

ADAPTÁCIA ÚSTAVNÉHO SYSTÉMU FRANCÚZSKA NA EURÓPSKU INTEGRÁCIU

MARIÁN GIBA*

I. ÚVOD

Európska integrácia je pojem, ktorý je dnes už bežnou súčasťou právneho, ekonomického aj politického slovníka. V užšom zmysle európskou integráciou možno chápať procesy, ktoré prebehli a prebiehajú na úrovni bývalých Európskych spoločenstiev a súčasnej Európskej únie. Pojem by však bolo prípustné chápať aj v širšom zmysle a pokryť ním všetky spoločné právne a politické postupy, ktoré v povojnovom období prebehli najskôr v západnej Európe a postupne sa k nim pripojili aj štáty bývalého „Východného bloku“. V tom prípade by pod pojem európska integrácia okrem Európskej únie spadala najmä Rada Európy a celá problematika európskeho systému ochrany ľudských práv. Vzhľadom na stále užšie prepojenia medzi Európskou úniou a Radou Európy by bolo celkom legitímne skúmať európsku integráciu aj v tejto rovine. Avšak s prihliadnutím na šírku problematiky a v snahe zachovať primeraný rozsah tohto článku nepovažujeme za možné zahrnúť doň tiež vzťah francúzskeho ústavného práva k európskemu systému ochrany ľudských práv. Z kapacitných dôvodov sa taktiež nebudeme venovať tematike vzťahu občianstva Európskej únie k francúzskemu štátnemu občianstvu¹. Nepochybne by išlo o zaujímavú tému, ktorá by si však kvôli svojej komplexnosti zasluhovala skôr samostatný článok. Sústredíme sa iba na vzťah Francúzska k európskej integrácii v užšom zmysle, teda k právu bývalých Európskych spoločenstiev a Európskej únie. Tento vzťah budeme skúmať v troch rovinách, z ktorých prvá bude historická a orientovaná na priblíženie podstatných faktorov, v kontexte ktorých treba vnímať vzťah Francúzska k európskej integrácii, pretože predstavujú takpovediac genézu tejto dlhšej a zložitejšej cesty (I). V ďalšej časti analyzujeme adaptáciu francúzskeho ústavného systému na európsku integráciu. Všeobecne platí, že táto adaptácia sa v princípe môže uskutočniť dvoma spôsobmi, ktoré sú často vzájomne podmienené. Ide na jednej strane o novelizáciu ústavy, na druhej strane o aktivitu orgánov ústavného súdництва. Týmto

* Autor v roku 2010 úspešne obhájil doktorskú dizertačnú prácu z oblasti porovnávacieho ústavného práva a európskeho práva na Université Panthéon-Assas v Paríži (Sorbonne) a je členom katedry ústavného práva Právnickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave. Jeho email je: marian.giba@flaw.uniba.sk.

¹ Pozri napríklad: DAVID, Franck: La citoyenneté de l'Union, statut fondamental des ressortissants des États membres. *RTDE*, 2003, s. 561–578; DUCHESNE, Sophie: *Citoyenneté à la française*, coll. Académique, Paris, Presses de Sciences Po, 1997, s. 329; GOHIN, Olivier: Nation et suffrage. In ICES: *Que reste-t-il de la Nation dans la Constitution?* Paris: Éditions Cujas, 2008, s. 115–134.

dvom možnostiam budú zodpovedať aj zvyšné dve časti tohto článku. Analyzujeme v nich, ako sa k európskej integrácii postavila francúzska ústavodarná moc (II) a budeme tiež skúmať postoj, ktorý k nej zaujalo francúzske ústavné súdnictvo (III).

II. HISTORICKO-POLITICKÉ VÝCHODISKÁ VZŤAHU FRANCÚZSKA K EURÓPSKEJ INTEGRÁCII

Ako je známe, európska integrácia je od začiatku primárne založená na myšlienke spoločného výkonu niektorých právomocí (kompetencií) viacerými štátmi, čo predpokladá ich presun na spoločné inštitúcie na základe súhlasu zúčastnených štátov. V súčasnosti sa však už európska integrácia neobmedzuje iba na presuny kompetencií. V jej rámci totiž jestvujú aj ďalšie roviny a fenomény, ktoré na jednej strane prehlbujú integráciu,² na druhej zákonite vyvolávajú diskusie o postavení členských štátov a najmä o ich suverenite. Máme na mysli predovšetkým občianstvo Európskej únie a práva s nim súvisiace.

Francúzska doktrína už dlho pred formálnym vytvorením Európskej únie tvrdila, že „je nespochybniteľné, že komunitárny systém pôsobí dosť originálne“,³ čím chcela dať najavo jeho odlišnosť od štruktúr a mechanizmov vlastných tradičnému medzinárodnému právu. S istou dávkou zjednodušenia možno povedať, že originalita európskej integrácie spočíva vo dvoch základných bodoch: na jednej strane v nejednoznačnej právnej povahe Európskej únie, ktorej ústavnoprávny rozmer je stále diskutovaný,⁴ a na druhej strane v problematickom rozlišovaní medzi komunitárnou a medzivládnu úroveňou spolupráce, ktoré sa navzájom prelínajú.

Je zbytočné pripomínať, že Francúzsko patrí medzi štáty, ktoré stáli pri prvopočiatoch európskej integrácie a že bolo jedným z jej rozhodujúcich aktérov. Keď v päťdesiatych rokoch vznikli tri Európske spoločenstvá,⁵ boli vytvorené ako medzinárodné organizácie. Je však známe, že Robert Schuman vo svojej slávnej deklarácii z 9. mája 1950 považoval už samotné vytvorenie prvého z nich, Európskeho spoločenstva uhlia a ocele, za „prvú etapu európskej Federácie“. O tematike federácie v tom čase vážne

² Zaujímavým prípadom je v tejto oblasti európsky zatykáci rozkaz. Bližšie pozri: HAMULÁK, Ondrej: *Eurozatykač, tři ústavní soudy a dominance práva Evropské unie*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2011, s. 132.

³ BOUÏLOUIS, Jean: À propos de la fonction normative de la jurisprudence. Remarques sur l'œuvre jurisprudentielle de la Cour de Justice des Communautés Européennes. In *Mélanges Marcel Waline*, diel 1. Paris: LGDJ, 1974, s. 150.

⁴ Pozri: LALÍK, Tomáš: Ústavnoprávna povaha Európskej únie. *Justičná revue*, 2013, s. 783–815; KLÍMA, Karel a kol.: *Evropské právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, s. 62–80; PROCHÁZKA, Radoslav: Európska únia ako štátny zväzok. *Justičná revue*, 2005, s. 96–103; JIRÁSKOVÁ, Věra: Ústavní podmínky přistoupení k EU v zemích střední a východní Evropy. In *Ústavný pořádek Evropské unie a jeho vliv na ústavu a zákony členských států*. Bratislava: Právnická fakulta Univerzity Komenského, 2007, s. 56–65.

⁵ Považujeme za veľmi podstatné pripomenúť, že po vytvorení Európskeho spoločenstva uhlia a ocele (ESUO), na základe Parížskej zmluvy z 18. apríla 1951 malo byť druhým integračným krokom Európske obranné spoločenstvo. Malo vzniknúť na základe zmluvy podpísanej v Paríži 27. mája 1952, avšak jej ratifikáciu zablokoval francúzsky Parlament 30. augusta 1954. Pri rozbere francúzskeho postoja k európskej integrácii treba mať túto skutočnosť vždy na pamäti. Ešte pred krachom projektu Európskeho obranného spoločenstva sa vo francúzskej doktríne vyskytli názory, že ratifikácia Parížskej zmluvy z 27. mája 1952 by mala za následok vznik novej ústavy, a preto by sa súhlas na jej ratifikáciu mal udeliť nie bežným, ale ústavným zákonom. Pozri: „Konzultácia šiestich profesorov verejného práva k Európskemu obrannému spoločenstvu“, *Le Monde*, 2. jún 1954, nanovo publikované in *Droits*, 1992, Vol. 16, s. 102–111.

diskutovala aj francúzska politická scéna, vrátane RPF,⁶ ktorého vedenie rozhodujúcou mierou prispelo k neúspechu projektu Európskeho obranného spoločenstva a neskôr malo zohrať kľúčovú úlohu pri vytváraní Ústavy V. republiky. Tieto okolnosti na strane Francúzska predučili nielen ďalší vývoj európskej integrácie, ale aj ústavné usporiadanie V. republiky v roku 1958.

Keďže napokon prevážil konfederatívny, čiže medzinárodnoprávny model Európskych spoločenstiev, nijaká ústavná novela nebola vo Francúzsku pred ich založením nutná ani realizovaná a zakladajúce zmluvy boli ratifikované v existujúcom právnom stave. Čo sa týka právneho režimu, ktorému vo Francúzsku Spoločenstvá podliehali, za IV. republiky to bola hlava IV Ústavy z 27. októbra 1946, ako aj odseky 14 a 15 jej preambuly, teda úprava klasických medzinárodných záväzkov. Situácia nebola iná ani v roku 1958, po prijatí Ústavy V. republiky, ktorej hlava VI je venovaná medzinárodným zmluvám a dohodám. Komunitárne zmluvy (týmto pojmom chápeme zmluvy na úrovni Európskych spoločenstiev a Európskej únie) vo Francúzsku vždy boli a stále sú dojednávané, ratifikované, prípadne kontrolované z hľadiska súladu s Ústavou v zmysle jej článkov 52, 54 a 55, a teda ich režim sa nijako nelíši od režimu všetkých ostatných medzinárodných dohôd. Okrem toho, spomienka na Európske obranné spoločenstvo viedla v roku 1958 tvorcov Ústavy, ktorými boli v prvom rade Charles de Gaulle a Michel Debré, k určitej opatrnosti. Tá sa prejavila najmä vo formuláciách týkajúcich sa obrany, čo sa dá chápať ako snaha chrániť štátnu suverenitu s úmyslom ju „*ozdraviť pre súčasnosť a (...) zaručiť pre budúcnosť*“.⁷

Netreba však pripomínať, že Súdny dvor Európskych spoločenstiev si veľmi rýchlo osvojil federalistické zmýšľanie, ktoré sa prvýkrát výrazne prejavilo v rozsudku *Costa c/ENEL* z roku 1964. Jeho formulácie sa stali až notoricky známymi a jeho ďalšia rozhodovacia činnosť vždy len potvrdzovala a prehlbovala túto líniu.⁸ Súdny dvor sa teda začal správať ako federálny ústavný súd vychádzajúc z princípu, že každá komunitárna norma má prednosť pred každou vnútroštátnou normou.

Špecifický charakter komunitárneho práva, presadený Súdny dvorom, a následne uznaný doktrínou, dlho nenachádzal formálne vyjadrenie v ústavnom práve členských štátov. Vo Francúzsku sa to zmenilo až s Maastrichtskou zmluvou, po ktorej bola do Ústavy včlenená nová hlava XV nazvaná „*O Európskych spoločenstvách a Európskej únii*“.⁹ Francúzsky ústavodarca tým po štyroch desaťročiach dal najavo, že je potrebné rozlišovať medzi komunitárnym právom a medzinárodným právom verejným.

Dodatočným problémom, ktorý vznikol po vytvorení Európskej únie a pretrváva aj po reformách uskutočnených Lisabonskou zmluvou, je skutočnosť, že pojem Únia bol od svojho zavedenia širší ako pojem Spoločenstvá. Samotná Maastrichtská zmluva zakotvila, že Únia „*sa zakladá*“ na Spoločenstvách, ktoré však „*doplňajú politiky a formy*

⁶ *Rassemblement du peuple français* (Zhromaždenie francúzskeho ľudu) – politická strana, ktorú v roku 1947 založil Charles de Gaulle. Bližšie pozri, GOHIN, Olivier. *Le RPF et la construction européenne. In De Gaulle et le RPF (1947–1955)*. Paris: Armand Colin, 1998, s. 541–556.

⁷ GOHIN, Olivier: *Construction européenne et Constitution française : l'apport de Michel Debré. RFDC*, 2002, s. 503–513.

⁸ ESD, rozh. *Costa c/ENEL*, 15. júl 1964, Zb. s. 1141; ESD, rozh. *Komisia c/Taliansko*, 11. April 1978, Zb. s. 879; ESD, rozh. *Komisia c/Belgicko*, 6. máj 1980, Zb. s. 1473; ESD, rozh. *Simmenthal*, 9. marec 1978, Zb. s. 629.

⁹ Ústavný zákon č. 92-554 z 25. júna 1992.

spolupráce ustanovené touto zmluvou“.¹⁰ Po založení Európskej únie Spoločenstvá spadali len do prvého z jej troch vtedajších pilierov, zatiaľ čo zvyšné dva mali medzivládnu, nie komunitárnu povahu. Keďže prvý pilier fungoval na odlišných princípoch ako zvyšné dva, nebolo a nie je možné vložiť znamienko rovnosti medzi pojmy Únia a Spoločenstvá, hoci ich členské štáty boli vždy tie isté. Zároveň poznamenajme, že ani v čase existencie trojpilierového systému nebolo celkom presné tvrdiť, že prvý pilier obsahuje právo Spoločenstiev a druhé dva právo Únie. Aj právo Spoločenstiev bolo totiž právom Únie, ktorá v sebe Spoločenstvá zahŕňala. Lisabonská zmluva formálnym zrušením pôvodného Spoločenstva terminologické nejasnosti ešte prehĺbila. S ohľadom na viac než polstoročnú existenciu Európskych spoločenstiev a v snahe držať sa ustálenej terminológie napriek tomu budeme používať prívlastok komunitárny na označenie všetkého, čo sa nachádza v kompetenciách postlisabonskej Európskej únie.

Na strane druhej, problém je nielen terminologický, ale tiež hmotnoprávny, lebo hranice medzi tým, čo je komunitárne a čo medzivládne, neboli a nie sú v Európskej únii ani jasne vymedzené ani nepriestupné. Okrem toho, po Maastrichtskej zmluve nasledovali zmluvy ďalšie, ktorými sa presúvali nové kompetencie z druhého a tretieho piliera do prvého, čím nadobúdali komunitárnu povahu. Včleňovanie nových oblastí do prvého piliera však nielenže posilňovalo právomoci komunitárnych inštitúcií – a teda oslabovalo právomoci inštitúcií vnútroštátnych – ale tiež spôsobilo výrazný nárast heterogenity prvého piliera, do ktorého sa takto dostávalo čím ďalej tým viac oblastí bez akéhokoľvek hospodárskeho rozmeru, ktoré navyše ani zďaleka nepodliehali rovnakému právnenému režimu v rámci prvého piliera.¹¹ Jednotnosť právneho režimu prvého piliera sa tým rozbila natoľko, že zavedené zvláštnosti už bolo možné odlišovať od toho, čo francúzska doktrína niekedy nazýva „*všeobecné komunitárne právo*“.¹² Rešpektovanie komunitárnych aktov je vynútiteľné cestou Súdneho dvora, kým v medzivládnych oblastiach je jeho pôsobnosť v zásade vylúčená, avšak opäť treba poznamenať, že na základe Amsterdamskej zmluvy Súdny dvor výrazne prenikol do záležitostí bývalého druhého piliera.¹³ V dôsledku toho, niektoré nekomunitárne oblasti¹⁴ sa v skutočnosti javia ako veľmi málo oddelené od komunitárnych mechanizmov. Súdny dvor má tiež veľmi dobré postavenie na to, aby sám rozhodoval o príslušnosti určitých otázok k jednej alebo druhej kategórii, najmä ak sa otázka nachádza na rozhraní. Vo vzťahu k Francúzsku sa to ukázalo napríklad v roku 1997 v záležitosti nazývanej „*jahodová vojna*“, keď Francúzsko dočasne obmedzilo voľný pohyb tovaru a následne sa snažilo uniknúť kompetencii Súdneho dvora námietkou ochrany svojho verejného poriadku.

¹⁰ ZEÚ, bývalý čl. 1, ods. 3.

¹¹ Ako príklad možno uviesť ustanovenia o hospodárskej a menovej politike. Počas medzivládnej konferencie v roku 1991 sa najskôr uvažovalo o uzavretí osobitnej zmluvy za účelom úpravy tejto problematiky, nakoniec sa však rozhodlo o jej začlenení do Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva. Do tejto zmluvy sa tak dostala problematika s celým radom zvláštností, ako napríklad neexistencia smernice či posilnená úloha Európskej centrálnej banky na úkor Komisie. Pozri tiež: DUTRIAUX, Yves: *Le traité sur l'Union européenne*. Paris: Armand Colin, 1992, s. 59.

¹² Napríklad: BLUMANN, Claude: Quelques réflexions sur la notion de “communautarisation” dans le cadre de l'Union européenne. In *Mélanges Philippe Ardant*. Paris: LGDJ, 1999, s. 61–76.

¹³ Podľa čl. 35 Zmluvy o Európskej únii išlo najmä o sankcionovanie rámcových rozhodnutí a o riešenie interpretačných a aplikačných problémov pri určitých aktoch.

¹⁴ Pozri tiež: LINDENTHAL, Robert: Klauzula flexibility – priestor pre rozširovanie právomocí Spoločenstva? *Justičná revue*, 2007, s. 485–496.

Súdny dvor však na to nebral ohľad a usúdil, že aj záležitosti verejného poriadku musia byť interpretované v súlade s komunitárnym právom, obzvlášť keď môžu ohroziť taký základný princíp ako voľný pohyb tovaru. Čo je ešte dôležitejšie, Súdny dvor sám seba prehlásil za príslušný pre posudzovanie toho, či je alebo nie je v takom prípade verejný poriadok vykladaný správne.¹⁵

III. POSTOJ FRANCÚZSKEJ ÚSTAVODARNEJ MOCI K EURÓPSKEJ INTEGRÁCII

Po vstupe Maastrichtskej zmluvy do platnosti sa už nedalo naďalej považovať Európske spoločenstvá za klasické organizácie medzinárodného práva verejného. V roku 1992 vo Francúzsku došlo k prvej ústavnej novele vyvolanej európskou integráciou, ktorou sa spustil dlhý sled ďalších ústavných zmien z ktorých niektoré dokonca nikdy nenadobudli účinnosť.¹⁶ Všetky tieto novely vyplynuli z aktivity Ústavnej rady, ktorá skonštatovala protiústavnosť všetkých komunitárných zmlúv od Maastrichtskej po Lisabonskú (s výnimkou Zmluvy z Nice, ktorá jej nebola predložená na kontrolu).

Keď Ústavná rada skonštatovala nesúlad medzi Maastrichtskou zmluvou a francúzskou Ústavou,¹⁷ jej novelizácia sa stala nutným predpokladom pre udelenie súhlasu na ratifikáciu tejto zmluvy. Novela bola schválená 25. júna 1992. Do Ústavy sa ňou zaradila nová hlava XV obsahujúca päť článkov (88-1 až 88-5) a nazvaná „*O Európskych spoločenstvách a Európskej únii*“. Súčasný názov hlavy XV je „*O Európskej únii*“ a obsahuje články 88-1 až 88-7.

Nové ustanovenia začínali článkom 88-1, ktorý ústavodarca formuloval nasledovne: „*Republika participuje na Európskych spoločenstvách a na Európskej únii, tvorených štátmi, ktoré sa v zmysle zakladajúcich zmlúv slobodne rozhodli vykonávať spoločne niektoré zo svojich kompetencií.*“ Už prvý pohľad na toto ustanovenie naznačuje, že ústavodarca sa snaží šetriť štátnu suverenitu zdôraznením, že svojich kompetencií sa členské štáty nevzdávajú, len vykonávajú spoločne niektoré z nich, pričom toto svoje rozhodnutie učinili slobodne. Okrem toho, na použití pojmu „kompetencie“ vidno, že francúzsky ústavodarca je v roku 1992 zdržanlivejší ako v roku 1946, keď v odseku 15 preambuly vtedajšej Ústavy hovoril nie o obmedzeniach kompetencií, ale o obmedzeniach suverenity. Kompetencie iste súvisia so suverenitou štátu. Zdôrazňujeme, že podľa nášho názoru suverenita nie je deliteľná a že presuny právomocí určite nie sú presunmi suverenity ani jej častí. Naopak, schopnosť presúvať právomoci je prejavom suverenity. Avšak treba si položiť otázku, kam až presuny právomocí môžu zájsť bez toho, aby suverenitu štátu „zničili v jej samotnom princípe“, ako to už dávno vo francúzskej doktríne povedal Raymond Carré de Malberg¹⁸.

¹⁵ ESD, rozh. *Komisia c/Francúzsko*, 9. december 1997, Zb. s. 4449.

¹⁶ Ide napríklad o hlavu XV Ústavy nazvanú „*O Európskej únii*“, ktorú priniesol ústavný zákon z 1. marca 2005. Ten mal nadobudnúť účinnosť súčasne so Zmluvou o Ústave pre Európu, k čomu nikdy nedošlo.

¹⁷ Úst. rada fr., rozh. č. 92–308 DC, *Maastricht I*, Zb. s. 55.

¹⁸ CARRÉ DE MALBERG, Raymond: *Contribution à la théorie générale de l'État*, diel 1. Paris: Sirey, 1920, reed. Dalloz: 2004, s. 89.

Všeobecná formulácia článku 88-1 sa do Ústavy dostala na základe parlamentného pozmeňovacieho návrhu a pripisoval sa jej viac-menej symbolický význam. V doktríne sa ešte aj desaťrocie po jeho prijatí objavovali názory, že „*už nielen republika je včlenená do Európskej únie, ale aj Európska únia sa včleňuje do republiky*“¹⁹ prostredníctvom jej Ústavy a že toto ustanovenie pôsobí ako „*ústavný zápis francúzskeho členstva v Európskej únii, a súčasne ako francúzsky príspevok k definícii Európskej únie*“.²⁰ O týchto a podobných hodnoteniach článku 88-1 sa nedá povedať, že by mu okrem symbolického významu – ktorý nepochybne má – prikladali aj veľký normatívny dosah. Napriek tomu francúzska Ústavná rada vo svojej neskoršej judikatúre pripísala tomuto ustanoveniu mimoriadne dôležitý právny význam, ktorý analyzujeme nižšie.

Od svojho zavedenia v roku 1992 bol článok 88-1 viackrát preformulovaný následnými ústavnými novelami pod vplyvom vývoja európskej integrácie. Takto bol doň včlenený, a krátko nato z neho odstránený, odkaz na európsku Ústavu. Dotkla sa ho aj novela zo 4. februára 2008, na základe ktorej sa doň dostal odkaz na Lisabonskú zmluvu. Napriek spomínaným zásahom si však článok 88-1 po celý čas zachoval svoj všeobecný ráz.

Ustanovenia článkov 88-2 až 88-7 majú konkrétnejšiu povahu, týkajú sa toho, čo by sme mohli označiť za prínosy európskej integrácie od Maastrichtskej zmluvy a dajú sa chápať ako istá forma ochrany štátnych záujmov pred týmito prínosmi. Článok 88-2 sa zaoberá presunmi kompetencií na inštitúcie Európskej únie. Keďže sa Francúzsko (na rozdiel napríklad od Českej republiky alebo Slovenska) nerozhodlo pre všeobecnú formuláciu, ale pre konkrétny taxatívny výpočet presúvaných kompetencií, článok 88-2 sa viackrát menil. Najskôr, pod vplyvom Maastrichtskej zmluvy a s výslovnou podmienkou reciprocitu, umožnil iba presuny kompetencií týkajúcich sa „*vytvorenia európskej hospodárskej a menovej únie, ako aj ustanovenia pravidiel o prekračovaní vonkajších hraníc členských štátov Európskeho spoločenstva*“, postupne sa však rozšíril tiež o „*ustanovenie pravidiel o voľnom pohybe osôb a o oblastiach s ním súvisiacich*“²¹. Napokon v ňom ústavodarca zakotvil, že „*zákon ustanoví pravidlá na vykonanie aktov prijatých na základe Zmluvy o Európskej únii v súvislosti s európskym zatykačom*“.²² Ratifikáciou Lisabonskej zmluvy ostala posledne citovaná formulácia jediným textom v článku 88-2, ostatné boli pre obsolétnosť zrušené.

Článok 88-3 dáva občanom Európskej únie s bytym vo Francúzsku prístup k aktívnemu a pasívnemu volebnému právu vo francúzskych komunálnych voľbách. Podobne ako článok 88-2, aj článok 88-3 podmieňuje svoje účinky reciprocitou. Vo svetle judikatúry Súdneho dvora je však známe, že podmienka reciprocitu nemá v komunitárnom právnom systéme miesto, hoci plne zodpovedá koncepcii monizmu, ktorú francúzska Ústava zaviedla v roku 1946 a opätovne potvrdila v roku 1958. Trvanie na tejto podmienke teda možno chápať ako určitý konzervatívizmus francúzskej ústavodarnej moci, ktorá nie je pripravená vzdať sa tejto podmienky vlastnej medzinárodnému právu, napriek tomu, že jej praktické uplatnenie je veľmi obmedzené, ak nie rovno žiadne.

¹⁹ CHALTIEL, Florence. Les bases constitutionnelles du droit communautaire. In *Mélanges Pierre Pactet*, Paris: Dalloz, 2003, s. 551–552.

²⁰ *Ibid.*, s. 557.

²¹ Ústavný zákon č. 99-49 z 25. januára 1999, prijatý na umožnenie ratifikácie Amsterdamskej zmluvy.

²² Ústavný zákon č. 2003-267 z 25. marca 2003.

Článok 88-4 zaviedol v roku 1992 do francúzskej Ústavy povinnosť vlády predkladať parlamentným komorám návrhy aktov Európskych spoločenstiev, ktoré k nim mohli zaujímať uznesenia.²³ Pôvodná formulácia článku 88-4 sa uchýlila k pojmu „*návrhy komunitárnych aktov obsahujúce ustanovenia legislatívnej povahy*“. Pojem aj celý prvý odsek článku 88-4 sa následne niekoľkokrát zmenil až do súčasnej podoby, ktorá ustanovuje, že „*vláda predkladá Národnému zhromaždeniu a Senátu návrhy európskych legislatívnych aktov aj ostatné návrhy aktov Európskej únie, a to od ich podania Rade Európskej únie*“. Ide tu o pomerne široko formulované ustanovenie, ktoré sa tiež vracia k medzičasom opustenému prívlastku „legislatívny“.

Druhý odsek článku 88-4 dáva parlamentným komorám možnosť prijímať „európske uznesenia“, ktoré sa môžu týkať nielen návrhov aktov Európskej únie, ale tiež „*každého dokumentu pochádzajúceho od inštitúcie Európskej únie*“. Francúzskemu parlamentu sa tak otvára cesta vyslovovať sa nielen k prerokúvaným návrhom aktov Európskej únie, ale v podstate ku všetkým oblastiam, ktoré sa týkajú činnosti Únie. Odsekom 3 článku 88-4 sa v oboch parlamentných komorách zriaďuje výbor pre európske záležitosti. Istou formou rozvinutia a nadviazania na toto ustanovenie sú články 88-6 a 88-7. Sú ústavným odrazom posilnenej úlohy národných parlamentov, ktorá vyplynula z Lisabonskej zmluvy. Upravujú postupy, ktorými francúzsky parlament môže kontrolovať dodržiavanie princípu subsidiarity a napádať akty prijímané na úrovni inštitúcií Európskej únie pred jej Súdny dvorom. Obe komory sú si v tejto oblasti rovné a každá z nich môže konať samostatne. Spoločný postup oboch komôr sa však vyžaduje, ak sa chce francúzsky parlament postaviť proti zmene pravidiel prijímania aktov v taxatívne stanovených oblastiach.

Osobitnú povahu má článok 88-5 Ústavy. Kedysi z neho vyplývalo, že o pristúpení nového štátu k Európskej únii sa vo Francúzsku vyžaduje referendum. Súčasný znenie tohto článku však po novelizácii umožňuje namiesto referenda rozhodnúť kvalifikovanou väčšinou v každej parlamentnej komore, ktorá sa musí ešte potvrdiť kvalifikovanou väčšinou na spoločnej schôdzi oboch snemovní. Pre úplnosť dodávame, že pohnútkou zavedenia tejto ústavnej úpravy bola predstava možného budúceho pristúpenia Turecka k Európskej únii.

IV. POSTOJ FRANCÚZSKÉHO ÚSTAVNÉHO SÚDNICTVA K EURÓPSKEJ INTEGRÁCII

Pred samotným rozborom postojov francúzskeho ústavného súdnictva k európskej integrácii sú nutné dve predbežné poznámky. Prvá vyplýva z osobitého charakteru francúzskeho súdneho systému: súbežná existencia všeobecného a správneho súdnictva a vyše polstoročná existencia Ústavnej rady majú za následok, že viacero vysokých súdnych orgánov, medzi ktorými neexistuje hierarchia, sa môže dostať do

²³ Bližšie pozri GAILLARD, Maurice: Le retour des résolutions parlementaires. La mise en œuvre de l'article 88-4 de la Constitution. *RFDC*, 1993, s. 707–740; pozri tiež BIGAUT, Christian: L'association du Parlement français au processus d'élaboration des normes communautaires. *Revue administrative*, 28. február 1994, s. 29.

situácie, že v rámci svojej pôsobnosti definujú hierarchiu právnych noriem a ovplyvňujú tak fungovanie celého právneho systému. Okrem Ústavnej rady to platí najmä pre Štátnu radu, ktorá môže od vzniku autonómnych nariadení v roku 1958 konfrontovať právny predpis priamo s Ústavou – a teda sa dostať do postavenia ústavného súdu – či už ide o kontrolu ústavnosti nariadenia,²⁴ alebo dokonca medzinárodnej zmluvy.²⁵ Ďalej treba uviesť, že medzi judikatúrou najvyšších francúzskych súdnych orgánov neexistujú pevné hranice, ale naopak, najmä vo vzťahu Ústavnej a Štátnej rady spoľahlivo funguje vzájomné ovplyvňovanie sa.²⁶ V dôsledku toho vo Francúzsku pojem „ústavné súdnictvo“ presahuje pojem Ústavnej rady a okrem nej môže podľa okolností zahŕňať aj Štátnu radu a Kasačný súd.

Druhá poznámka je, že judikatúra s komunitárnym rozmerom je vo Francúzsku omnoho bohatšia nielen preto, že je súčasťou európskej integrácie od začiatku a že tam existujú tri vysoké súdne orgány, ktoré judikatúru tvoria, ale tiež preto, že zásahy Ústavnej rady do procesu ratifikácie komunitárných zmlúv sú vo Francúzsku pravidlom.

Po týchto poznámkach je možné analyzovať reakcie francúzskych súdnych orgánov na európsku integráciu. Vzhľadom na rozsah matérie sa budeme najskôr zaoberať postojom súdnych orgánov voči primárnemu právu (1), následne preskúmame ich postoj k sekundárnemu právu (2).

1. POSTOJ ÚSTAVNÉHO SÚDNICTVA K PRIMÁRNEMU PRÁVU

Pod pojmom primárneho práva je potrebné chápať zakladajúce zmluvy, a tiež nepísané právne princípy Európskej únie. Keďže zmluvy podliehajú priamej kontrole vnútroštátnych ústavných súdov, bude sa treba sústrediť najmä na ne.

Čo sa týka francúzskej Ústavnej rady, tej priznáva právomoc kontrolovať ústavnosť medzinárodných záväzkov článok 54 Ústavy, a to na návrh prezidenta republiky, predsedu vlády a predsedov oboch parlamentných komôr. Od ústavnej novely z 25. júna 1992 sú aktívne legitimovaní aj členovia oboch snemovní, a to v počte najmenej šesťdesiat. Treba povedať, že prakticky celý okruh tejto súdnej agendy je tvorený práve zmluvami súvisiacimi s európskou integráciou. Po štyri desaťročia teda musela Ústavná rada definovať a rozvíjať svoj postoj vo vzťahu k Európskym spoločenstvám a neskôr k Európskej únii, čo nebolo z právneho hľadiska jednoduchou záležitosťou.²⁷

Prvé rozhodnutie Ústavnej rady o zakladajúcich zmluvách bolo vydané 19. júna 1970 a týkalo sa Luxemburskej zmluvy.²⁸ Jeho významným prínosom bolo naznačenie zaradenia preambuly Ústavy z roku 1958 do takzvaného „bloku ústavnosti“,²⁹ čo rade umožnilo odobrať obmedzenia štátnych kompetencií na základe ustanovení preambuly

²⁴ Napríklad Št. rada fr., 26. jún 1959, *Syndicat général des ingénieurs-conseils*, Zb. s. 394.

²⁵ Napríklad Št. rada fr., 3. júl 1996, *Koné*, Zb. s. 255.

²⁶ Bližšie pozri VEDEL, Georges: *Réflexions sur quelques apports de la jurisprudence du Conseil d'État à la jurisprudence du Conseil constitutionnel*. In *Mélanges René Chapus*. Paris: Montchrestien, 1992, s. 647–671.

²⁷ Pozri napríklad GAÏA, Patrick: *Le Conseil constitutionnel et l'Europe*. In *Mélanges Louis Favoreu*. Paris: Dalloz, 2007, s. 1279–1290.

²⁸ Úst. rada fr., rozh. č. 70-39 DC z 19. júna 1970, Zb. s. 15.

²⁹ Bližšie pozri: LUCHAIRE, François: *Le Conseil constitutionnel et la protection des droits et libertés du citoyen*. In *Mélanges Marcel Waline*. Paris: LGDJ, 1974, s. 563–574.

Ústavy z roku 1946. Táto argumentácia doviedla Ústavnú radu k záveru, že Luxemburská zmluva nepredstavuje ohrozenie „základných podmienok výkonu štátnej suverenity“, čo je slovné spojenie, ktoré bude Ústavná rada v budúcnosti pravidelne opakovať.

Keď 20. septembra 1976 Európske spoločenstvá prijali rozhodnutie o priamej voľbe poslancov Európskeho parlamentu, vyvstala otázka, či práve tento krok nie je ohrozením štátnej suverenity Francúzska. Priama voľba orgánu, bez ohľadu na to akého, totiž výrazne posilňuje jeho politickú legitimitu. Problém sa teda opäť dostal pred Ústavnú radu, ktorá ho vyriešila hneď potom, ako pomerne extenzívnym výkladom pojmu „medzinárodný záväzok“ podľa článku 54 Ústavy potvrdila svoju príslušnosť vo veci konať a usúdila, že za medzinárodný záväzok možno považovať aj rozhodnutie prijaté medzinárodnou organizáciou.³⁰

Vo svojom rozhodnutí³¹ Ústavná rada odmietla akúkoľvek súvislosť medzi štátnou suverenitou a Európskym parlamentom: suverenita, definovaná podľa rady len v článku 3 francúzskej Ústavy, „tak vo svojom základe ako vo svojom výkone môže byť jedine štátna“. Tým pádom, „za vykonávateľov štátnej suverenity možno považovať výhradne zástupcov francúzskeho ľudu volených v rámci inštitúcií republiky“. Zavedenie priamej voľby Európskeho parlamentu „nemá za následok ani vznik suverenity ani vznik inštitúcií, ktorých povaha by bola nezlučiteľná s rešpektovaním štátnej suverenity“. Po týchto kategorických tvrdeniach bolo prirodzené, že Ústavná rada nezistila rozpor medzi touto zmenou v rámci Európskych spoločenstiev a francúzskou Ústavou. Pripomenula však, že s Ústavou by bol v rozpore „čiasťočný alebo úplný presun štátnej suverenity“ na Spoločenstvá. Použitá formulácia pôsobí však dosť nevhodne, nakoľko možno legitímne zastávať názor, že deliť či zdieľať sa nedá suverenita, iba právomoci.

Keď Ústavná rada potvrdzuje ústavnosť medzinárodnej zmluvy, dosť výrazne akcentuje podmienku reciprocity a zdôrazňuje tiež možnosť vypovedania zmluvy, ktorá je v jej očiach zárukou suverenity. To sa ukázalo nielen pri komunitárnych zmluvách, ale aj pri zmluvách medzinárodného práva verejného, kde Ústavná rada tiež používa pojem „základné podmienky výkonu štátnej suverenity“. ³² Avšak vo svetle judikatúry Súdneho dvora podmienka reciprocity nemá význam a vypovedanie medzinárodnej zmluvy je tiež dosť iluzórne, najmä ak podľa Súdneho dvora sú presuny kompetencií nezvratné. Ústavná rada však do určitej miery korigovala svoj postoj pri príležitosti kontroly zákona umožňujúceho ratifikáciu Schengenskej dohody zo 14. júna 1985. Tento zákon jej na kontrolu predložili členovia Parlamentu a Ústavná rada potvrdila jeho súlad s Ústavou. Ešte stále zdôrazňujúc reciprocitu Ústavná rada predsa len pripustila, že „neexistencia výslovného ustanovenia o vystúpení sa sama osebe nedá považovať za vzdanie sa suverenity“.³³

Podpis Maastrichtskej zmluvy v roku 1992 nielen znamenal prechod k novej etape európskej integrácie, ale dal za vznik aj prvému negatívnemu rozhodnutiu pri kontrole ústavnosti medzinárodnej zmluvy vo Francúzsku. Ak pred vytvorením Európskej únie

³⁰ Pozri FAVOREU, Louis – PHILIP, Loïc: *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*. 14. vyd. Paris: Dalloz, 2007, s. 143.

³¹ Úst. rada fr., rozh. č. 76-71 DC z 30. decembra 1976, Zb. s. 15.

³² Napríklad: Úst. rada fr., rozh. č. 85-188 DC z 22. mája 1985, Zb. s. 15, o šiestom dodatkovom protokole k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv.

³³ Úst. rada fr., rozh. č. 91-294 DC z 25. júla 1991, Zb. s. 91.

sa integrácia obmedzovala v zásade na presuny kompetencií v hospodárskej oblasti, od roku 1992 už „nie je dovolená pochybnosť“³⁴ o tom, že prekračuje ekonomické horizonty. Na jednej strane vidno, že medzi prenesené kompetencie sa dostáva čoraz viac oblastí pomerne citlivých vo vzťahu k suverenite, najmä spravodlivosť či vízová politika. Na strane druhej možno pozorovať existenciu mechanizmov, ktoré si síce nevyžadujú žiadne kompetenčné presuny, predsa sa však výrazne dotýkajú štátnej suverenity či, povedané slovami Ústavnej rady, základných podmienok jej výkonu. Ide najmä o občianstvo Európskej únie a o volebné právo príslušníkov iných jej členských štátov, ktoré sa k nemu viaže.

Po posúdení Maastrichtskej zmluvy Ústavná rada našla tri protiústavné body: aktívne a pasívne volebné právo občanov Európskej únie pri komunálnych voľbách, ustanovenia týkajúce sa hospodárskej a menovej únie a zrušenie jednomyselnosti pri rozhodnutiach o vízovej politike, zavedené na obdobie po 1. januári 1996. Pri zvyšných častiach zmluvy sa Ústavná rada odvolala na stále platnú preambulu Ústavy z roku 1946 a z nej plynúcu zásadu *Pacta sunt servanda*. To jej umožnilo konštatovať, že „rešpektovanie štátnej suverenity nebráni tomu, aby Francúzsko pod podmienkou reciprocity prijímalo medzinárodné záväzky v úmysle podieľať sa na vytvorení a rozvoji stálej medzinárodnej organizácie s právnou subjektivitou a rozhodovacími právomocami vyplývajúcimi z presunov právomocí odsúhlasených členskými štátmi“.

Podľa francúzskej Ústavnej rady sa teda presuny kompetencií v jadre nevyklúčujú so zachovaním štátnej suverenity. Vo svojej judikatúre však nenaznačuje, či pri presunoch kompetencií existujú nejaké hranice, ktorých prekročenie by už suverenitu ohrozilo mohlo. Napriek tomu po rozhodnutí o Maastrichtskej zmluve významný francúzsky konštitucionalista Louis Favoreu poznamenal, že odteraz vedľa seba existujú dve Ústavy: „Prvá zodpovedá tradičnej koncepcii štátnej suverenity a jej nedeliteľného výkonu zástupcami francúzskeho ľudu, druhá zavádza myšlienku delenej suverenity a členského štátu patriaceho k širšiemu celku kvázi federálneho typu.“³⁵

V súvislosti s presunmi kompetencií francúzski senátori rýchlo využili možnosť, ktorú im priniesla ústavná novela z 25. júna 1992 rozširujúca okruh aktívne legitimovaných subjektov pri konaní o súlade medzinárodnej záväzku s francúzskou Ústavou. Nanovo nastolili problém Maastrichtskej zmluvy pred Ústavnou radou s otázkou, „kam až môžu zájsť ústavné novely prinášajúce postupné útoky na základné podmienky výkonu štátnej suverenity a kde sa nachádza hranica, za ktorou už presuny kompetencií, týkajúce alebo netýkajúce sa týchto podmienok (...) povedú k zmene povahy štátu“.³⁶ Ústavná rada však vo svojom rozhodnutí,³⁷ nazývanom *Maastricht II*, nechala otázku nezodpovedanou z dôvodu, že v nej nešlo o to, či si ratifikácia zmluvy vyžaduje alebo nevyžaduje predbežnú zmenu Ústavy. K nutnej zmene Ústavy už došlo 25. júna 1992 a rada námietky senátorov ako celok zamietla. Predsa však je zaujímavé, že bola ochotná sa zmluvou opäť zaoberať a pripustila teda možnosť viacnásobnej kontroly jedného a toho istého medzinárodnej záväzku za predpokladu, že sa nastolia iné námietky.

³⁴ GOYARD, Claude: Que reste-t-il de la souveraineté? In *Mélanges Dmitri Georges Lavroff*. Paris: Dalloz, 2005, s. 381–389.

³⁵ FAVOREU, Louis: *Le Figaro*, 22. apríl 1992.

³⁶ *Úradný list Francúzskej republiky* z 3. septembra 1992, s. 12107.

³⁷ Úst. rada fr., rozh. č. 92-312 DC z 2. septembra 1992, *Maastricht II*, Zb. s. 76.

Tretie podanie pred Ústavnou radou sa Maastrichtskej zmluvy týkalo len nepriamo, keďže bolo namierené proti zákonu, ktorým sa udeľoval súhlas na jej ratifikáciu. Pretože však bol tento zákon prijatý v referende, Ústavnej rade stačilo len doslova zopakovať svoju staršiu judikatúru,³⁸ z ktorej plynie, že nie je príslušná skúmať ústavnosť referendových zákonov.

Na rozhodnutí *Maastricht I* vidno, že francúzske ústavné súdnictvo opúšťa pojem „presuny suverenity“, ktorý používalo predtým,³⁹ a uprednostňuje pojem „presuny kompetencií“. Prvú formuláciu doktrína dost’ kritizovala nielen pre nejasnosť, ale tiež preto, že presuny existovali aj pred rokom 1992 v dôsledku účinkov zakladajúcich zmlúv a sekundárneho práva.⁴⁰ Pojem presuny kompetencií je adekvátnejší aj z hľadiska definície suverenity ako najvyššej moci v štáte.

Amsterdamská zmluva priniesla ďalšie presuny štátnych právomocí a priniesla aj ďalšie konštatovanie protiústavnosti zo strany Ústavnej rady na adresu komunitárnych zmlúv.⁴¹ Protiústavnosť Amsterdamskej zmluvy spočívala v zrušení pravidla jednotomyseľnosti v oblasti víz, azylu, imigračnej politiky a voľného pohybu osôb po uplynutí prechodnej doby piatich rokov od nadobudnutia platnosti tejto zmluvy. V rozhodnutí sa Ústavná rada celkom jasne vyslovila o dôvodoch, pre ktoré možno komunitárnu zmluvu považovať za protiústavnú: buď môže ísť o presun kompetencií nad rámec ústavného zmocnenia, v tomto prípade článku 88-2, alebo môže ísť o zmenu spôsobu výkonu už prenesených kompetencií, čo bol presne tento prípad. Prechod od jednotomyseľného k väčšinovému rozhodovaniu vyžadoval iba jednotomyseľné rozhodnutie Rady ministrov Európskej únie bez toho, aby bolo nutné pristupovať k ratifikácii, a teda bez toho, aby bolo možné kontrolovať ústavnosť takéhoto postupu. V tom videla Ústavná rada ohrozenie základných podmienok výkonu štátnej suverenity.

Keď to zhrnieme, francúzska Ústavná rada usudzuje, že kým sú rozhodnutia prijímané jednotomyseľne, štátna suverenity nie je ohrozená. Ohrozená však byť môže od chvíle, keď sa rozhodnutia prijímajú väčšinovo, a to v závislosti od oblastí, o ktoré ide. Bez snahy podrobne túto vec rozoberať však poznamenávame, že aj pri jednotomyseľnom rozhodovaní ide o výkon komunitárnej kompetencie komunitárnym orgánom, nie o výkon štátnej kompetencie štátnym orgánom. Dá sa síce súhlasiť s tým, že jednotomyseľné rozhodovanie dáva štátu určité záruky ochrany jeho základných záujmov, zato ho však ešte nemožno považovať za „*uholný kameň ústavnosti*“,⁴² ktorý sám osebe zachráni suverenity členského štátu.⁴³

Zmluva zakladajúca Ústavu pre Európu podpísaná v Ríme 29. októbra 2004 mala za následok vydanie jedného z najpozoruhodnejších a zároveň najdiskutabilnejších rozhodnutí francúzskej Ústavnej rady.⁴⁴ Preto si zaslúži osobitnú pozornosť napriek tomu,

³⁸ Úst. rada fr., rozh. č. 62-20 DC zo 6. novembra 1962, *Zb.* s. 27.

³⁹ Úst. rada fr., rozh. č. 76-71 DC, *op. cit.*

⁴⁰ Napríklad: PACTET, Pierre: La désacralisation progressive de la Constitution de 1958. In *Mélanges Pierre Avril*. Paris: Montchrestien, 2001, s. 389–399.

⁴¹ Úst. rada fr., rozh. č. 97-394 DC z 31. decembra 1997, *Zb.* s. 344.

⁴² LUCHAIRE, François: Le Traité d’Amsterdam et la Constitution. *RDP*, 1998, s. 345.

⁴³ Porovnaj HAQUET, Arnaud: La (re)définition du principe de souveraineté. *Pouvoirs*, 2000, No. 94, s. 141–153.

⁴⁴ Úst. rada fr., rozh. č. 2004-505 DC z 19. novembra 2004, *Zb.* s. 173.

že európska Ústava zaznamenala neúspech vo francúzskom a holandskom referende v máji a júni 2005, čo malo za následok jej definitívny koniec.

Tento dokument bol formálne vypracovaný a podpísaný ako medzinárodná zmluva. Materiálne však obsahoval definičné prvky Ústavy: organizáciu verejnej moci a záruky práv a slobôd. Za sebou mal originárnu ústavodarnú moc Európskej únie, zloženú zo súhrnu ústavodarných mocí jej členských štátov.⁴⁵ Ústavná rada sa pridržala formálneho kritéria a zaradila tento dokument medzi zmluvy medzinárodného práva verejného podliehajúce režimu článku 55 francúzskej Ústavy. Pripomenula najmä možnosť vypovedania zmluvy, ako aj jej článok I-5 hovoriaci o „národnej identite“ členských štátov. Na základe toho Ústavná rada výslovne zdôraznila, že názov zmluvy „si nevyžaduje pripomienky ohľadom ústavnosti“ a že „nemá vplyv na existenciu francúzskej Ústavy a na jej miesto na vrchole vnútroštátneho právneho poriadku“.

Celkom prvá pripomienka, ktorej sa v súvislosti s týmito formuláciami nedá ubrániť, je, že v monistickom štáte – ktorým je Francúzsko od roku 1946 – je ťažké hovoriť o vnútroštátnom právnom poriadku. Právny monizmus totiž v sebe nutne zahŕňa existenciu jediného právneho poriadku, hoci sa môže skladať z noriem tak interného ako externého pôvodu. Z tohto uhla pohľadu použitie pojmu vnútorného právneho poriadku nepôsobí primerane, najmä ak Ústavná rada hneď nato konštatuje, že zaradením článku 88-1 do Ústavy, podľa ktorého „republika participuje na Európskych spoločenských a Európskej únii“, francúzsky ústavodarca „potvrdil existenciu komunitárneho právneho poriadku, ktorý je integrovaný do právneho poriadku vnútroštátneho a odlišný od právneho poriadku medzinárodného“. Toto je formulácia, o ktorej by sa temer žiadalo povedať, že odsúva monizmus nie v prospech dualizmu, ale trializmu, keďže konštatuje nielen existenciu vnútroštátneho a medzinárodného, ale ešte aj komunitárneho právneho poriadku, ktorý má byť od oboch odlišný.

Ak bolo v európskej Ústave ustanovenie zásadného významu, potom ním bol nepochybne článok I-6: „Ústava (európska) a právo prijaté inštitúciami Únie (...) má prednosť pred právom členských štátov.“ Je kuriózne, že v ňom Ústavná rada protiústavnosť nevidela a implicitne odmietla myšlienku federálneho štátu opierajúc sa o článok I-5 ústavnej zmluvy. Vo vzťahu k jej článku I-6 len stroho konštatovala, že „tento článok nepriznáva princípu prednosti iný význam, než ten, ktorý mu bol už dávno vlastný“. Význam, ktorý mu bol už dávno vlastný, je ten, ktorý mu dal Súdny dvor vo svojej judikatúre. Možno však vidieť určitý rozdiel medzi zásadou ustanovenou súdnym orgánom, ktorý formálne nie je nadradený národným súdnym orgánom a ktorého judikatúra môže byť teoreticky korigovaná tak národnými súdmi ako aj ním samotným a zásadou ustanovenou čierne na bielom medzinárodnou zmluvou, ratifikovanou všetkými zmluvnými stranami so všetkými účinkami, ktoré ratifikácia prináša. Kvôli tomu je táto časť rozhodnutia Ústavnej rady prinajmenšom diskutabilná.

Keby sme argumentáciu Ústavnej rady v tomto rozhodnutí chceli zhrnúť mierne príkro, vychádza z nej toto: existujú tri odlišné právne poriadky, a to vnútroštátny, medzinárodný a komunitárny. Komunitárny poriadok je odlišný, ale je integrovaný do

⁴⁵ GOHIN, Olivier: La nature juridique de la nouvelle Union européenne. In GOHIN, Olivier – PÉCHEUL, Armel (ed.): *La nouvelle Union européenne. Approches critiques de la Constitution européenne*, coll. Combats pour la liberté de l'esprit. Paris: François-Xavier de Guibert, 2005, s. 71–89.

vnútroštátneho, pred ktorým má zároveň prednosť. Na vrchole vnútroštátneho poriadku – do ktorého je ten komunitárny integrovaný a má pred ním súčasne prednosť – stojí francúzska Ústava, ktorej postavenie nie je nijako ovplyvnené prednosťou komunitárneho právneho poriadku pred vnútroštátnym. Nezmyselnosť celej konštrukcie je zrejmá a dokazuje, akým ťažkostiam je Ústavná rada vystavená, keď má zosúladiť štátnu suverenitu s postupom európskej integrácie, ktorej chod nechce brzdiť. Ústavná rada v jedinom rozhodnutí vyslovila dve veci, z ktorých prvá vylučuje druhú a časťou doktríny bola obvinená z hrania „dvojakej hry“.⁴⁶

Ďalšie rozhodnutie Ústavnej rady o primárnom práve sa týka Lisabonskej zmluvy a nesie sa v línii rozhodnutia o európskej Ústave. Ešte v období, keď ratifikácia Lisabonskej zmluvy nebola istá, si vyžiadala novelizáciu francúzskej Ústavy, nakoľko Ústavná rada opäť bola nútená konštatovať protiústavnosť. Novela bola prijatá 4. februára 2008 a účinnosť nadobúdala na etapy, v závislosti od ratifikácie či neratifikácie Lisabonskej zmluvy.

Ústavná rada vo svojom rozhodnutí⁴⁷ odhalila rad protiústavných bodov spočívajúcich tak v presunoch nových kompetencií ako aj v zmene spôsobu ich výkonu v súvislosti s posilnením väčšinového rozhodovania na úkor jednomyseľnosti. Podobne ako rozhodnutie o európskej Ústave, aj tento judikát z pohľadu hierarchie právnych noriem potvrdzuje primát francúzskej Ústavy a jej miesto na vrchole vnútroštátneho právneho poriadku, ktorý v sebe zahŕňa komunitárne zložky. Toto tvrdenie však tento krát pôsobí ako lepšie podložené, lebo Lisabonská zmluva, na rozdiel od predchádzajúcej, nevystupuje ako ústavná a najmä výslovne nezakotvuje prednosť komunitárneho práva pred vnútroštátnym právom ako celkom. Aj preto tento judikát mohla francúzska doktrína prijať ako „návrät k suverenite členských štátov, ktorý umožňuje právne vstrebať politickú krízu spôsobenú Európskou úniou v roku 2004“.⁴⁸

Čo sa týka francúzskych správnych a všeobecných súdov, je zjavné, že ich postoje k primárnemu právu sa nesú presne v duchu stanovísk, ktoré zaujala a potvrdila Ústavná rada. Tak Štátna rada ako aj Kasačný súd uznávajú podústavný charakter medzinárodných záväzkov, a teda primát francúzskej Ústavy v rámci vnútorného právneho poriadku. Stačí pripomenúť, že tento koncept vyplýva u Štátnej rady najmä z rozsudkov *Koné*⁴⁹ a *Sarran*,⁵⁰ ktorých princípy rada potvrdila osobitne vo vzťahu ku komunitárnemu právu.⁵¹ To v jej očiach nepredstavuje žiadnu výnimku a nemôže teda mať prednosť pred francúzskou Ústavou. Rovnaký princíp potvrdil Kasačný súd,⁵² aj keď ho vyjadril len vo vzťahu k medzinárodnému právu verejnemu a vyhol sa tomu, aby povedal, či sa aplikuje aj na komunitárne právo.

⁴⁶ ROUVILLOIS, Frédéric: Le contrôle de constitutionnalité du traité : le double jeu du Conseil constitutionnel. In GOHIN, Olivier – PÉCHEUL, Armel (ed.), *La nouvelle Union européenne. Approches critiques de la Constitution européenne*, op. cit., s. 17–29.

⁴⁷ Úst. rada fr., rozh. č. 2007-560 DC z 20. decembra 2007, *Zb.* s. 459.

⁴⁸ GOHIN, Olivier: Conseil constitutionnel et Traité de Lisbonne : vite, claire et bien. *JCP – A*, 2008, s. 18.

⁴⁹ Št. rada fr., 3. júl 1996, *Koné*, op. cit.

⁵⁰ Št. rada fr., 30. október 1998, *Sarran, Levacher et autres*, *Zb.* s. 369.

⁵¹ Št. rada fr., 3. december 2001, *Syndicat national de l'industrie pharmaceutique*, *Zb.* s. 624.

⁵² Kasačný súd, 2. jún 2000, *Pauline Fraisse*, *Bull.* No. 4, s. 7.

2. POSTOJ ÚSTAVNÉHO SÚDNICTVA K SEKUNDÁRNEMU PRÁVU

Ako je známe, sekundárne právo Európskej únie môže byť priamo vykonateľné, ak má formu nariadenia, alebo môže pre svoju vykonateľnosť vyžadovať implementačný akt na úrovni členského štátu. Keďže Súdny dvor je jediným orgánom príslušným priamo skúmať regulárnosť komunitárnych aktov, vnútroštátne súdy sú z procesu ich priamej kontroly vylúčené. Napriek tomu si možno položiť otázku, či by vnútroštátny súd prostredníctvom kontroly implementačného aktu nemohol konfrontovať európsku smernicu s ústavou, hoci len nepriamo. Vo Francúzsku bol tento problém vyriešený v dobe nie až tak dávnej, a to v prospech Ústavy.

Stalo sa tak v roku 2004 a autorom riešenia bola Ústavná rada. Tá už v roku 1977 tvrdila, že „*dopady delby kompetencií medzi komunitárne a národné orgány (...) sú iba dôsledkom medzinárodných záväzkov, ktoré Francúzsko prijalo a ktoré sa tým dostali do rámca článku 55 Ústavy*“.⁵³ Z toho sa dal vyvodiť záver, že vnútroštátny súd môže v zásade kontrolovať komunitárne právo, ktoré Ústavná rada v tom čase ešte neodlišuje od medzinárodného práva verejného. Vo svojom rozhodnutí z 10. júna 2004 však Ústavná rada zachádza výrazne ďalej, keď tvrdí, že na základe článku 88-1 Ústavy „*transpozícia komunitárnej smernice do vnútroštátneho práva je ústavne uložená povinnosť, ktorej nesplnenie môže ospravedlniť len výslovné opačné ustanovenie Ústavy*“.⁵⁴

Tento výrok má zásadný význam, a to vo viacerých ohľadoch. Po prvé, francúzske ústavné súdnictvo konečne pripúšťa osobitý charakter komunitárneho práva, ktoré treba odlišovať od medzinárodného práva verejného. Toto rozlíšenie sudca urobil na základe ústavnej úpravy zavedenej novelou z 25. júna 1992, ktorá v čase citovaného rozhodnutia z 30. decembra 1977 ešte neexistovala.

Po druhé, článok 88-1 francúzskej Ústavy dostáva vďaka interpretácii súdu skutočnú právnu náplň, s ktorou nepočítali ani autori pozmeňujúceho návrhu, ktorým sa tento článok svojho času do Ústavy dostal. Teraz sa naozaj stáva „*ústavným ukotvením zaručujúcim účinky komunitárneho práva vo francúzskom vnútroštátnom práve*“⁵⁵ a je spôsobilý v týchto vzťahoch hrať oteraz rozhodujúcu úlohu.

Po tretie, skutočnosť, že transpozíciu smernice prikazuje samotná Ústava, ktorá jediná jej môže výslovným konkrétnym ustanovením zabrániť, jednoducho znamená, že francúzska Ústava má vyššiu právnu silu ako sekundárne komunitárne právo.

Článok 88-1 sa tak stáva všeobecným ustanovením zakladajúcim príslušnosť Francúzska k Európskym spoločenstvám a k Európskej únii, keďže na ústavnej úrovni prikazuje transpozíciu komunitárnych aktov. Avšak v prípade, že by transpozícia narazila na konkrétnu ústavnú úpravu a ohrozila by napríklad ním zaručenú slobodu, Ústavná rada by postupovala podľa zásady *Lex specialis derogat generali* a zrušila by transpozíčný zákon pre protiústavnosť.⁵⁶ Pokiaľ ide o povahu konkrétneho ustanovenia, ktoré by

⁵³ Úst. rada fr., rozh. č. 77-90 DC z 30. decembra 1977, Zb. s. 44.

⁵⁴ Úst. rada fr., rozh. č. 2004-496 z 10. júna 2004, Zb. s. 101.

⁵⁵ ROSSETO, Jean: *op. cit.*, s. 448–449.

⁵⁶ Porovnaj GOHIN, Olivier: komentár k Úst. rada fr., rozh. č. 2004-496 z 10. júna 2004, *JCP – A*, 2004, s. 1263–1266.

bránilo transpozícii, pripúšťa sa, že musí ísť „nie o súdom vytvorenú konštrukciu, ale o výslovný ústavný článok zahrnutý v ‚bloku ústavnosti‘“. ⁵⁷

Striktná definícia, ktorú Ústavná rada vytvorila vo vzťahu k tejto „výhrade ústavnosti“ ⁵⁸ však naznačuje, že sa nebude používať často, najmä pri uvedení si faktu, že samotná Ústavná rada 30. decembra 1977 rozhodla, že vnútroštátny akt, ktorý len vyvodzuje nevyhnutné dôsledky z uzavretých medzinárodných záväzkov nie je možné ústavnoprávne spochybňovať. Článok 88-1 Ústavy tento starší záver len podporuje. Ako príklad aktu, ktorý by sa spochybníť nedal, je možné si predstaviť transpozičný zákon, ktorý doslovne preberá jasné a nepodmienené ustanovenia komunitárnej smernice. Napriek tomu však platí, že Ústavná rada môže výnimočne nepriamo kontrolovať regularnosť sekundárneho komunitárneho práva. ⁵⁹ Aj tu teda možno pozorovať otvorene protikladný postoj francúzskych súdov voči Súdnemu dvoru, ktorý kategoricky odmieta, že by národné sudy mohli vyhlásiť komunitárny akt za neplatný, ⁶⁰ ako aj to, že by mohli zabrániť jeho aplikácii s odvolaním sa na vnútroštátne právo, vrátane ústavného. ⁶¹

Po tomto rozhodnutí Ústavnej rady francúzska doktrína správne vycítila, ⁶² že aj Štátnej rade sa čoskoro naskytne príležitosť vyjadriť sa k nepriamej kontrole sekundárneho komunitárneho práva v situácii, keď sa transpozícia vykonáva aktom výkonnej moci. Príslušné rozhodnutie Štátnej rady uzrelo svetlo sveta 8. februára 2007 ⁶³ a zaradilo sa do línie vyššie citovaných judikátov *Nicolo*, *Koné* a *Sarran*, a zároveň judikátu Ústavnej rady z 10. júna 2004. Štátna rada vo svojom rozsudku taktiež prijala kompetenciu kontrolovať ústavnosť vnútroštátneho transpozičného aktu vydaného výkonnou mocou, a to dokonca aj v prípade, že by tento len výslovne preberal pojmy smernice. Ináč povedané, Štátna rada zachádza oveľa ďalej ako Ústavná rada. Zároveň však pozoruhodným spôsobom prejavuje vôľu spolupracovať pri kontrole aktu so Súdnym dvorom, čo je veľmi originálne riešenie.

Štátna rada začína potvrdením judikatúry Ústavnej rady a zdôraznením, že transpozícia smernice je vo Francúzsku Ústavou uložená povinnosť. Podotýkame, že vzhľadom na delfbu kompetencií medzi zákonodarnú a výkonnú moc zavedenú Ústavou V. republiky a vzhľadom na existenciu autonómnych nariadení, ktorá z nej vyplynula, Štátna rada je pri kontrole transpozičného nariadenia v rovnakej situácii, ako Ústavná rada pri kontrole transpozičného zákona: kontrolovaný akt konfrontuje priamo s Ústavou. Štátna rada však uvádza, že skôr, ako pristúpi ku kontrole aktu vo vzťahu k nejakému princípu obsiahnutému vo francúzskej ústavnej úprave, musí skúmať, či podobný princíp existuje aj v komunitárnom práve a či by mohol „vzhľadom na svoju povahu a na svoje dosahy vyplývajúce z aktuálnej judikatúry komunitárnych súdov zaručiť rešpektovanie namietaného (francúzskeho) ústavného princípu“.

⁵⁷ *Cahiers du Conseil constitutionnel* č. 17, 2004.

⁵⁸ GOHIN, Olivier: Conseil constitutionnel et Constitution européenne: les trois contradictions. *JCP – A*, 2004, s. 1708.

⁵⁹ Pozri tiež BLACHÈRE, Philippe – PROTIÈRE, Guillaume: Le Conseil constitutionnel, gardien de la Constitution face aux directives communautaires. *RFDC*, 2007, s. 123–144.

⁶⁰ ESD, 22. október 1987, *Foto Frost*, *Zb.* s. 4099.

⁶¹ ESD, 11. apríl 1978 a 6. máj 1980, *op. cit.*

⁶² GOHIN, Olivier: komentár k Úst. rada fr., rozh. č. 2004-496 z 10. júna 2004, *op. cit.*, s. 1265.

⁶³ Št. rada fr., 8. február 2007, *Société Arcelor Atlantique et Lorraine et autres*.

V tomto smere môžu nastať len dve situácie: buď takýto princíp komunitárneho práva existuje, alebo neexistuje. Ak existuje, potom je na Štátnej rade, aby posúdila, či samotná transponovaná smernica je v súlade s komunitárnym právom. O jej súlade s ním môže rozhodnúť aj samotná Štátna rada „*ak neexistujú vážne ťažkosti*“. Týmto by potvrdila regulárnosť transpozičného aktu a nepriamo aj súlad transponovanej smernice s francúzskou Ústavou. Keby však Štátna rada usúdila, že smernica nie je v súlade s komunitárnym právom, alebo keby o tom mala pochybnosť, obrátila by sa s prejudiciálnou otázkou na Súdny dvor, ktorý jediný môže zrušiť komunitárny právny akt.⁶⁴ Keby však nastala druhá možnosť, a síce že by neexistoval v komunitárnom práve princíp korešpondujúci namietanému francúzskemu ústavnému princípu, Štátna rada vyhlasuje, že v takom prípade „*prináleží (francúzskemu) správne mu súdu priamo skúmať ústavnosť napadnutých ustanovení transpozičného nariadenia*“. Netreba dodávať, že Štátna rada by skúmala tento akt podľa tradičných postupov, v súlade s národným právom, a teda pri dodržaní francúzskej Ústavy.

Iste je nutné pripustiť, že tento typ kontroly pred Štátnou radou nie je povolaný konať sa o nič častejšie, ako kontrola transpozičných zákonov pred Ústavnou radou, a to z niekoľkých dôvodov: po prvé, princípy komunitárneho práva už dnes pokrývajú prakticky všetky sféry činnosti Európskej únie a bolo by asi ťažké nájsť taký princíp, ktorý existuje výhradne vo francúzskom ústavnom práve. Po druhé, je možné si predstaviť situácie, v ktorých bude veľmi ťažké posúdiť, či je ten alebo ten ústavný princíp plne a dostatočne chránený princípom komunitárnym, alebo či sú komunitárne záruky v danom prípade postačujúce, alebo nie. Napriek týmto potenciálnym ťažkostiam však treba uznať, že v predmetnom judikáte Štátna rada zaviedla pevnú, hoci dosť teoretickú ochranu francúzskych ústavných princípov proti prípadným úchýlkám, ktoré by právo Európskej únie mohlo pri svojej technokracii vyprodukovať. Štýl, ktorým Štátna rada svoj rozsudok formulovala, umožňuje súhlasiť s názorom, že tento judikát „*znamená obrannú líniu, ale zároveň otvára nový priestor pre dialóg*“.⁶⁵

V celkovom súhrne teda vidno, že hoci judikatúra francúzskych súdnych orgánov rešpektuje komunitárne právo, predsa len postupuje, nakoľko môže, v duchu formálnej prednosti francúzskej Ústavy pred týmto právom. Žiada sa však poznamenať, že rešpektovanie Ústavy ako najvyššej normy pozitívneho práva nie je iba vecou súdnych orgánov: snažiť by sa oň mali všetky ústavné orgány, prezident republiky a vláda na prvom mieste. Francúzska Ústava samotná vyjadruje tento imperatív celkom jednoznačne vo svojom článku 5: „*prezident republiky bdie nad dodržiavaním Ústavy*“. Prezident tiež „*dojednáva a ratifikuje medzinárodné zmluvy*“⁶⁶ a na ochranu Ústavy a ústavnosti disponuje významnými právomocami, najmä možnosťou obrátiť sa na Ústavnú radu v prípade pochybností o ústavnosti zákona, ktorý má promulgovať, alebo medzinárodného záväzku, ktorý má ratifikovať.⁶⁷ Netreba zabúdať ani na extrémny prípad článku 16, ktorý francúzskej hlave štátu dáva možnosť ujať sa mimoriadnych právomocí

⁶⁴ ESD, 22. október 1987, *Foto Frost, op. cit.*

⁶⁵ SCHRAMECK, Olivier: *Réflexions sur l'arrêt Arcelor*. In *Mélanges Jean Gicquel*. Paris: Montchrestien, 2008, s. 545.

⁶⁶ Úst. fr., čl. 52, ods. 1.

⁶⁷ Úst. fr., čl. 54 a čl. 61.

s cieľom zabezpečiť dodržiavanie Ústavy. Vyplýva to rovnako z odseku 3 článku 16 ako aj z odseku 4 článku 89.

V. ZÁVER

V postoji Francúzska k európskej integrácii možno od jej začiatku až po súčasnosť badať konzervativizmus a zdržanlivosť, ktoré možno označiť za konštanty tohto postoja. Nepochybne to vyplýva z toho, že Francúzsko ako štát nepretržite existuje už tisícročie a za túto dlhú dobu zažilo veľmocenské postavenie, veľké vzostupy aj hlboké pády. Z tohto pohľadu je úplne prirodzené, že Francúzsko len veľmi obozretné, opatrne a váhavo pristupuje ku všetkému, čo ovplyvňuje jeho suverenitu. Tento jeho postoj je v ostrom kontraste s prístupom väčšiny štátov strednej a východnej Európy, najmä tých menších, ktoré nadšene a zväčša bez diskusie prijímajú všetko, čo európska integrácia prináša.

Trvalo štyridsať rokov, kým francúzsky ústavodarca otvorene „vpustil“ európsku integráciu do textu Ústavy. Urobil to veľmi opatrne a zvolil radšej cestu podrobných a taxatívnych formulácií, ktorá mala prirodzene za následok dlhý sled noviel spôsobených prehľbovaním integrácie. Napriek tomu však aj v tejto oblasti možno pozorovať jav, ktorý je pre Francúzsko celkovo veľmi typický: texty sú stručné a aktivita súdnych orgánov bohatá. Hoci postoje najvyšších francúzskych súdnych orgánov voči primárnemu právu Európskej únie neunikajú kritike, vidno, že sú opačné ako postoj Súdneho dvora, ktorý svojho času označil Zmluvu o založení Európskeho hospodárskeho spoločenstva za „základnú ústavnú listinu“⁶⁸ komunitárneho práva, čo je podľa časti francúzskej doktríny jasným dôkazom federalistických aspirácií tohto súdneho orgánu.⁶⁹ Odolávanie francúzskych súdov takejto optike je pochopiteľné a skutočnosť, že sa opierajú o francúzske ústavné právo, je logická a plne zapadá do tradične rezervovaného prístupu Francúzska k európskej integrácii. Nemožno pritom tvrdiť, že by francúzske súdy európskej integrácii bránili. Snažia sa však aspoň formálne zotrvať na princípe prednosti ústavného práva pred všetkými ostatnými právnymi normami.

Pre úplnosť dodajme, že rezervovaný prístup francúzskych štátnych orgánov k integrácii korešponduje s rezervovanosťou, ktorú voči nej – prinajmenšom za posledné dve desaťročia – prechováva francúzsky ľud. Ten najskôr v referende v roku 1992 udelil súhlas na ratifikáciu Maastrichtskej zmluvy väčšinou 50,5 % proti 49,5 % a v roku 2005 jasne odmietol európsku ústavu.

⁶⁸ ESD, 23. apríl 1986, *Les Verts c/ Parlement*, Zb. s. 1339.

⁶⁹ Pozri: ALLAND, Denis. À la recherche de la primauté du droit communautaire. *Droits*, 2007, s. 109–125.

THE ADAPTATION OF THE FRENCH CONSTITUTIONAL SYSTEM TO THE EUROPEAN INTEGRATION

Summary

The paper analyses the position of France towards the european integration. It is focused on the European Union and former European Communities law. The article is divided into three parts. In the first one, some historical aspects are stressed to explain the reasons of a rather conservative approach that France has had from the beginning of the integration and that is still very typical for this member state of the Union. The second part brings an analysis of the French constitutional texts related to the european integration. It presents the position of the French constitutional power and the rich evolution of the constitutional text caused by the activity of the French constitutional justice. The third and the most essential part of the paper is dedicated to the position held by the French judicial institutions towards the european law as it was the judicial power who has achieved the adaptation of the French constitutional system on the european integration. There is a rich jurisprudence concerning the primary as well as the secondary european law. Therefore, the paper deals with some essential points concerning the relation of France and the European Union that have been fixed by the French judge.

Key words: France, European Union, european integration, revision of Constitution, constitutional power, judicial power

Klíčová slova: Francie, Evropská unie, evropská integrace, změna Ústavy, ústavodárná moc, soudní moc