout o neaplikování domácího zákona neslučitelného s evropským právem, ačkoliv prvotní komentáře byly v tomto ohledu odmítavé. Přístup Sněmovny lordů (dnes Nejvyššího soudu) je z hlediska respektu k právu EU po celou dobu členství považován v naprosté většině za „loajální a nekritický“.<sup>95</sup>

Je zřejmé, že parlament může rozhodnout o vystoupení Spojeného království z EU a zrušení ZES a že soudy by takovou změnu zcela jistě akceptovaly. Zajímavější je otázka, jestli by soudy respektovaly zákon, který by se explicitně odchyloval od evropského práva (bylo by řečeno, že se má aplikovat navzdory ustanovením ZES), ale Spojené království by stále ještě bylo členem Unie. Zde už si komentátoři nejsou úplně jistí – pravděpodobně by soudy rozhodly v souladu s takovým zákonem, ale je možná i varianta, že by konstatovaly, že po dobu členství si není možné vybírat, které závazky plnit a které nikoli, a zákon by tedy nerespektovaly.<sup>96</sup>

## VI. AKTUÁLNÍ DISKUSE

Pro svůj význam je členství v Evropské unii a s ním související témata v podstatě neustále předmětem politické debaty ve Spojeném království. Podobně jsou tyto záležitosti kontinuálně pod drobnohledem ústavních právníků.

### 1. POLITICKÁ ROVINA

Pokud bychom se nejprve zaměřili na aktuálně řešené problémy v rovině politické, pak základní okruh nejobecnějších otázek, které se řeší a jsou vzájemně propojené, je: jakým způsobem se vyvíjí a bude vyvíjet evropská integrace, jak docílit toho, aby mělo Spojené království co možná největší reálný vliv na utváření podoby Evropské unie, a jakou podobu bude mít (má mít) v závislosti na těchto faktorech členství Spojeného království v ní.

Referenčními body v této diskusi jsou, mimo jiné, (1) odmítnutí Spojeného království souhlasit na jednání Evropské rady v prosinci roku 2011 s plány na změnu primární-

<sup>94</sup> Viz CRAIG, P.: Britain in the European Union. In JOWELL, J. – DAWN, O. (eds.): *The Changing Constitution*. Oxford: Oxford University Press, 2007, s. 98 an. (dále CRAIG, P.: *op. cit.*, 2007).

<sup>95</sup> ANDERSON, D.: The Law Lords and the European Courts. In Le SUEUR, A. (ed.): *Building the UK's New Supreme Court*. Oxford: Oxford University Press, 2004, s. 204.

<sup>96</sup> CRAIG, P.: *op. cit.*, 2007, s. 96.



ho práva zavedením nových opatření v oblasti rozpočtové odpovědnosti, které nakonec vyústilo v přijetí tzv. Fiskální úmluvy mimo rámec EU a bez účasti Spojeného království v březnu 2012 a (2) projev ministerského předsedy Davida Camerona přednesený v lednu 2013 v londýnské centrále vlivné americké mediální organizace Bloomberg.<sup>97</sup>

1. Uzavření Fiskální úmluvy mezi 26 členskými státy EU bylo náhradním řešením poté, co se na výše zmíněném jednání Evropské rady nepodařilo pro nesouhlas Spojeného království domluvit na zahrnutí příslušných opatření do smluv EU. Spojené království tehdy podmiňovalo svůj souhlas akceptací určitých podmínek, které považovalo za podstatné pro ochranu svých ekonomických zájmů. Byly zde obavy, že by užší rozpočtová a hospodářská politika zemí Eurozóny – pokud by se realizovala na bázi evropských smluv – mohla potenciálně vést ke snadnějšímu prosazování zájmů Eurozóny i v oblastech jednotného trhu (*spilling over effect*), a proto Spojené království žádalo určité pojistky.<sup>98</sup> Skutečnost, že se nepodařilo dohody na jednání dosáhnout, je ale některými komentátory přisuzována i ne zcela dostatečné diplomatické přípravě ze strany Spojeného království na tato jednání.<sup>99</sup>

Aniž bychom zacházeli do podrobností, je potřeba uvést, proč je nesouhlas Spojeného království v tomto případě a následný vývoj považován za důležitý moment pro politickou reflexi. Zpráva Výboru pro zahraniční záležitosti ve Sněmovně obecných považuje za klíčové dva dlouhodobější důsledky veta.

Jde předně o to, že uzavření Fiskální úmluvy mimo rámec práva EU potvrdilo, že ostatní členské státy, které se chtějí zapojit do nějaké formy užší spolupráce, jsou připravené, pokud je to v jejich zájmu, využít jiných právních možností než změny smluv EU, a jednat tedy bez Spojeného království. Obecnější dopady, které z toho mohou plynout, jsou různé a jejich reálná síla je spekulativní (např. posílené vnímání dalšího vzdalování Spojeného království od „evropského projektu“, nevole ostatních zemí k ústupkům v zájmu Spojeného království při dalších jednáních, riziko častějšího předjednávání společných pozic bez účasti Spojeného království, atd.). Spekulativní jsou mimo jiné proto, že v celé řadě aspektů je Spojené království pro Unii stále jedním z klíčových států, což samozřejmě jeho vyjednávací pozici obecně posiluje.<sup>100</sup>

Dále, jelikož je pravděpodobné, že se integrace zemí Eurozóny bude v budoucnu ještě prohlubovat, vytváří to nejistotu ohledně možnosti dostatečně chránit zájmy Spojeného království v oblasti jednotného trhu při uplatnění pravidla hlasování kvalifikovanou většinou. To může vést k úsilí o zpřísnění hlasovací procedury v této oblasti (a, jak zpráva zdůrazňuje, k „výraznému posunu v postoji, které Spojené království zaujímá ... od Jednotného evropského aktu z roku 1986“).<sup>101</sup>

2. Výše uvedených problémů se David Cameron přímo či nepřímo dotkl i ve svém mediálně značně sledovaném projevu v londýnské centrále americké společnosti Bloomberg 23. ledna 2013.<sup>102</sup> Vyšel v něm ze tří problémů, se kterými se Unie musí vy-

<sup>97</sup> Tyto dvě události jsou zdůrazněny např. ve zprávě Výboru pro zahraniční záležitosti ve Sněmovně obecných z roku 2013, zabývající se analýzou současné britské politiky vůči EU, viz poznámka pod čarou č. 57 (dále jen Zpráva).

<sup>98</sup> Zpráva, s. 26.

<sup>99</sup> Zpráva, s. 27.

<sup>100</sup> Zpráva, s. 31, 32 a 70.

<sup>101</sup> Zpráva, s. 31 an.

<sup>102</sup> Dostupné on-line na: <https://www.gov.uk/government/speeches/eu-speech-at-bloomberg> [cit. 2. 2. 2014].

pořádat. S krizí v Eurozóně, s krizí evropské konkurenceschopnosti a s propastí mezi Unii a jejími občany. Zaměřil se pak na tři širší oblasti: reformu EU, pozici Spojeného království v EU a na otázku referenda o setrvání v Unii.

Jako hlavní principy podle něho nezbytné reformy Evropské unie uvádí tyto zásady: konkurenceschopnost (důraz na EU = hlavně jednotný trh); flexibilita (možnost a podpora rozmanitosti v míře integrace); možnost navrácení pravomocí zpět členskými státy (v souladu s příslibem v Laekenské deklaraci o budoucnosti Evropské unie); demokratická odpovědnost (větší role národních parlamentů v rámci EU) a slušnost/spravedlnost (*fairness*, aby právní úprava Eurozóny byla slušná k jejím členům i nečlenům). Ve vztahu ke Spojenému království pak řeší potřebu dát lidu možnost vyjádřit se, jestli si přejí v Unii zůstat, nebo ne. Zároveň ale uvádí, že ještě nepřišel ten správný čas, protože nejdřív je potřeba vědět, na čem Unie je a jak bude vypadat po krizi Eurozóny. Proto ve svém předvolebním programu pro volby v květnu 2015 konzervativní strana požádá o mandát k otevření jednání o nové pozici Spojeného království v EU, a pokud volby vyhraje, zahájí příslušná jednání. Ta by měla být dokončena do půlky volebního období (tj. do konce roku 2017). Stejnou lhůtu pak stanovil i pro konání referenda. Pro úplnost však dodejme, že současný koaliční partner konzervativců, liberální demokrati, nejsou konání referenda nakloněni.

V současné době probíhá vládní přezkum rozdělení působnosti mezi EU a členskými státy v různých věcných oblastech a analýza jeho konkrétního dopadu na Spojené království (*Review of the Balance of Competences*). Přezkum má trvat do podzimu 2014 a má sloužit jako zdroj informací pro objektivní posouzení a kritiku rozdělení působnosti.<sup>103</sup> Byly vyzvány i jiné členské státy, aby k přezkumu přispěly se svými zkušenostmi. Idea je taková, že by se celý přezkum mohl stát součástí jakési širší analýzy situace ze strany členských států. Zdá se však, že reakce je prozatím spíše rozpačitá.<sup>104</sup>

## 2. ÚSTAVNĚPRÁVNÍ ROVINA

I když je pochopitelně značně umělé oddělovat od sebe rovinu politickou a ústavněprávní, pro účely analýzy je to vhodné řešení. Tak jako jinde i zde platí, že otázky řešené na poli ústavního práva a teorie mají do politiky i v tomto případě velmi významný přesah.

Centrem pozornosti v aktuálních diskusích je, a to z mnoha úhlů pohledu, Zákon o Evropské unii z roku 2011. ZEU byl motivován pocíťovanou potřebou zajistit, aby nedocházelo k dalšímu přesunu moci na Evropskou unii bez důkladného domácího schvalovacího procesu, mnohem přísnějšího v porovnání s předchozí úpravou. Jak známo, podobné úvahy vedly po schválení Lisabonské smlouvy k přijetí nových právních úprav i v jiných členských státech včetně České republiky.

Poprvé v historii Spojeného království zákonodárce do tohoto procesu zapojil i myšlenku celostátních referend v tak rozsáhlém měřítku. Ačkoliv jsou motivace k posílení

<sup>103</sup> Základní parametry přezkumu lze nalézt on-line na stránkách vlády <https://www.gov.uk/review-of-the-balance-of-competences> [cit. 2. 2. 2014].

<sup>104</sup> V červnu 2013 byla situace taková, že zapojení přislíbily Itálie a Švédsko, většina ostatních států (zejména Francie a Německo) odmítla s tím, že se jedná o vnitrostátní agendu Spojeného království. Svůj vlastní přezkum provádí Nizozemí (viz Zpráva, s. 56).

přímé demokracie legitimní a pochopitelné, jejich konkrétní provedení v ZEU je řadou pozorovatelů kritizováno jako přehnané. Zákon je podrobován kritice i z jiných hledisek.

V dalších odstavcích nastíníme některé výhrady týkající se obsahu zákona a jeho dopadů. Ve druhé linii se pak zaměříme na diskuse o možnosti nerespektování nebo zrušení zákona a uvidíme, jakou roli zde hraje koncept parlamentní suverenity.

1. Je běžné, že existují spory o interpretaci ustanovení zákonů a v tomto ohledu není ZEU výjimkou. Např. ve vztahu k paragrafu 4 zákona, který zakotvuje situace, kdy se aktivuje povinnost konat o změně SEU a SFEU novou smlouvou nebo rozhodnutím Evropské rady podle čl. 48 odst. 6 SEU referendum, vyvolává pochybnost, jak se budou interpretovat ustanovení o rozšíření již existující působnosti EU. Problém spočívá v tom, že rozhodnout, jestli k rozšíření dochází nebo ne, závisí na míře abstrakce, jak vymezenou existující působnost definujeme.<sup>105</sup>

Obecnější problém, který v odborných diskusích zaznívá, je, jestli může ZEU (či obecně členský stát) podmínit schválení určitých rozhodnutí na úrovni EU tak náročnou vnitrostátní schvalovací procedurou i tam, kde s tím text evropských smluv nepočítá (tj. v případě ZEU např. rozhodnutí uvedená v paragrafu 6). Pokud vynecháme variantu následného schvalování poté, co konečné rozhodnutí v orgánech EU již bylo přijato, která je prakticky jasně vyloučená, zůstává varianta schvalování před přijetím evropského rozhodnutí. V podmínkách Spojeného království v tomto ohledu zcela jasně kritizuje ZEU profesor Craig, podle něhož podobné úpravy kolidují s právem EU. Ve stručnosti: neuznává argument, podle něhož je věcí vnitrostátního zákonodárce, jak si případné schvalovací procesy upraví a čím je podmíní. Argumentuje jak textem Lisabonské smlouvy a historií její přípravy, tak např. argumentem *ad absurdum* (možností podmínit souhlas nereálnými podmínkami, apod.). Navíc je přesvědčen o tom, že jelikož má Soudní dvůr pravomoc interpretovat evropské právo, tak by mohl přezkoumat, jestli je nastavení vnitrostátního schvalovacího procesu v souladu s evropskými smlouvami. Politické a ekonomické důsledky požadavku konání vnitrostátního referenda při schvalování tak rozsáhlé kategorie aktů, jako předpokládá ZEU, jsou samozřejmě velmi výrazné – a to nejen v kontextu samotného Spojeného království, ale i ve vztahu k Evropské unii (riziko značného prodloužování jednání i v relativně méně významných bodech, atd.).<sup>106</sup>

K problému spojenému s obligatorností referenda ve velkém množství případů předpokládaných ZEU přistupuje ještě další faktor, a sice že ZEU nestanoví požadavek mi-

<sup>105</sup> Viz CRAIG, P.: *op. cit.*, 2011, s. 1889. Craig také upozorňuje na problém vztahu paragrafů 3 (rozhodnutí Evropské rady podle čl. 48 odst. 6 SEU) a 4 (přičemž je důležité zdůraznit, že paragraf 4 je *prima facie* aplikovatelný jak na změny novou smlouvou, tak změny v důsledku rozhodnutí Evropské rady podle čl. 48 odst. 6 SEU). Ačkoliv v souladu s čl. 48 odst. 6 SEU rozhodnutí Evropské rady nesmí rozšířit pravomoci (v anglické verzi se ale používá výraz *competences*, tedy působnosti) svěřené Unii, paragraf 4 je postavený tak, že z velké části aktivuje referendum v situaci, kdy dochází k rozšíření působnosti EU. Je zde tedy určité pnutí, které může vést k interpretačním sporům. Paul Craig uvádí, že pokud premiér nebude souhlasit s rozhodnutím Evropské rady, paragraf 3 (ani 4) ZEU vůbec do hry nepřijde. Pokud ale bude s takovým rozhodnutím souhlasit a v souladu se SEU tvrdit, že nedochází k rozšíření působnosti EU, paragraf 3 ani 4 se opět v naprosté většině případů neuplatní. Profesor Craig dochází k závěru, že paragraf 4 ve vztahu k rozhodnutí Evropské rady se může aplikovat jen tehdy, když premiér rozhodnutí v Evropské radě sice odsouhlasí, ale v domácích podmínkách potom trvá na tom, že k rozšíření působnosti EU dochází. Tato situace by samozřejmě nesla komplikované právní i politické důsledky (s. 1892 an.).

<sup>106</sup> CRAIG, P.: *op. cit.*, 2011, s. 1894 an.

nimální voličské účasti pro platnost referenda. To je sice z určitého úhlu pohledu pochopitelné a rozumné, ale zároveň existuje reálné riziko, že negativní výsledek referenda při minimální účasti voličů může zablokovat schvalovací proces na celoevropské úrovni.<sup>107</sup>

2. Tento výrazný zpomalovací a blokovací potenciál ZEU je potřeba vnímat i ve světle obecnějších úvah o směřování vztahu Spojeného království a EU. Pro některé představuje přijetí ZEU v tomto ohledu „skutečný předěl“ v domácí politice vůči EU.<sup>108</sup>

Především pro ty, kteří zákon kritizují, je důležitá otázka, kterou domácí ústavní teorie nastolila, a sice jestli je možné, aby parlament zákon nerespektoval a příslušné rozhodnutí týkající se EU, které by podle ZEU vyžadovalo i schválení v referendu, schválil jen cestou zákona.<sup>109</sup>

Podíváme-li se na věc čistě z hlediska právního, pak v souladu s ortodoxním přístupem k chápání parlamentní suverenity by to bylo možné. Parlament, kterého jeho předchůdce nemůže omezit ani co obsahu zákonů, ani co do procedury přijetí, by přijal nový zákon, kterým by vyjádřil souhlas s příslušným rozhodnutím, referendum by se nekonalo a soudy by zákon musely respektovat.

Nicméně je pravděpodobné, že ortodoxní chápání parlamentní suverenity je v určitém ohledu věcí minulosti. V případech, které soudy v posledních letech řešily, se objevila významná *dicta*, která podpořila úvahy některých teoretiků o tom, že parlament sice nemůže omezit budoucí parlamenty z hlediska obsahu zákonů (substantivně), ale může jim stanovit jistá procedurální omezení jako např. schválení kvalifikovanou většinou, potvrzení v referendu apod. (tzv. *manner and form argument* nebo také „nový“ pohled na suverenitu).<sup>110</sup> Podle tohoto náhledu tedy ZEU parlament procedurálně omezil, parlament musí ZEU respektovat a soudy by požadavek referenda mohly vynutit.<sup>111</sup> Neznamená to ale, že by ZEU nemohl být zrušen, protože tomu nebrání ani tzv. nový pohled na suverenitu.

Parlament má tedy z právního hlediska zřejmě volné ruce a může ZEU derogovat (nebo výrazně novelizovat). Tím se může od procedurálního omezení stanoveného v ZEU zcela či částečně oprostít. Určitým zpochybněním však může být teoretická námitka, že to, co nemůže parlament udělat jedním tahem (nerespektovat ZEU a přijmout zákon schvalující rozhodnutí týkající se EU bez konání referenda), nemůže udělat ani tahy dvěma (nejprve zrušit ZEU, aby se zbavil povinnosti ZEU respektovat). ZEU sám o sobě neobsahuje ustanovení, že by jeho zrušení nebo změna vyžadovaly souhlas v referendu, a zdá se tedy, že zákonodárce neměl v úmyslu tímto ZEU zrigidnit. Každopádně je to poněkud otevřená otázka, ve které mohou hrát roli i normativní úvahy o přípustnosti zpětvzetí možnosti lidu vyjádřit se k takovým otázkám bez toho, aniž by k tomu dal svůj souhlas.

<sup>107</sup> GORDON, M. – DOUGAN, M.: *op. cit.*, s. 21.

<sup>108</sup> Viz názor zmíněný ve Zprávě, s. 62.

<sup>109</sup> Podrobně se touto otázkou zabývá např. GORDON, M. – DOUGAN, M.: *op. cit.*

<sup>110</sup> V teoretické rovině rozpracovali tuto tezi např. I. Jennings, R. V. F. Heuston, G. Marshall, J. D. B. Mitchell, S. A. de Smith, J. Goldsworthy a další. Výraz „nový“ je už hodně nepřesný, protože např. Jennings se jím zabýval od 50. let 20. století. Nejvíce relevantní rozhodnutí je z tohoto hlediska rozsudek Sněmovny lordů ve věci *R. (on the application of Jackson) v Attorney General* [2005] UKHL 56.

<sup>111</sup> K tomuto se kloní např. i GORDON, M. – DOUGAN, M.: *op. cit.*, s. 18 an. a zmiňuje ho i CRAIG, P.: *op. cit.*, 2011, s. 1902.

Dostupné analýzy a podklady potvrzují, že dominantním názorem v současnosti je, že parlament ZEU zrušit může, a to bez konání referenda. Bylo by však zřejmě potřeba, aby derogace byla výslovná. Pokud by se parlament rozhodl zákon jako takový nerušit, ale v individuálním případě postupovat bez konání referenda, musel by opět v příslušném zákoně výslovně uvést, že se pro tento případ ZEU neuplatní.<sup>112</sup> Jinak je riziko zpochybnění platnosti zákona značně pravděpodobné.

Výše uvedené úvahy se zaměřily na pohled právní. Je jasné, že z politického hlediska je situace výrazně jiná a že každá snaha vlády a parlamentu postupovat mimo požadavky ZEU, popř. ho zrušit či nějak výrazně novelizovat směrem ke snížení možnosti referend, bude velmi problematická.

V současnosti obě hlavní politické strany, jak konzervativci, tak labouristé, ZEU podporují a prohlásily, že v případě svého zvolení ve volbách v roce 2015 zákon rušit nehodlají. Ministr zahraničí W. Hague o něm dokonce prohlásil, že „se stal součástí nepsané ústavy Spojeného království“.<sup>113</sup>

## VII. ZHODNOCENÍ

David Cameron v úvodní pasáži svého výše zmíněného projevu výstižně popsal pozadí vztahu Britů k otázkám evropské integrace:

Vím, že na Spojené království se někdy hledí jako na hádavého a docela tvrdohlavého člena rodiny evropských národů. Je pravdou, že naše poloha utvářela naši psychiku. Máme povahu ostrovního národa – nezávislou, přímou, vášnivou v obraně naší suverenity. Nemůžeme změnit toto britské cítění o nic víc, než můžeme vysušit English Channel. Kvůli tomuto cítění přicházíme do Evropské unie s nastavením mysli, které je víc praktické než emocionální. Pro nás je Evropská unie prostředkem k cíli – prosperitě, stabilitě, přístavu svobody a demokracie jak v Evropě, tak za jejími břehy – a nikoli cílem sama o sobě. Trvale se ptáme: Jak? Proč? K jakému cíli?

Navzdory tomuto tvrzení, které v mnohém osvětluje spíše euroskeptické naladění Spojeného království, je potřeba říci, že v běžné praxi je právo EU respektováno. Soudy tváří tvář doktríně parlamentní suverenity, která byla a alespoň v určitém ohledu stále ještě je kánonem domácího ústavního práva, uznaly přednost práva EU. Snad jen slova soudce Lawse v případě *Thoburn* je možné považovat za určitou analogii rozhodnutí soudů v některých jiných členských státech o tom, kde leží hranice akceptovatelnosti přednosti práva EU před základními hodnotami domácích ústav. Nejedná se ale o rozhodnutí vrcholného soudu, příslušné pasáže jsou jen *obiter dicta*, a jsou mnohem spolehlivější, než jak se s nimi setkáváme v případě soudů jiných členských států, včetně České republiky.

<sup>112</sup> Potřebná výslovná derogace, resp. ustanovení o neuplatnění ZEU pro daný případ by odpovídaly i tomu, že ZEU zřejmě spadá do kategorie ústavních zákonů<sup>113</sup> dle rozhodnutí *Thoburn* (poznámka pod čarou č. 83).

<sup>113</sup> Zpráva, s. 62. Obecně ke stavu diskuse o tomto tématu srovnej články v rámci *Symposium: The Changing Landscape of British Constitutionalism*, 9 International Journal of Constitutional Law 1, 2011.

Z hlediska vztahu Spojeného království k EU se v současnosti velký otazník vznáší nad dopadem Zákona o Evropské unii z roku 2011, protože jeho aplikace bude pravděpodobně přinášet právní i politické obtíže.

Tento zákon byl přijímán, mimo jiné, jako potvrzení suverenity parlamentu a zdůraznění toho, že se právo EU ve Spojeném království uplatňuje kvůli vůli parlamentu vyjádřené především v Zákoně o Evropských společenstvích. Zapojením obligatorního referenda do schvalování velké řady rozhodnutí týkajících se EU se ale výrazně zvýšila i role přímého rozhodování voličů. Odhlédneme-li teď od problémů, které to může přinést a které byly nastíněny výše, je tento faktor zajímavý ještě z jednoho, obecnějšího a dlouhodobějšího hlediska. Pokud bude Zákon o Evropské unii respektován a nečeká ho brzké zrušení (a zdá se, že politickou podporu stále má), pak je možné, že bude klesat autorita rozhodování parlamentu. To by v kombinaci s vlivem, který projevuje Zákon o lidských právech z roku 1998 a i s tím související emancipací soudců vůči parlamentu mohlo vést k ještě mnohem výraznějším zásahům do konceptu parlamentní suverenity, než jak se to stalo dosud vlivem přednosti práva EU.

## THE LEGAL BASIS AND APPLICATION OF EU LAW IN THE UNITED KINGDOM

### Summary

The United Kingdom joined the European Communities in 1973, after two former unsuccessful attempts vetoed by France. In harmony with the UK's dualist approach towards the relationship between treaties and domestic law, the legal basis of EC/EU law application in the UK is *the European Communities Act 1972* and its later amendments. From the beginning, the cardinal issue for courts applying EC/EU law has been how to accommodate obligations stemming from this legal system, especially the respect for the principle of EC/EU law precedence over domestic law, with principles forming the doctrine of parliamentary sovereignty pursuant to which, *inter alia*, courts have to obey the latest expression of parliamentary will in an Act of Parliament. There are some doctrinal disagreements as to how UK courts have managed to assert the precedence of EC/EU law. Generally, their reputation of EC/EU law application has been considered high. In 2011, the European Union Act was enacted which substantially modifies the procedure of domestic control over a wide scale of decisions pursuant to the Treaty on the European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, which either shift the division of competences/powers in the EU or otherwise influence the position of the UK in a way considered important by the Act. The most fundamental change has been the introduction of a requirement of holding an obligatory referendum in a great number of cases and treating the consent of the electorate in the referendum as a condition for domestic approval of a particular EU related decision. The Act has come in for criticism from some commentators for its excessive use of referenda and for some other aspects, too. The impact of EC/EU law application on the doctrine of parliamentary sovereignty has been far-reaching. In the context of fundamental changes in the domestic constitution during the last decades (*inter alia* the adoption of *the Human Rights Act 1998*), it may be that the remaining principles of this doctrine face a risk of further curtailment.

*Key words:* United Kingdom, EU law, parliamentary sovereignty, European Communities Act 1972, European Union Act 2011

*Klíčová slova:* Spojené království, právo EU, parlamentní suverenity, Zákon o Evropských společenstvích z roku 1972, Zákon o Evropské unii z roku 2011