

SUVERENITA A FEDERALISMUS V EVROPSKÉ A AMERICKÉ INTEGRACI: DOKTRÍNA INTERPOZICE ÚSTAVNÍHO SOUDU ČR

TOMÁŠ DUMBROVSKÝ*

ÚVOD: FEDERALISMUS JAKO ALTERNATIVA SUVERENITĚ

Podle tradičního názoru suverenita nemůže být rozdělena.¹ Tento pohled je neudržitelný v systémech, kde je moc rozdělena mezi dvě a více jednotek – ve složených státech. Připustíme-li možnost dělené suverenity, jak potom takový systém udržuje výlučnou moc, která je podstatou suverenity? Pokud suverenita v takových systémech chybí, co je její alternativou? Federalismus nabízí řešení. Moderní federalistické myšlení bylo formulováno ve stejné době jako teorie státní suverenity. Následně však federalismus nebyl schopen odolat tlaku této alternativní koncepce organizace státu a jeho východiska byla přeformulována ve prospěch suverenity. Jeden z mála pokusů organizovat společenství podle původní federalistické koncepce najdeme v USA před občanskou válkou. Také americký federalismus se musel od svého prvopočátku vypořádat s námitkami suverenity jednotlivých států v podobě tzv. smluvní teorie (*Compact Theory*).² Evropský projekt vycházel ze stejných teoretických základů a byl (a stále je) vystaven obdobným tlakům. Formulování evropské doktríny Ústavního soudu ČR je vhodnou případovou studií, která opakuje a shrnuje dosavadní střet koncepcí suverenity a federalismu.³ Jak uvidíme, federalismus nabízí normativní řešení konfliktu mezi centrální vládou a ustavujícími jednotkami.

* Autor je vědeckým pracovníkem Centra právní komparatistiky Právnické fakulty UK a Max-Weber Post-doctoral Fellow Evropského univerzitního institutu ve Florencii. Článek je výstupem grantu SVV (266 413). Autor by rád poděkoval Luboši Tichému, Paulu Craigovi, Ericu Steinovi, Alecu Stone Sweetovi, Danielu Halberstamovi, Bruce Ackermanovi a účastníkům konference Suverenita a kompetence Evropské unie konané v Praze ve dnech 29.–30. května 2009 za jejich cenné komentáře. Všechny případné chyby jsou odpovědností autora.

¹ Původ tohoto pojetí suverenity nalezneme v Hobbesově teorii. HOBBS, T. *Leviathan*. Edited with an introduction by C. B. Macpherson. Baltimore, 1968, kapitoly 18, 19.

² Termín smluvní teorie odkazuje na ústavní teorii ve Spojených státech v období před občanskou válkou. Podle této teorie byly Spojené státy americké vytvořeny smlouvou mezi suverénními státy a americká ústava je výrazem této smlouvy. Všechny americké státy proto zůstaly suverény a centrální vláda nemá svůj vlastní zdroj legitimity. Konkrétní důsledky této teorie se liší v závislosti na radikálnosti jejich zastánců. DRAKE, F. D. – NELSON, L. R. (eds). *States' Rights and American Federalism: A Documentary History*. Westport (Conn.): Greenwood Press, 1999.

³ Výraz evropská doktrína vyjadřuje souhrn autoritativních názorů soudu členského státu, jak je vyjádřen v jeho judikatuře, na vztah mezi unijním právem a právním řádem členského státu.

Moderní federace jsou výsledkem rozličných procesů. Suverénní státy se rozhodly vytvořit společnou organizaci, aby dosáhly vyšší efektivity v ekonomických, obranných (nebo útočných) a administrativních záležitostech. Naopak velké státy volily možnost přeměny ve federaci k dosažení efektivnější vnitřní správy. S nárůstem nacionálního cítění v 2. polovině 19. stol. také začaly menšiny, které se lišily od vládnoucí většiny etnicky, kulturně, jazykově nebo nábožensky, usilovat o politickou emancipaci. Nejprve se pokoušely o získání záruk ochrany svých specifík v rámci existujícího organizačního rámce a pouze v krajním případě směřovaly k vlastnímu státu. Kombinace obou možností, tedy nezávislosti a federalizace nového státu, se objevila v období dekolonizace, kdy dosavadní koloniální správa nerespektovala etnickou různorodost místního obyvatelstva. A konečně unitární státy volily transformaci do federace s cílem devoluce moci a zvýšení bezpečnosti dimenze svého systému brzd a rovnováh.

Evropská integrace přinesla další z možných směrů federalizačního procesu. Zakládající smlouvy sice, na první pohled, nezamýšlely vytvoření federace,⁴ přesto kombinací několika faktorů došlo k vytvoření de facto federálního systému: za prvé, zakládající smlouvy obsahovaly určité zárodky federalismu, a za druhé, centrální vláda, často prostřednictvím vládní moci nejméně závislé na konstitutivních jednotkách – soudní moci – dále rozvinula tento zárodečný federalismus obsažený v zakládajících smlouvách.

Pro snadnější konceptualizaci vztahu mezi federalismem a teorií suverenity můžeme kategorizovat uvedené příklady federalizačních procesů do dvou hlavních proudů – transformace unitárního státu ve federaci, anebo vytvoření federace jako rozhodnutí (zamýšlené či nikoli) několika suverénních států. V druhém případě je vždy latentně přítomno nebezpečí, že původní suverenity se stane argumentem na obranu pravomocí konstitutivních jednotek.

Cílem tohoto článku je ukázat na srovnání americké a evropské integrace teoreticky zasazené do vztahu federalismu a suverenity, jak je možné tento problém překonat. V první části bude představena málo známá smluvní teorie americké integrace, která našla svojí projekci v doktríně interpozice. V druhé části bude ukázáno, jak se stejná argumentace (doktrína interpozice) zrodila v evropské integraci. Třetí část se zaměří na rozdílná řešení, která zvolila americká a evropská integrace, k překonání problému vnitřní suverenity ustavujících jednotek společně entity a identifikuje problémy evropského řešení. Poslední část se vrátí k teoretickým základům koncepcí federalismu a suverenity a navrhne korekci doktríny interpozice aplikované ústavními soudy členských států, která umožní smíření federalistických základů evropské integrace se „suverenistickou argumentací“ těchto soudů.

⁴ Je třeba připomenout, že do kolapsu projektu Evropského politického společenství a Evropského obranného společenství byla federální Evropa výslovným politickým cílem alespoň některých klíčových aktérů – srov. Schumanovu deklaraci z 9. května 1950: „Sdílení produkce uhlí a oceli by mělo... [položiti] společné základy ekonomického rozvoje jako *prvního kroku k federalizaci Evropy*“ (zvýraznění autora), SCHUMAN, R. *Deklarace z 9. května 1950* [cit. 2009-12-03]. Dostupné na http://europa.eu/abc/symbols/9-may/decl_en.htm.

1. SMLUVNÍ TEORIE AMERICKÉ INTEGRACE: VZTAH MEZI FEDERÁLNÍ VLÁDOU A VLÁDAMI JEDNOTLIVÝCH STÁTŮ

Ve Spojených státech probíhal spor o práva států stavějící na argumentu státní suverenity téměř osmdesát let. Základy smluvní teorie (či teorie práv států) byly formulovány koncem 18. století. Teprve během rekonstrukce po skončení občanské války se tato argumentace dostala na okraj ústavního diskurzu.⁵

Původ smluvní teorie můžeme vystopovat zpět k debatám Kontinentálního kongresu. Thomas Burke, delegát Severní Karolíny, přišel v reakci na požadavek silnější centrální vlády s návrhem, který byl později zapracován do Článků konfederace jako článek II.⁶ Jeho návrh „vycházel z principu, že všechna suverénní moc je založena v jednotlivých státech a že její konkrétní projevy mají být výslovně a taxativně vyjmenovány a vykonávány v souladu se státy a nikoli naopak a že ve všech ostatních záležitostech může každý stát vykonávat všechna práva a uplatňovat veškerou suverénní moc nekontrolovaně“.⁷

Na to později navázal Thomas Jefferson a během přípravy návrhu zákona ustavujícího první (centrální) banku Spojených států položil základy alternativního chápání vztahu mezi státy a centrální vládou. Jeho teorie byla reakcí na konflikt mezi Federalisty, kteří požadovali silnější centrální vládu, a Republikány v čele s Jeffersonem a Madisonem, kteří volali po větším vyvážení pravomocí centrální vlády a pravomocí států. Nová ústava přinesla silnější pravomoci centrální vládě ve snaze napravit selhání předchozího modelu vytvořeného Články konfederace. Republikáni argumentovali, že centrální vláda disponuje pouze taxativně vyjmenovanými pravomocemi v rozsahu, ve kterém jí byly svěřeny konstitutivními jednotkami (státy).⁸ Tato představa evokuje princip svěřeni v kontextu Evropské unie. Republikáni argumentovali, že ustanovení o taxativně vyjmenovaných pravomocích v 10. dodatku Ústavy USA bylo převzato z ustanovení Článků konfederace,⁹ které mělo původ v Burkově návrhu.

⁵ Argumenty podobné smluvní teorii se objevily zejména během revoluce občanských práv. Platforma za práva států Demokratické strany (tzv. Dixiekratové, odštěpení Demokratů z jižních států) se bránila zasahování federální vlády do záležitostí, které považovala za součást státní suverenity; srov. DRAKE – NELSON. *States' Rights*. 1999, cit. d., s. 193–195. Další příklad můžeme nalézt v argumentaci jižních států v tzv. Jižním manifestu z roku 1956, které vydaly po rozhodnutí Nejvyššího soudu USA ve věci desegregace škol *Brown v. Board of Education of Topeka*, 347 U.S. 483 (1954); *ibid.*, s. 203 an.; srov. také UROFSKY, M. I. *A March of Liberty: A Constitutional History of the United States*. New York: Alfred A. Knopf, 1988. s. 174.

⁶ Článek II Článků konfederace zněl: „Každý stát si zachovává svojí suverenitu, svobodu a nezávislost a každou pravomoc, jurisdikci a právo, které nejsou touto konfederací výslovně delegovány na Spojené státy shromážděné v Kongresu.“ Yale Law School Avalon Project [cit. 2009-11-20]. Dostupné na http://avalon.law.yale.edu/18th_century/artconf.asp.

⁷ BURKE, T. In defense of State Sovereignty, 1777. In DRAKE – NELSON. *States' Rights*. 1999, cit. d., s. 11 (zvýraznění autora).

⁸ Striktní konstruktivismus, jedna z teorií interpretace Ústavy USA, která je základem teorie originalismu, byl rozpracován St. Georgem Tuckerem v jeho rozšířené a vlivné komentované edici Blackstonových Komentářů; srov. LASH, K. T. Tucker's rule: St. George Tucker and the Limited Construction of Federal Power. *William and Mary Law Review*, 2006, vol. 47, no. 4, s. 1343–1392, 1349–1350.

⁹ 10. dodatek Ústavy USA však neobsahuje slovo „výslovně“ na rozdíl od článku II Článků konfederace. 10. dodatek, jehož autorem je Madison, zní: „Pravomoci, které nebyly delegovány na Spojené státy americké touto Ústavou a nebyly jí zakázány státům, jsou ponechány státům samostatně nebo lidu.“ Je zarážející, že 10. dodatek již nezmiňuje suverenitu států (jak je tomu v případě čl. II Článků konfederace). Pro bližší analýzu vlivu 10. dodatku v argumentaci zastánců smluvní teorie srov. LASH. Tucker's rule. 2006, cit. d., 1352 an.

Následná diferenciacie americkej politiky bola uspišena událostmi v Európe, kde práve začínali napoleonské války. Nová americká republika musela zvolit politiku vŕči hlavním mocnostem – Anglii na jedné straně a Francii spolu se Španělskem na straně druhé. Všechny tři mocnosti byly přímými sousedy USA na americkém kontinentu.¹⁰ Hamilton, státní sekretář (ministr zahraničí) připravil návrh zákonů o cizincích a pobuřování,¹¹ který měl být obranou proti nekontrolované agitaci zastánců jednotlivých stran válečného konfliktu ve snaze zatáhnout americkou republiku do konfliktu. Zákony dávaly centrální vládě pravomoci k zásahu do občanských práv. Madison a Jefferson považovali tyto zákony za přímý útok na práva států a připravili usnesení vydané Virginským (Madison) a Kentuckým (Jefferson) zákonodárným sborem, kterými odmítli aplikaci zákonů o cizincích a pobuřování. Klíčová pasáž Virginského usnesení zní:

USNÁŠÍ SE, že Valné shromáždění Virginie... tímto výslovně a rezolutně deklaruje, že považuje pravomoci federální vlády, jak *plynou ze svazku, kterého jsou státy stranami*, za omezené prostým smyslem a záměrem nástroje, který ustavil tento svazek; za neplatné, pokud nejsou autorizovány zmocněním taxativně vyjmenovaným v této smlouvě; a že v případě záměrného, zjevného a nebezpečného výkonu jiných pravomocí, které nejsou svěřeny řečenou smlouvou, *státy, které jsou stranami této smlouvy, mají právo, a jsou vázány povinností zasáhnout* k zamezení postupu zla, a pro udržení, při respektování jejich příslušných hranic, oprávnění, práv a svobod, které jim náležejí.¹²

První Kentucké usnesení z října 1798 je ještě jednoznačnější o důsledcích jednání *ultra vires* federální vlády:

USNÁŠÍ SE, že státy tvořící Spojené státy americké nejsou sjednoceny na principu neomezeného podřízení jejich obecné [federální] vláde; ale že svazkem ve formě a oprávněních Ústavou Spojených států a jejich dodatků [státy] vytvořily Obecnou Vládu pro specifické účely, delegovaly na tuto vládu určité a konečné pravomoci a ponechaly si, každý ze států samostatně, zbytkový souhrn práv pro svoji samosprávu; a že *kdykoliv si obecná vláda přisvojí nedelegované pravomoci, její akty postrádají autoritu, jsou neplatné a nemají žádnou sílu*: že k tomuto svazku každý ze států přistoupil jako stát, a je jeho integrální součástí, vytváří jej spolu s ostatními státy jak pro sebe, tak pro druhou stranu: že *vláda vytvořená tímto svazkem nebyla ustavena výlučným a konečným soudcem rozsahu pravomocí na ní delegovaných*; jelikož to by učinilo její úsudek, a nikoli Ústavu, měřítkem jejich pravomocí: ale že, *jako ve všech případech svazku mezi mocnostmi nemajícími společného soudce, každá ze stran má rovně*

¹⁰ Španěle na jihu a západě, Francouzi v Louisianě (zahrnující podstatně větší území než dnešní Luisiana) a Angličané na severu.

¹¹ Alien and Sedition Acts, série čtyř zákonů vydaných 5. Kongresem USA v roce 1798 během tzv. kvaziválky, nevyhlášené námořní války s Francií; in *Yale Law School Avalon Project* [cit. 2010-12-03]. Dostupné na http://avalon.law.yale.edu/18th_century/alien.asp a http://avalon.law.yale.edu/18th_century/sedact.asp.

¹² Virginské usnesení, 1798, odst. 3, in *Yale Law School Avalon Project* [cit. 2009-11-03]. Dostupné na http://avalon.law.yale.edu/18th_century/virres.asp (zvýraznění autorem). Pro dokumentární historii debaty předcházející Virginskému usnesení srov. VIRGINIA. GENERAL ASSEMBLY. HOUSE OF DELEGATES. *The Virginia report of 1799–1800: touching the alien and sedition laws: together with the Virginia resolutions of December 21, 1798, the debate and proceedings thereon in the House of Delegates of Virginia and several other documents illustrative of the report and resolutions*. Richmond: J. W. Randolph, 1850.

*právo být soudcem sama sobě, stejně jako ve svém celku rozhodnout o způsobu a prostředcích nápravy.*¹³

Smluvní teorie zdůrazňovala, že Spojené státy jsou složené ze suverénních států, jejichž existence předcházela společnou entitu. Státy vytvořily mezi sebou Unii a omezily pro tento účel svoji suverenitu tím, že svěřily taxativně vyjmenované pravomoci federální vládě. Unie (Spojené státy) byla tedy vytvořena na základě smlouvy mezi dříve existujícími suverénními státy. Aby tato teorie zůstala funkční i pro ostatní státy mimo původních třináct kolonií, byla přijata fikce, že všechny ostatní státy vytvořené (přijaté do Unie) později (jako např. Kentucky) se staly stranou původní smlouvy.

Smluvní teorie byla později rozpracovaná zejména Johnem C. Calhounem. Před občanskou válkou eskaloval konflikt mezi zastánci smluvní teorie a jejich oponenty v tzv. nulifikační krizi. V listopadu 1832 vydal zákonodárný sbor Jižní Karolíny nařízení o nulifikaci (neplatnosti).¹⁴ Návrh byl tajně připraven Johnem C. Calhounem, který v té době zastával úřad viceprezidenta USA a z titulu této funkce i předsedu Senátu Kongresu USA. Jižní Karolína tvrdila, že Kongres vykonal pravomoci, kterými nedisponoval. Kongres tedy jednal *ultra vires*. Z toho důvodu je jeho akt neplatný, nemá žádné právní účinky a žádný stát není povinen toto federální právo dodržovat. Navíc, takovéto jednání *ultra vires* federální vlády, které je flagrantním porušením Ústavy USA, zavazuje každý stát Spojených států vstoupit mezi federální vládu a své vlastní občany a ochránit je před ní.

James Madison, který pomáhal položit základy smluvní teorie, jak jsme viděli výše, se od nulifikační krize distancoval. Ve svých Poznámkách k nulifikaci napsal: „Neplatí z žádného pohledu na tuto věc, že nulifikace práva Spojených států může, jak je nyní tvrzeno, patřit po právu jedinému státu... Zřejmější rozpor v pojmech nebo fatálnější otevření dveří anarchii je nemožné si představit.“¹⁵

Zastánci smluvní teorie argumentovali, že Unie byla vytvořena smlouvou (svazkem) mezi státy. Státy si uchovály všechny atributy své autonomie s výhradou těch, které delegovaly prostřednictvím ústavy na federální vládu. Nevzdaly se tedy své suverenity ve prospěch federální vlády. Proto, kdykoliv Kongres vydá zákon, který překračuje jeho velmi omezené funkce,¹⁶ které mu byly svěřeny, státy mají nejen pravomoc, ale i povinnost vstoupit mezi centrální vládu a své občany (odtud „interpozice“) a odmítnout vynucení těchto zákonů na svém území.¹⁷

¹³ První Kentucké usnesení (ve vztahu k Druhému Kentuckému usnesení je považováno za návrh), 1798, odst. 1. In DRAKE – NELSON. *States' Rights*. 1999, cit. d., s. 81–82 (zvýraznění autora).

¹⁴ Nařízení Jižní Karolíny o nulifikaci (neplatnosti), 24. listopadu 1832, in *Yale Law School Avalon Project* [cit. 2010-05-12]. Dostupné na http://avalon.law.yale.edu/19th_century/ordnull.asp.

¹⁵ SCHWARTZ, B. *From Confederation to Nation: The American Constitution, 1835–1877*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1973.

¹⁶ Nejvyšší soud USA, stále pod vedením Johna Marshala, mezitím pravomoci federální vlády výrazně rozšířil doktrínou implicitních pravomocí. Nejvyšší soud USA, *McCulloch v. Maryland*, 17 U.S. 316 [1819].

¹⁷ UROFSKY. *A March of Liberty*. 1998, cit. d., s. 173.

2. DOKTRÍNA INTERPOZICE V JUDIKATUŘE ÚSTAVNÍHO SOUDU ČR

2.1 SMLUVNÍ TEORIE A ÚSTAVNÍ SOUD ČR

Jakým způsobem je smluvní teorie relevantní pro vztah mezi Evropskou unií a jejími členskými státy? Jaké závěry můžeme vyvodit ze smluvní teorie pro vztah mezi právem EU a ústavním právem členského státu? K analýze těchto otázek se zaměřím na zkušenost Ústavního soudu ČR jako případové studie.

Můžeme identifikovat dvě situace, ve kterých Ústavní soud ČR používá argumentaci podobnou té vyvinuté smluvní teorií. První situace nastane, pokud Evropská unie vykonává *vice pravomoci*, než jí bylo svěčeno.¹⁸ V případě, že jednání Unie *ultra vires* bylo natolik flagrantly a závažné, že zasáhlo do materiálního jádra české Ústavy, Ústavní soud zakročí a odmítne aplikovat normu unijního práva. Jinak ponechá kontrolu Soudnímu dvoru.¹⁹

Druhá situace poněkud paradoxně nastane, pokud Evropská unie vykonává *méně pravomoci* než je v souladu s ústavou členského státu.²⁰ Jde o situaci, kdy úroveň ochrany základních práv v Unii je nižší než standard zaručený českým ústavním pořádkem. Rozpor mezi úrovní ochrany zaručenou unijním právem v interpretaci Soudního dvora a úrovní ochrany poskytované českým Ústavním právem v interpretaci českého Ústavního soudu může nastat ve dvou případech. Za prvé, úroveň ochrany je v některé oblasti základních práv nižší na unijní úrovni, než je tomu na úrovni členského státu. Tak tomu může být buď proto, že tato práva nejsou obsažena v Listině základních práv EU a Soudní dvůr dosud nejudikoval ochranu v této oblasti základních práv, nebo proto, že neexistuje shoda mezi členskými státy v určitých otázkách základních práv, jako v případě ochrany nenarozeného dítěte, a proto předpoklad zásahu Soudního dvora stanovený v čl. 6 odst. 3 SEU není splněn. Za druhé, úroveň ochrany na úrovni členského státu se může dále zvyšovat, zatímco ke stejnému vývoji na úrovni EU nedojde, čímž se ochrana na unijní úrovni relativně sníží. V obou těchto případech je, alespoň podle Ústavního soudu, Česká republika povinná vstoupit svými orgány mezi Unii a své vlastní občany a ochránit jejich práva před důsledky nižší unijní ochrany. Jak vidíme, koncept interpozice je zde ještě silnější než v případě doktríny *ultra vires*. Slovy Ústavního soudu ČR:

Pokud jde o možnost rozporu mezi standardem ochrany lidských práv a základních svobod, zajištěným ústavním pořádkem České republiky a standardem zajišťovaným v rámci Evropské unie, je namísto připomenout, že ochrana základních práv a svobod náleží do oblasti tzv. materiálního ohniska Ústavy, které je mimo dispozici ústavodávce... Jestliže by byl z tohoto pohledu standard ochrany zajišťovaný v rámci Evropské unie nevyhovující, orgány

¹⁸ Ústavní soud ČR, nález Pl. ÚS 50/04 *Cukerné kvóty II* [2006] publikováno pod č. 154/2006 Sb.

¹⁹ Zvláštní situace nastane v případě, kdy sám Soudní dvůr překročí své pravomoci. V nálezu *Slovenských důchodů* Ústavní soud zřejmě rozšířil meze přezkumu aktů *ultra vires*, když v daném případě nešlo o zásah do materiálního jádra. Tento případ je zatím také jediným, kdy Ústavní soud ČR vyslovil jednání *ultra vires* ze strany orgánu EU a odmítl rozhodnutí Soudního dvora aplikovat. Nález Pl. ÚS 5/12 *Slovenské důchody* [2012].

²⁰ Ústavní soud ČR, nález Pl. ÚS 19/08 *Lisabonská smlouva I* [2008] publikováno pod č. 446/2008 Sb., odst. 196.

České republiky by se musely opět ujmout předaných pravomocí, aby jeho respektování zajistily...²¹

Doktrína omezující zásadu svrchovanosti unijního práva je založena, jako v případě smluvní teorie, na argumentu svěřených pravomocí a argumentu taxativně vyjmenovaných pravomocí. Český Ústavní soud doplňuje tyto dva argumenty o další, založený na klauzuli věčnosti v české Ústavě. Podívejme se na historický vývoj obou testů, jejich obsah, důsledky a jejich vzájemný vztah.

2.2 TEST SOLANGE I A MAASTRICHTSKÝ TEST

Zásada svrchovanosti práva EU²² byla předmětem kritiky od chvíle, kdy ji Soudní dvůr poprvé judikoval v 60. letech 20. stol. Členské státy vyvinuly dva testy, kterými oslabily zásadu svrchovanosti. Testy byly popsány německým Spolkovým ústavním soudem v jeho rozhodnutích *Solange I*²³ a *Maastricht*.²⁴ V rozhodnutí *Solange I* německý soud vypracoval test úrovně ochrany lidských práv (test *Solange I*); v rozhodnutí *Maastricht* soud judikoval test *ultra vires* (maastrichtský test).

Test *Solange I* a maastrichtský test jsou vzájemně v rozporu, jak už bylo výše naznačeno. Podle testu *Solange I* musí soud členského státu poměřovat, zda je úroveň ochrany lidských práv zaručená na centrální úrovni srovnatelná s úrovní ochrany zaručenou členským státem. V rozhodnutí *Solange II*²⁵ německý soud překonal svojí předchozí judikaturu, když došel k závěru, že úroveň ochrany základních práv na unijní úrovni je srovnatelná s úrovní ochrany zaručenou německou ústavou a nadále se v zásadě vzdal intervence. Německý soud přenesl břemeno tvrzení na stěžovatele, když učinil srovnatelnost úrovně ochrany základních práv na unijní úrovni vyvratitelnou domněnkou.

O několik let později při posuzování ústavnosti Maastrichtské smlouvy německý Spolkový ústavní soud vypracoval nový test – test *ultra vires*. Test byl přímým útokem na velmi extenzivní interpretaci klauzule flexibility²⁶ Soudním dvorem. Maastricht-

²¹ *Ibid.*, odst. 196 shrnující doktrínu vyvinutou v nálezu *Cukerné kvóty II*.

²² Právní věda a judikatura rozlišuje mezi zásadou svrchovanosti (*supremacy*) a zásadou přednosti (*primacy*). Zejména v českém prostředí se používá výlučně termín přednost. V převážně většině anglicky psané literatury se na druhou stranu používá až na výjimky termín svrchovanost. Rozdíl mezi těmito pojmy nelze zaměňovat za rozdíl mezi neaplikovatelností a zrušením normy jako důsledku zásady svrchovanosti/přednosti. Zatímco v druhém případě (důsledcích principu) má tento rozdíl praktické důsledky, v prvním případě (základu principu) jde z větší části o irelevantní spor. Pokud má norma v určitém případě přednost, znamená to, že v tomto případě převládla nad normou, s kterou je v konfliktu, neboli je svrchovanou normou v daném případě. Skutečnost, že jsme dali jedné normě přednost před jinou je irelevantní, podstatné je, že daná norma převládla nad konfliktní normou, jelikož tak určil zdroj této normy. Zdroj práva může přiznat normě přednost před jinou jenom proto, že je svrchovaný ve vztahu ke zdroji práva, který přiznal právní účinek konfliktní normě. Je tedy zřejmé, že pojem svrchovanosti nese obsah, který chceme zásadou vyjádřit, zatímco pojem přednosti tento obsah postrádá.

²³ Německý Spolkový ústavní soud, *Internationale Handelsgesellschaft (Solange I)*, 2 BvL 52/71 [1974], in A. OPPENHEIMER (ed.). *The relationship between European Community law and national law: the cases*. Vol. 1. Cambridge: Cambridge University Press, 1994, s. 420 an.

²⁴ Německý Spolkový ústavní soud, *Brunner et al. (rozhodnutí Maastricht)*, 2 BvR 2134 a 2159/92 [1993], in OPPENHEIMER. 1994, *cit. d.*, s. 527 an.

²⁵ Německý Spolkový ústavní soud, *Wünsche Handelsgesellschaft (Solange II)*, 2 BvR 197/83 [1986], in OPPENHEIMER. 1994, *cit. d.*, s. 462 an.

²⁶ Nyní čl. 352 SFEU.

ská smlouva dodatečně vytvořila ústavní základ pro soudní tvorbu unijní lidskoprávní ochrany.²⁷ Navíc německý Spolkový ústavní soud již po svém rozhodnutí *Solange II* presumoval, že unijní standard ochrany základních práv odpovídá německému standardu. Přesto se některé ze soudů nových členských států východního rozšíření, jako Ústavní soud ČR, přihlásily k aplikaci obou testů. Je proto třeba podívat se na vzájemný vztah obou testů. Rozhodnutí Soudního dvora ve věci *Yusuf Kadi a Al Barakaat*²⁸ (dále jen *Kadi*) poslouží k ilustraci napětí mezi testem *Solange I* a maastrichtským testem.

Pan *Kadi* a společnost *Al Barakaat* byli zapsáni na konsolidovaný seznam Sankčního výboru, ustaveného na základě rezolucí č. 1267 (1999) a 1333 (2000), jako osoby podezřelé z financování terorismu, jejichž majetek má být zmrazen. Požádali Soudní dvůr, aby vyslovil neplatnost nařízení Rady (ES) č. 881/2002 implementující rezoluce Rady bezpečnosti OSN.²⁹ Podle stěžovatelů jednak Unie postrádala pravomoc (nedostatek legislativního základu) a jednak nařízení porušilo jejich základní práva, zejména právo na řádný proces.

V případě *Kadi* byly tedy vzneseny dva argumenty: za prvé Unie jednala *ultra vires* a za druhé Unie nedostatečně ochránila základní lidská práva stěžovatelů, neboli úroveň ochrany základních práv byla nedostatečná. Na podporu těchto argumentů byly vyvinuty, jak jsme viděli výše, dva testy – maastrichtský test a test *Solange I*. Námitka nedostatku pravomoci (legislativního základu) v případě *Kadi* směřovala na příliš extenzivní výklad klauzule flexibility v čl. 352 SFEU a nepřípustné propojování mezi pilíři (využití prostředků prvního komunitárního pilíře k ochraně zájmů druhého mezivládního pilíře). Námitka nedostatečné lidskoprávní ochrany pak směřovala na nedostatečnou soudní ochranu jednotlivce. Ta plyne ze skutečnosti, že rezoluce Rady bezpečnosti OSN je závazná pro všechny státy mezinárodního společenství a ty postrádají pravomoc ji jakkoliv měnit. Nemohou tedy umožnit vnitrostátní soudní přezkum zanesení na seznam osob podezřelých z terorismu. Proto ani Evropská unie nemůže svým právním aktem měnit či oslabit účinky rezoluce Rady bezpečnosti OSN. Přesto z pohledu vnitrounijního, neposkytnutí ochrany ve formě soudního přezkumu porušuje základní práva osob, jejichž majetek unijní nařízení příkazuje zadržet.³⁰

Vyslovení neplatnosti nařízení by postavilo členské státy do situace porušování Charty OSN, jelikož v tu chvíli by neexistovala legislativa implementující rezoluci Rady bezpečnosti OSN, což by vedlo ke zrušení povinnosti bank zadržovat finanční prostředky

²⁷ Čl. 6/2 SEU (dnešní čl. 6/3 SEU).

²⁸ Spojené věci C-402 a 415/05 *Yusuf Kadi a Al Barakaat* [2008] ECR I-6351.

²⁹ Nařízení Rady (ES) č. 881/2002 o zavedení některých zvláštních omezujících opatření namířených proti některým osobám a subjektům spojeným s Usámou bin Ládinem, sítí Al-Kajdá a Talibanem [2002] Úř. věst. L 139, 9.

³⁰ Pro bližší analýzu případu *Kadi* srov. např. BESSON, S. European Legal Pluralism after *Kadi*. *European Constitutional Law Review*, 2009, vol. 5, no. 2, s. 237–264; HALBERSTAM, D. – STEIN, E. The United Nations, the European Union, and the King of Sweden: Economic Sanctions and Individual Rights in a Plural World Order. *Common Market Law Review*, 2009, vol. 46, no. 1, s. 13–72; GATTINI, A. Joined Cases C-402/05 P and 415/05 P. *Yassin Abdullah Kadi, Al Barakaat International Foundation v. Council and Commission*, Judgment of the Grand Chamber of 3 September 2008. *Common Market Law Review*, 2009, vol. 46, no. 1, s. 213–239. ECKES, C. Judicial Review of European Anti-Terrorism Measures – The *Yusuf* and *Kadi* Judgments of the Court of First Instance. *European Law Journal*, 2009, vol. 14, no. 1, s. 74–92; BURCA, G. de. The European Court of Justice and the International Legal Order after *Kadi*. *Jean Monnet Working Paper*, 2009, no. 01 [cit. 2009-11-15]. Dostupné na <http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/papers/09/090101.pdf>.

osob podezřelých z financování terorismu. Pokud by tedy Soudní dvůr vyslovil neplatnost nařízení pro porušení základních práv dotčených osob, a případ by se dostal před soud členského státu, ten by měl aplikovat maastrichtský test a dojít k závěru, že rozhodnutí Soudního dvora nemá právní účinky, protože EU prostřednictvím Soudního dvora překročila své pravomoci (Soudní dvůr jednal *ultra vires*), jelikož Evropská unie, stejně jako žádný jiný stát, nemá pravomoc vyloučit právní účinky rezoluce Rady bezpečnosti OSN.

Pokud by Soudní dvůr na druhé straně odmítl posuzovat soulad nařízení se základními právy z důvodu nedostatku diskreční pravomoci Unie při implementaci rezoluce Rady bezpečnosti OSN, soud členského státu by měl aplikovat test Solange I a dojít ke stejnému závěru jako v předchozím případě, tedy, že nařízení, a tedy i rozhodnutí Soudního dvora, jsou neplatné, protože přímo aplikovatelné normy nařízení nerespektují materiální jádro ústavy členského státu, které považuje právo na soudní ochranu za klíčové v demokratickém právním státě.

Ať by Soudní dvůr v případě *Kadi* zvolil jakékoli řešení, soud členského státu, jehož evropská doktrína, jako v případě Ústavního soudu ČR, podrobuje účinky norem unijního práva jak maastrichtskému testu, tak testu Solange I, by byl nucen nepřiznat takovému rozhodnutí právní účinky na svém území.

2.3 DOKTRÍNA INTERPOZICE

Soudy střední a východní Evropy přijímají, že dobrovolné přistoupení k Evropské unii jim vytvořilo povinnost respektovat účinky unijního práva na jejich území. Nejsou však ochotny připustit paralelní existenci dvou právních řádů,³¹ jejichž zdroje platnosti (pravidla uznání) jsou navzájem nezávislé.

Podobně jako v případě Virginského a Kentuckého usnesení z roku 1798 nebo v případě nařízení Jižní Karolíny o nulifikaci převzaly soudy některých členských států východního rozšíření, a dále rozvinuly, doktríny rozporující svrchovanost unijního práva. Svrchovanost unijního práva je chápána jako nepřipustné zasahování centrální vlády do vlastních záležitostí státu, které opravňuje soud členského státu vstoupit mezi právo EU a své občany a ochránit je před účinky takového zasahování. Vzhledem k tomu, že soudy, jako jakékoliv jiné orgány demokratického státu, vykonávají moc svěřenou jim občany státu (jsou tedy agenty občanů), jsou nejen oprávněny, ale povinny zasáhnout. Tato povinnost nastane při závažném překročení pravomoci svěřené centrální vládě členským státem. Zda se jedná o tuto situaci, posoudí soud členského státu.

Americká smluvní teorie se v jednom zásadním bodě liší od evropských interpozičních doktrín soudů členských států. Ačkoliv jejich důsledky jsou stejné, smluvní teorie je teorií výkladu federální ústavy. Virginské usnesení obsahuje tuto klíčovou pasáž: „státy, které jsou stranami této smlouvy, mají právo, a jsou vázány povinností zasáhnout

³¹ Podle Ústavního soudu ČR, „Česká republika převzala do svého vnitrostátního práva celou masu evropského práva“. Ústavní soud ČR, nálež Pl. ÚS 50/04 *Cukerné kvóty II* [2006] publikováno č. 154/2006 Sb., část A-3, odst. 4. Další soudy střední a východní Evropy ukázaly obdobné nepochopení vztahu mezi dvěma právními řády. Polský Ústavní tribunál, K 18/04 *Členství Polska v Evropské unii (Přístupová smlouva)* [2005], [cit. 2009-01-20]. Dostupné na http://www.trybunal.gov.pl/eng/summaries/wstep_gb.htm.

k zamezení postupu zla“.³² Přejdeme-li jazyková specifika revolučního období, uvidíme, že povinnost interpozice slouží nejen k ochraně práv státu proti centrální vládě, ale též k ochraně federální ústavy. Zatímco americká interpoziční doktrína je komunitární (ve smyslu, že chrání celé společenství, nikoli jen stát, který se jí dovolává), evropské interpoziční doktríny jsou individualistické. Nepovažují se za autentický výklad Smluv a neaspírají chránit řádný vývoj Unie („zamezit postupu zla“). Tento rozdíl snižuje jejich legitimitu, když je staví de facto do pozice „černého pasažéra“ využívajícího skutečnosti, že ostatní členové společenství pravidla dodržují.

Nedostatek teoretického a doktrinárního základu pro další rozhodování z pozice dvou paralelně existujících právních řádů a zároveň vědomí nezbytnosti dostát závazkům z unijního práva vede dotčené soudy k transformaci závazků unijního práva do závazků vyplývajících z ústavy členského státu.³³ Tento přístup zvyšuje nebezpečí situace, kdy normě unijního práva bude odmítnut účinek soudem členského státu. Tlak na souladnou interpretaci unijní normy s požadavky právního řádu členského státu (ústavy, materiálního jádra apod.) pak vede ke snížení integrity rozhodování ústavního soudu členského státu, který se opakovaně ocitá v situaci, kdy souladná aplikace unijního práva je možná pouze za cenu ohýbání pravidel, které stanovil svou předchozí judikaturou.³⁴

3. CESTA Z PASTI STÁTNÍ SUVERENITY VE SPOLEČENSTVÍ STÁTŮ

3.1 VYTVÁŘENÍ DUÁLNIHO SYSTÉMU

Americký a evropský integrační proces vyřešily problém interní suverenity zcela odlišně. Spojené státy našly řešení v kolektivním suverénovi. Legitimita centrální vlády odvozená z předání pravomocí dříve suverénními státy soutěžila s alternativní teorií legitimacy odvozené od lidu USA jako kolektivního suveréna. Tento pohled zvítězil s konečnou platností v období rekonstrukce po občanské válce.

V evropském integračním procesu se cesta konstrukce evropského lidu ukázala (zatím) jako slepá. Jak už bylo analyzováno výše, proces překonání problému interní suverenity probíhal v několika fázích. Poslední z nich je stále otevřená.

³² Virginské usnesení. 1798, *cit. d.*

³³ Například Ústavní soud ČR a Ústavní soud SR se rozhodly kontrolovat, zda nižší soudy předkládají předběžné otázky Soudnímu dvoru, pokud se naplní podmínky čl. 267 SFEU. Povinnost podat předběžnou otázku je však podle obou soudů vynutitelná na základě výkladu ústavy státu, kdy porušení povinnosti položit předběžnou otázku je porušením práva na zákonného soudce a kdy zákonný soudce je určen přímo aplikovatelným čl. 267 SFEU. Srov. rozhodnutí slovenského Ústavního soudu v případě *Antidiskriminační zákon* a případu *Obchodní zástupce* a rozhodnutí českého Ústavního soudu v případě *Pfizer*. Ústavní soud SR, náleží PL. ÚS 8/04 *Antidiskriminační zákon* [2005], [cit. 2009-05-12]. Ústavní soud SR, usnesení IV. ÚS 206/08-50 *Obchodní zástupce* [2008]; Ústavní soud ČR, náleží II. ÚS 1009/08 *Pfizer* [2009]. Blíže DUMBROVSKÝ, T. Soudní spolupráce v Evropském ústavním prostoru po východním rozšíření Evropské unie. *AUC – Iuridica*, 2012, č. 2, s. 51–72.

³⁴ *Ibid.*

Za prvé, Soudní dvůr vypracoval doktrínu autonomního unijního právního řádu odděleného od mezinárodního práva a právních řádů členských států, který je svrchovaný ve vztahu k právním řádům členských států.

Za druhé, soudy členských států připustily, že unijní právní řád je autonomní k jejich právnímu řádu a jeho platnost tedy není odvozena od právního řádu členského státu.³⁵ Přestože v literatuře a judikatuře většiny soudů členských států existuje shoda na autonomii unijního právního řádu a paralelní existenci dvou právních řádů,³⁶ neznamená to, že unijní právní řád je absolutně svrchovaný. Soudní dvůr sice zkonstruoval samostatný právní řád nadřazený právním řádům členských států a vytvořil tak novou hierarchickou strukturu.³⁷ Soudy členských států však tento konstrukt zčásti odmítly. Podle nich existují sice dva právní řády, ale jejich vztah není vztahem nadřazenosti unijního práva. Vyvinuly dva již zmíněné testy, kterým aplikaci norem unijního právního řádu podrobily – *ultra vires* test (maastrichtský test) a test srovnatelné úrovně ochrany základních práv (test Solange I) a postavily se tak do role konečného arbitra vztahu dvou právních řádů měřeného ústavou, respektive souhrnem jejich základních hodnot, daného členského státu.³⁸

Za třetí, Soudní dvůr nereflektoval tyto námitky a pokračoval v aplikaci své doktríny svrchovanosti, kde v konfliktu dvou právních řádů je Soudní dvůr konečným arbitrem.³⁹ Stejně tak, jak ukázalo formující období po východním rozšíření, soudy členských států nepřijaly tento přístup Soudního dvora a nadále aktivně prosazovaly a prosazují svoji roli konečného soudce při aplikaci unijního práva.⁴⁰ Jelikož oba právní řády byly vývojem odděleny a jejich pravidla pro řešení vzájemného konfliktu se liší, neexistuje právní norma nadřazená oběma řádům, která by rozhodla spor o svrchovanost a neexistuje instituce, z pohledu právního realismu, která by mohla spor vyřešit. Výsledkem je existence dvou hierarchicky organizovaných právních řádů se svými vlastními konečnými arbitry, které jsou však vzájemně, včetně jejich arbitrů, rovnocenné. Při absenci hierarchie je další vývoj obou právních řádů umožněn společným dohledem soudů z obou právních řádů, které spolu komunikují, sebeomezují se a vzájemně spolupracují. Tento přístup najdeme výslovně v judikatuře soudů členských států. V případě Soudního dvora můžeme tuto interakci pozorovat pouze implicitně.⁴¹

³⁵ Problém autonomie unijního právního řádu a judikatura ústavních soudů nových členských států jsou podrobně analyzovány v DUMBROVSKÝ, Soudní spolupráce v Evropském ústavním prostoru po východním rozšíření Evropské unie, *cit. d.* v tomto čísle AUC – Iuridica. Doktríny některých soudů států střední a východní Evropy, které odmítají paralelní existenci unijního právního řádu, jsou důsledkem zmatení o podstatě unijního právního řádu a absence teoretického rámce, jak tuto situaci uchopit. Tento jejich názor narušuje vnitřní integritu jejich rozhodování, není podstatný pro závěry, které činí, a je natolik vzdálen sociální realitě, že je neudržitelný.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Ibid.*

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Otázka, zda Soudní dvůr reagoval na varování soudů členských států týkajících se jeho aktivistického přístupu, nebyla zatím uspokojivě zodpovězena. Podle Baquero Cruze lze pozorovat určité omezení na straně Soudního dvora při používání doložky flexibility v tehdejší čl. 308 SES po maastrichtském rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu. Sám však připomíná, že existují i jiná možná vysvětlení změny chování Soudního dvora v druhé polovině 90. let. Právníci pracující u Soudního dvora by, na druhou stranu, nikdy nepřiznali jakýkoli vliv soudů členských států na výklad unijního práva Soudním dvorem. BAQUERO CRUZ, J. The legacy of the Maastricht-Urteil and the pluralist movement. *European Law Journal*, 2008, vol. 14, no. 4, s. 389–422, 404–405.

Tento nehierarchický systém, který je výsledkem desetiletí interakcí mezi evropskými soudy, je základem teorie ústavního pluralismu.⁴² Ústavní pluralismus vysvětluje funkčnost nehierarchického systému spoluprací Soudního dvora a ústavních soudů členských států.⁴³ Tato teorie však není schopna přesvědčivě vysvětlit normativní vztah soudů – tedy proč by měly spolupracovat; proč by se měly sebeomezovat; zda a kde hledat jejich vzájemná práva a povinnosti. Soudy členských států nedisponují takovou mírou uvážení, která by jim umožňovala se rozhodnout, zda budou spolupracovat či nikoli. Pokud, jak argumentují, je jejich referenčním kritériem ústava členského státu, pak budou spolupracovat, pokud jim to ústava přikazuje.⁴⁴ Není tedy v jejich pravomoci v jednom případě ustoupit Soudnímu dvoru, v jiném případě s ním vyjednávat a dosáhnout kompromisu a ještě v jiném případě trvat na svém. Ústavní pluralismus však odvozuje praxi spolupráce, o které mluví jako o dialogu, pouze ze sociální reality.⁴⁵ Nedává tak ani Soudnímu dvoru, ani ústavnímu soudu členského státu právní základ jejich jednání. V teoretické rovině je deskriptivní. Cílem tohoto článku je nabídnout normativní vysvětlení spolupráce soudů v evropském ústavním prostoru. V tomto společném prostoru stojícím nad oběma právními řádami existují práva a povinnosti, jejichž zdrojem je společný plán⁴⁶ vycházející z teorie federalismu. Podívejme se však nejprve, jaké bylo řešení hádanky interní suverenity v americkém integračním procesu.

3.2 AMERICKÉ ŘEŠENÍ: LID JAKO KOLEKTIVNÍ SUVERÉN

Teorie suverenity lidu v americkém ústavním právu je velmi odlišná od jejího rousseauovského chápání v Evropě. Většina ústav evropských států obsahuje reálně prázdné klauzule o lidu jako zdroji veškeré moci.⁴⁷ Tuto moc vykonávají orgány státu v zastoupení lidu. Změny ústavy jsou výrazem vůle lidu, pokud jsou přijaty způsobem stanoveným ústavou. V evropském systému vládnutí je tak legitimita změn ústavy a jejího výkladu odvozena od splnění formálních náležitostí stanovených ústavou, která byla zpravidla přijata po pádu předchozího režimu nikoli lidem jako suverénem, ale politickou elitou jednající jménem lidu. Vůle lidu není skutečná vůle v době přijetí ústavy, v době její změny, ani v době zásadního sporu o její interpretaci. Jde o obecnou vůli – *volonté générale* –, o jejímž obsahu rozhodují politické elity a kterou odvozují ze souboru základních hodnot a principů demokratického právního

⁴² Ústavní pluralismus je „idea soutěžících nároků na ústavní autoritu v rámci jediného systému vládnutí“. HALBERSTAM, D. Constitutional Heterarchy: The Centrality of Conflict in the European Union and the United States. In DUNOFF, J. L. – TRACHTMAN, J. P. *Ruling the world?: constitutionalism, international law, and global governance*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009, s. 326–355, 317.

⁴³ MAYER, F. The European Constitution and the Courts: Adjudicating European Constitutional Law in a Multilevel System. *Jean Monnet Working Papers*, 2003, vol. 9, no. 3 [cit. 2008-03-20]. Dostupné na <http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/papers/03/030901-03.pdf>, s. 39.

⁴⁴ V rámci českého ústavního pořádku může být jedním z řešení odvození povinnosti spolupráce ze zásady loajální spolupráce stanovené v čl. 4/3 SEU vtažen do českého ústavního pořádku prostřednictvím čl. 10a a čl. 1/2 Ústavy ČR. Nicméně, takovéto řešení ponechává povinnost spolupráce předmětem jak testu *ultra vires*, tak testu úrovně ochrany lidských práv prováděného Ústavním soudem ČR.

⁴⁵ BAQUERO CRUZ, J. The legacy of the Maastricht-Urteil. 2008, *cit. d.*

⁴⁶ SHAPIRO, S. *Legality*. Cambridge (Mass.): Harvard University Press, 2011.

⁴⁷ Např. čl. 2 odst. 1 Ústavy ČR.

státu. Vedle role lidu v „ústavodárné politice“ předpokládá ústava účast lidu v normální „zákonodárné“ politice. Je možné se domnívat, že vůle lidu je vyjádřena každé dva roky ve volbách, parlamentních a regionálních, kde lid „vyjeví“ svoji vůli, kterou jeho zástupci respektují. Politika v demokratickém systému je však pluralitní, nikoli většinová. Politické elity slibují program, který jim umožní dosáhnout minimální většiny a apeluje na nerozhodnuté skupiny, které jsou jazýčkem na vahách. Zároveň usiluje o vytvoření předvolební koalice propojením různě definovaných skupin s výrazným vlivem na určité skupiny voličů – odbory, regionální organizace, ocelářský průmysl, lékařskou komoru atd. V proporčním parlamentním systému následuje vytváření povolební koalice, ve které dochází k propojení částí předvolebních politických programů několika politických stran, kompromisům, opuštěním některých programových částí atd. Taková politika reflektuje dílčí zájmy několika různě definovaných skupin, které dokáží jednak zachovat podporu poslanců vládě a jednak získat potřebný počet voličů v dalších volbách.

Ve Spojených státech se lidová suverénita (tzv. *popular sovereignty*) namísto Rousseauovského pojetí suverenity lidu) jako empirická realita projevuje ve specifických okamžicích amerického ústavního vývoje. Dynamiku systému, v kterém občané jako kolektivní suverén skutečně činí zásadní volbu dalšího ústavního směřování, popsal Bruce Ackerman v jeho teorii dualismu (ústavních momentů).⁴⁸ Americký ústavní systém je unikátním systémem tří rovnocenných mocí vlády – prezidenta, Kongresu a Nejvyššího soudu. Každá z těchto mocí odvozuje svoji legitimitu z lidu jako suveréna. Vzájemný konflikt tří mocí vytváří dynamiku ústavní transformace. Důsledkem je radikalizace debaty, která přinutí zastánce ústavní změny a jejich oponenty zřetelně a veřejně formulovat své argumenty, o kterých občané mohou učinit skutečnou a informovanou volbu. Ti se v několika po sobě následujících volbách vyjádří přímo k ústavní transformaci, která se postupně stane hlavním tématem voleb.

Teorie lidu jako kolektivního a skutečného suveréna má své kořeny v britském koloniálním období a své intelektuální propracování získala v ratifikační debatě k americké ústavě. Zatímco v Evropě je suverénita lidu pouhým pokračováním teorie společenské smlouvy mezi vládce a ovládaným, která kupodivu nenarazila na své limity ve chvíli, kdy se lid prohlásil za vládce během Francouzské revoluce. Vládce pouze získal vyšší legitimitu – je vybrán lidem a vládne jako jeho zástupce ve prospěch lidu a jeho jménem. Americké chápání lidu jako suveréna bylo formováno odlišně.⁴⁹ James Iredell, revolucionář ze Severní Karolíny a pozdější soudce Nejvyššího soudu USA vyjádřil americké pojetí následovně:

Smlouva mezi vládci a ovládanými... jistě není principem naší vlády... V jiných zemích, kde je původ vlády zatemněný a její formování rozdílné od naší, je vláda považována za výsledek smlouvy mezi vládci a lidem... [ale] naše vláda je založena na mnohem vznešenějších zásadách. S jistotou je známo, že lid vznikl sám ze sebe. Ti, kdo jsou u moci, jsou jeho služebníky

⁴⁸ ACKERMAN, B. *We the People: Foundations*. Vol. 1. Cambridge (Mass.): Harvard University Press, 1991, s. 3–57.

⁴⁹ Je třeba si uvědomit, že Americká revoluce předcházela Francouzské revoluci.

a zástupci; a lid, bez jejich souhlasu, může změnit jejich vládu kdykoli si myslí, že je to správné.⁵⁰

Podle amerického pojetí lidu jako suveréna (lidové suverenity) přijal lid svým přímým a jednostranným jednáním ústavu států a ústavu federální, a tak vytvořil svojí vládu. Kolektivní suverén se skládá ze všech občanů a každý občan je tak suverénem. V období formování americké republiky se široce diskutovalo, zda kolektivní suverén může změnit platnou ústavu jinou cestou než je stanovena ústavou. Pokud kolektivní suverén není fikce, rozhodnutí dřívějšího suveréna zavazují současného suveréna, asi jako rozhodnutí francouzského suveréna zavazují suveréna italského. Proto si lid může kdykoli změnit ústavu bez ohledu na procedurální postupy pro změnu ústavy. Přijetí americké ústavy proběhlo naprosto mimo požadavky pro změnu stanovenými Články konfederace, jediné v té době platné ústavy.⁵¹ Podobně, změny ústavy Pensylvánie v roce 1836 nebo Delaware v roce 1791 nerespektovaly procedury stanovené těmito ústavami.⁵² V mnoha případech samy ústavy obsahovaly klauzuli „změnit nebo zrušit“. Američané byli navíc přesvědčeni, že takové ustanovení je nadbytečné, protože právo změnit nebo zrušit ústavu náleží suverénovi z podstaty jeho suverenity.⁵³

Bruce Ackerman a Gordon Wood ukázali, jak se praxe konventů a jiných lidových shromáždění rozšířila natolik, že hraničila s anarchií.⁵⁴ Federální ústava již klauzuli „změnit nebo zrušit“ neobsahovala. Podle Christiana Fritze tvůrci federální ústavy „odmítli názor, že suverénní zdroj vytvářející ústavu si ponechává inherentní právo na její změnu... Pozice tvůrců ústavy se dramaticky odchýlila od rozšířeného chápání suverenity lidu“.⁵⁵ Tento krok byl logický. Jelikož v teorii kolektivního suveréna, je každý občan suverénem, stále častěji docházelo k situacím, kdy několik skupin občanů svolalo nezávisle na sobě konventy, na kterých měnili nejen ústavu, ale i zákony a nebylo tak možné určit, která ze změn je platná, jelikož všechny při extrémním výkladu lidové suverenity byly legitimní.⁵⁶ Teorie lidové suverenity byla podstatným legitimizačním nástrojem při krocích vedoucích k nezávislosti. Politická destabilizace koloniální správy, která byla jejím důsledkem, sloužila revoluci. Po ní však bylo nutné vystavět nový politický systém a právní řád. Zásadní omezení excesů lidové suverenity bylo proto nezbytným krokem. Následoval postupný proces „suverenizace států“ v 19. a 20. století, který byl výsledkem (i) zkušenosti s nekontrolovatelnými důsledky lidové suverenity, (ii) centralizace moci rozšiřováním pra-

⁵⁰ WOOD, G. S. *The creation of the American Republic, 1776–1787*. Williamsburg (Va.): University of North Carolina Press, 1998, s. 541–542 (zvýraznění autora).

⁵¹ FRITZ, C. C. *American Sovereigns. The People and America's Constitutional Tradition Before the Civil War*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008, s. 31.

⁵² *Ibid.*, s. 27 a 30; Ústava Pensylvánie z roku 1790 úplně postrádala ustanovení o změně ústavy, zatímco ústava státu Delaware z roku 1776 požadovala pro změnu ústavy souhlas kvalifikované většiny zákonodárního sboru.

⁵³ Pro opačný názor na lidový konstitucionalismus zastávaný Alexandrem Hamiltonem srov. KRAMER, L. D. *People Themselves. Popular Constitutionalism and Judicial Review*. Oxford: Oxford University Press, 2004, s. 79–82.

⁵⁴ ACKERMAN, B. *We The People: Transformations*. Vol. 2. Cambridge (Mass.): Harvard University Press, 1998, s. 41–47; WOOD. *The creation of the American Republic*. 1998, cit. d., s. 363–89.

⁵⁵ FRITZ. *American Sovereigns*. 2008, cit. d., s. 135.

⁵⁶ WOOD. *The creation of the American Republic*. 1998, cit. d., s. 363–89.

vomocí federální vlády a vytvářením administrativního státu a (iii) v neposlední řadě vnějších tlaků formujícího se mezinárodní řádu, který byl postaven na společenství suverénních států. Přesto teorie lidové suverenity zůstává v centru některých současných teorií ústavní interpretace. Jejím nejvýraznějším zástupcem je teorie dualismu Bruce Ackermana, na níž navazuje například výzkum Larryho Kramera nebo Christiana Fritze.⁵⁷

3.3 EVROPSKÉ ŘEŠENÍ: SOUDNÍ SPOLUPRÁCE

Určujícím rysem vývoje evropského *ústavního* systému je výrazný vliv Soudního dvora⁵⁸ a ústavních soudů členských států. Protože tento systém postrádá svrchovanou autoritu ústavní interpretace, jak bylo vysvětleno výše, je hierarchie nahrazena ústavním pluralismem.⁵⁹ Fungování systému je pak zajišťováno spoluprací několika ústavních interpretů – v dialogu mezi Soudním dvorem a ústavními soudy členských států.⁶⁰ Nicméně zkušenosti německých, francouzských či italských soudů s přijetím doktríny svrchovanosti práva EU ukazují, že mluvit o spolupráci je přehnané. Východní rozšíření a následné formování evropských doktrín ústavními soudy některých nových členských států, které jakoby vrátilo evropský ústavní systém o několik desetiletí zpět, je dalším zásadním podnětem k rekonceptualizaci fungování evropského ústavního prostoru. Námitka suverenity a z toho plynoucí doktríny interpozice se s východním rozšířením vrátily do evropského ústavněprávního diskurzu.

Cesta z problému interní suverenity leží v přezkoumání historických základů teorie suverenity a alternativních možností organizace politického společenství. Evropský integrační proces leží na alternativních základech k teorii suverénního národního státu Jeana Bodina. Ačkoliv Bodinova teorie je stále převládajícím základem struktury a fungování ústavních systémů v zemích kontinentálního práva, federalistická alternativa původně formulovaná Johannem Althusiem je schopná lépe vysvětlit podstatu politické organizace Evropské unie. Můžeme ji nazývat kooperativním či liberálním federalismem. Základ najdeme v dnešním čl. 4 odst. 3 SEU transformovaném Soudním dvorem do obecného právního principu loajální spolupráce.⁶¹

⁵⁷ ACKERMAN. *We the People: Foundations*. 1991, *cit. d., passim*; KRAMER. *People Themselves*. 2004, *cit. d., passim*; FRITZ. *American Sovereigns*. 2008, *cit. d., passim*.

⁵⁸ STONE SWEET, A. *The Judicial Construction of Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2004.

⁵⁹ HALBERSTAM. *Constitutional Heterarchy*. 2009, *cit. d., passim*; HALBERSTAM, D. *Pluralism in Marbury and Van Gen*. In MADURO, M. P. – AZOULAI, L. (eds.). *The Past and the Future of EU Law: Revisiting the Classics on the 50th Anniversary of the Rome Treaty*. Oxford: Hart Publishing, 2010.

⁶⁰ Srov. zejm. WALKER, N. *The Idea of Constitutional Pluralism*. *Modern Law Review*, 2002, vol. 65, s. 317–359; KUMM, M. *Who is the Final Arbiter of Constitutionality in Europe?: Three Conceptions of the Relationship between the German Federal Constitutional Court and the European Court of Justice*. *Common Market Law Review*, 1999, vol. 36, no. 2, s. 351–386; MADURO, M. *Interpreting European Law: Judicial Adjudication in a Context of Constitutional Pluralism*. *Working Paper IE Law School*, 2008, WPLS08–02 [cit. 2008-11-08]. Dostupné na http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1134503; HALBERSTAM, D. *Pluralism in Marbury and Van Gen*. In MADURO, M. P. – AZOULAI, L. (eds.). *The Past and the Future of EU Law: Revisiting the Classics on the 50th Anniversary of the Rome Treaty*. Oxford: Hart Publishing, 2010; HALBERSTAM, D. *Constitutional Heterarchy*. 2009, *cit. d., s. passim*.

⁶¹ Pro analýzu klíčového významu spolupráce založené na „liberální věrnosti“ v EU ve srovnání s americkým a německým ústavním systémem srov. HALBERSTAM, D. *Of Power and Responsibility: The Political Morality of Federal Systems*. *Virginia Law Review*, 2004, vol. 90, no. 3, s. 731–834.

4. FOEDUS

4.1 TEORETICKÉ ZÁKLADY: BODIN A ALTHUSIUS

Abychom správně porozuměli americkému chápání lidu jako kolektivního suveréna, musíme se zaměřit na stav teoretických úvah o organizaci státu v době formulování základů americké integrace. V době, kdy teoretikové společenské smlouvy vytvářely koncept suverenity lidu, Bodinův koncept suverenity nedoznal mnoha změn. Suverenita je založena na výlučné moci. V Austinově pojetí je suverénem ten, koho zvykově poslouchají ostatní, ale který zvykově neposlouchá nikoho.⁶² Právo-moc každého orgánu státu je derivativní; pouze pravomoc suveréna je originální. To je základní organizační princip moderního státu, jehož kořeny najdeme právě v pracích Jeana Bodina.⁶³

Bodin formuloval svojí teorii suverenity postavené na exkluzivitě státní autority jako vedoucího principu jak vnitřní organizace státu, tak jeho vnějších vztahů s ostatními státy mezinárodního společenství. „Majestát nebo suverenita je nejvyšší, absolutní a věčná moc nad občany a subjekty ve Společenství, které Římané nazývali Majestas.“⁶⁴ Pro Bodina suverén „není vázán“ (*absolutus*) občanskými nebo pozitivními zákony, které on sám nebo jeho předchůdce vyhlásil. Pojem *absolutus* odvozuje Bodin z latinského *legibus solutus* znamenající „nebýt vázán zákony“.⁶⁵

Americké chápání státní organizace bylo založeno na alternativní teorii k Bodinově konceptu suverenity. Johannes Althusius, který zkoumal organizaci německých městských států a švýcarské konfederace, položil základy federalismu.⁶⁶ Althusius odmítl převládající názor, že přirozené právo (v teologickém křesťanském pojetí) je základem státu, který považoval za vnitřně rozporný a nepoužitelný z vědeckého pohledu. Namísto toho postavil teorii na ideji spoluzití (*συνβιωσις*), která je blízká předpokladu Aristotela, že člověk je bytostí žijící ve společenství (*ζῶον πολιτικόν*).⁶⁷ Život ve společenství vyžaduje spolupráci. Spolupráce je tak základním funkčním principem, na kterém je společenství vystavěno. Tím se vytváří *povinnost* spolupráce, která je společenství jednotlivců imanentní. Subjektem této povinnosti jsou členové společenství, kterými mohou být jednotlivci nebo jiná společenství, která představují konstitutivní jednotky širšího společenství, jak je tomu v případě složených států. Rozdíl mezi Bodinovým a Althusiovým chápáním společenské organizace se odráží v terminologii. Zatímco teorie suverenity pracuje s pojmem *stát*, federalismus užívá pojmu *společenství*, které lépe reprezentuje podstatu organizace založené na *společném* zájmu dosaho-

⁶² AUSTIN, J. *Province of Jurisprudence Determined*. Edited by W. E. Rumble. Cambridge: Cambridge University Press, 1995, s. 192–196.

⁶³ BODIN, J. *Les six livres de la République*. Réimpression de la 10e ed. de 1593, texte revu par Christiane Frémont. Paris: Fayard, 1986.

⁶⁴ République, I, 8 [Mc] 84; překlad autora z anglického překladu, in *Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Heslo Bodin [cit. 2009-15-09]. Dostupné na <http://plato.stanford.edu/entries/bodin/>.

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ ELAZAR, D. The United States and the European Union: Models for Their Epochs. In NICOLAIDIS, K. – HOWSE, R. (eds). *The Federal Vision: Legitimacy and Governance in the United States and the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2001, s. 31–53, 32–35.

⁶⁷ ALTHUSIUS, J. *Politica methodice digesta*. Reprint 3rd ed. from 1614, with an introduction by Carl Joachim Friedrich. Cambridge (Mass.): Harvard University Press, 1932, lxvi.

vaného prostřednictvím spolupráce. Spolupráce předpokládá důvěru (věrnost, loajalitu) mezi všemi spolupracujícími členy společenství.

Althusiova teorie federalismu byla základem výstavby jednotlivých kolonií a později Spojených států amerických.⁶⁸ Bylo třeba ji adaptovat pro použití v praxi, což vyžadovalo určité propojení s konceptem suverenity. Američané mohli jen obtížně uniknout paradigmatu suverenity, které převládalo v Evropě (a tedy i při organizaci koloniální moci evropských velmocí na americkém kontinentu od Anglie, přes Nizozemí a Francii, po Španělsko). Pokusili se však toto paradigma uzpůsobit federalistickému pojetí organizace vytvořením konceptu podobného suverenitě, ale přesto, jak jsme viděli výše, velmi odlišného – lidu jako kolektivního suveréna. John Rhea, revolucionář z Pensylvánie, v souladu s Althusiem napsal, že v unikátním politickém zřízení Unie je každý občan vázán ke každému jinému občanovi „slavnostní povinností, buď výslovnou nebo implicitní...; tímto závazkem Unii byly spojeny obě strany společenské smlouvy v jedinou integritu suverénního lidu Spojených států amerických“.⁶⁹

Naneštěstí, většina těchto pokusů postrádá dostatečné teoretické zakotvení, aby nám pomohla v dalším zkoumání vztahu federalismu a suverenity v americké integraci. Jednodušší cestu, jak prakticky adaptovat původní Althusiovu teorii federalismu, nabídl zástupce umírněné podoby smluvní teorie James Madison: „[Unie byla] postavena na smlouvě, nikoli mezi vládou Spojených států a vládami jednotlivých států, ale mezi státy samotnými jako suverénními společenstvími.“⁷⁰ Tento pohled také vyjasňuje Madisonovo odmítnutí nulifikace zmíněné výše – jednostranné jednání státu porušuje závazek důvěry existující mezi státy, a je proto útokem na všechny ostatní státy, nikoli útokem na centrální vládu.

Federalismus jako způsob organizace státu/společenství měl silného soupeře v teorii suverenity. Z dosavadní analýzy Althusiovy a Bodinovy teorie a proměny mezinárodního řádu, ke které došlo v 17. stol,⁷¹ můžeme učinit několik závěrů o dalším vývoji těchto původně alternativních přístupů. Federalistická teorie musela zakomponovat do svého rámce koncept suverenity, aby zůstala životaschopná ve vestfálském mezinárodním řádu. Federální státy byly proto vystavěny či transformovány tak, aby se mohly úspěšně angažovat v nově se formujícím mezinárodním systému. Nejprve tedy státy, které nesly rysy Althusiova federalismu, musely akceptovat projekci Bodinovy suverenity do vnějších vztahů. Následně tlak nového mezinárodního režimu na vnější suverenitu a měnicí se paradigma vnitřní struktury státu směrem *k administrativnímu státu* na straně jedné a *k národnímu státu* na straně druhé vedl též k akceptaci vnitřní suverenity jako strukturálního principu organizace státu. Důsledky pro federalismus byly fatální. Federální státy inklinovaly k větší centralizaci, která jim umožnila vypořádat se s těmito změnami.⁷²

⁶⁸ Srov. ELAZAR, The United States and the European Union. 2001, *cit. d.*, s. 32–35.

⁶⁹ Citováno in NAGEL, P. C. *One Nation Indivisible: The Union in American Thought 1776–1861*. New York: Oxford University Press, 1964, s. 35 (překlad autora).

⁷⁰ *Ibid.*, s. 35 (překlad autora).

⁷¹ Viz zejména KENNEDY, P. *The rise and fall of the great powers: economic change and military conflict from 1500 to 2000*. New York: Random House, c1987.

⁷² Pro vývoj v USA srov. MORISON, S. E. – COMMAGER, H. S. – LEUCHTENBURG, W. E. *The Growth of the American Republic*. 6th ed. Vol. 1, Oxford University Press: New York, 1969.

Konečnou ránu federalistické teorii uštědřily kontinentální pozitivistické teorie práva.⁷³ Hierarchická výstavba kelseníanského právního řádu vytlačila koncept spolupráce vycházející z konceptu *foedus*. Věrnost, důvěra a dobrá víra byly cizí těmto trendům. Jako právní pojmy byly příliš obecné, obtížně identifikovatelné a vynutitelné. Chyběla potřeba konstruovat spolupráci jako právně vynutitelnou povinnost, pokud byl celý právní systém založen na striktně hierarchicky uspořádané soustavě norem.

V systémech, kde moc byla rozdělena mezi více úrovní vlády, však zůstala suverenity jako organizační princip doplňována federalistickými prvky. Problém vnitřní suverenity (suverenity jednotek vůči celku) mohl být řešen konceptualizací nedělené suverenity společné entity. Suverenity nespočívá, v tomto pojetí, v žádné ze dvou úrovní vlády – centrální nebo regionální – ale je sdílená. Vnitřní fungování entity je tak zajištěno spoluprací založené na důvěře, zatímco jak systém centrální vlády, tak systémy jednotek vycházejí ve své vnitřní organizaci nadále ze suverenity jako organizačního principu.

4.2 FEDERALISTICKÉ ZÁKLADY EVROPSKÉ INTEGRACE

Vraťme se nyní ke zkoumání federalistických základů evropské integrace. Čl. 86 Smlouvy zakládající Evropské společenství uhlí a oceli (SESUO) vyžadoval od členských států loajální spolupráci. Povinnost spolupráce byla později vložena v nepatrně odlišném znění do Smlouvy zakládající Evropské hospodářské společenství (čl. 5 SEHS). Zásadu loajální spolupráce dnes upravuje čl. 4 odst. 3 SEU:

Podle zásady loajální spolupráce se Unie a členské státy navzájem respektují a pomáhají si při plnění úkolů vyplývajících ze Smluv. Členské státy učiní veškerá vhodná obecná nebo zvláštní opatření k plnění závazků, které vyplývají ze Smluv nebo z aktů orgánů Unie. Členské státy usnadňují Unii plnění jejích úkolů a zdrží se všech opatření, jež by mohla ohrozit dosažení cílů Unie.⁷⁴

Soudní dvůr transformoval ustanovení čl. 4 odst. 3 SEU do obecného právního principu, kterému připsal ústřední roli v procesu konstitucionalizace Smluv. Podle Curtina a Dekkera:

[p]ovinnost uloženou článkem [4 odst. 3 SEU] je třeba považovat za vzájemnou povinnost, kterou členské státy dluží Společenství a *vice versa*... [P]ovinnost spolupráce na straně členských států se vyvinula do mnohostranné povinnosti loajality a důvěry ve vertikálním vztahu

⁷³ Srov. zejména KELSEN, H. *Pure Theory of Law*. Translated from the second German edition by Max Knight. Union (New Jersey): The Lawbook Exchange, 2002.

⁷⁴ Původní čl. 86 SESUO zněl: „Členské státy učiní veškerá vhodná obecná nebo zvláštní opatření k plnění závazků, které vyplývají z rozhodnutí nebo doporučení orgánů Společenství a usnadňují plnění úkolů Společenství. Členské státy se zdrží všech opatření neslučitelných se společným trhem...“ Předlisabonské pozitivní vyjádření tohoto principu obsahoval původní čl. 5 SEHS (později čl. 10 SES): „Členské státy přijmou veškerá vhodná obecná i zvláštní opatření k plnění závazků, které vyplývají z této smlouvy nebo jsou důsledkem činnosti orgánů Společenství. Usnadňují mu plnění jeho poslání. Zdrží se jakýchkoli opatření, jež by mohla ohrozit dosažení cílů této smlouvy.“

mezi Unii a jejími členskými státy a také mezi členskými státy navzájem, stejně jako mezi unijními institucemi.⁷⁵

John Temple Lang upozoroval, že čl. 4 odst. 3 SEU byl často předmětem obecných prohlášení, která ve svém důsledku snižovala jeho funkčnost. Povinnost spolupráce na principu důvěry (loajální spolupráce) je vynutitelná pouze ve spojení s více konkrétními povinnostmi primárního a sekundárního práva.⁷⁶ Demonstrace faktických důsledků vyplývajících z čl. 4 odst. 3 SEU Soudním dvorem a doktrínou v různých oblastech unijního práva ukazuje, že čl. 4 odst. 3 SEU je výrazem základního systémového rysu Evropské unie a ústředním principem její ústavní teorie.

Článek 4 odst. 3 SEU vyžaduje od členských států jednat na základě principu důvěry tak, aby byly dosaženy cíle Smlouvy.⁷⁷ To znamená, že adresát určitého jednání může s důvěrou očekávat jednání určité kvality, například, že jednání druhého nemá za cíl jej poškozovat, že váží jeho zájmy apod. Toto pojetí zakotvuje pojem *foedus* v ústavě EU. Čl. 4 odst. 3 SEU v interpretaci Soudního dvora je tak zřetelným výrazem vlivu federalistické teorie na evropský integrační proces.⁷⁸

Americký a evropský integrační proces, jak vidíme, byly založeny na stejném základním konceptu. Zakladatelé evropské integrace se rozhodli pro federalismus a zvolili spolupráci jako hlavní stavební kámen společenství namísto Bodinova pojetí suverénního národního státu. Jejich volba byla výrazem negativní zkušenosti s excesy interní a externí suverenity v první polovině 20. století.

Přestože pro nové společenství bylo snadné přijmout federalistický koncept k podepření své organizace, pro členské státy bylo obtížné toto řešení akceptovat. Usilovaly o oživení své vlastní suverenity buď po německé okupaci, nebo naopak o získání plné suverenity přerušené spojeneckou okupací a poválečnými omezeními. Krok za krokem se teprve členské státy učily, že koncept suverenity je stále méně životaschopným a že se stává zastaralým se vzrůstající vzájemnou závislostí v globalizovaném světě.

Státy střední a východní Evropy procházejí podobnou zkušeností o několik desetiletí později. Čtyřicet let se nemohly účastnit liberálně-demokratického vývoje v transatlantickém prostoru a po pádu sovětského režimu se zaměřily na obnovení své suverenity. Negativní konotace Brežněvovy doktríny *omezené suverenity* snížily jejich schopnost adaptace na odlišný organizační koncept, na kterém stojí integrační proces.

Východní rozšíření tak výrazně zvýšilo napětí, které s různou mírou intenzity existovalo v Unii od chvíle jejího ustavení – napětí mezi konstitutivními jednotkami založenými na paradigmatu suverénního národního státu a Unii operující na principech spolupráce,

⁷⁵ CURTIN, D. – DEKKER, I. The Constitutional Structure of the European Union: Some Reflections on Vertical Unity-in-Diversity. In BEAUMONT, P. et al. (eds). *Convergence and Divergence in European Public Law*. Oxford: Hart Publishing, 2002, s. 59–78, 70.

⁷⁶ LANG, J. T. Article 10 EC – The Most Important ‘General Principle’ of Community Law. In BERNITZ, U. – NERGELIUS, J. – CARDNER, C. (eds). *General Principles of EC Law in a Process of Development*. Portland (Or.): Kluwer, 2008, s. 75–114, 112–113.

⁷⁷ CURTIN – DEKKER. The Constitutional Structure of the European Union, 2002, *cit. d.*, s. 70.

⁷⁸ Pro analýzu federalistické podstaty čl. 4 odst. 4 SEU srov. HALBERSTAM. Of Power and Responsibility. 2004, *cit. d.*, s. 763 an.; DÜE, O. Article 5 du traité CEE: Une disposition de caractere fédéral?. In ACADEMY OF EUROPEAN LAW (ed.) *Collected Courses of the Academy of European Law 1991*. Sv. II-1. Oxford: Oxford University Press, 1992, s. 15an.; MISCHO, J. *Der Beitrag des Gerichtshofes zur Wahrung der föderalen Balance in der Europäischen Union*. Bonn: Zentrum für Europäisches Wirtschaftsrecht, 1999.

vzájemných závazků a důvěry. Napětí v takové míře nenajdeme v počátcích formování americké republiky, protože prvky federalismu byly přítomny již v konstitutivních jednotkách.

Přesto, jak jsme viděli výše, hnutí, jehož implicitním důsledkem bylo nahrazení federalismu paradigmatickým suverenity, silně ovlivnilo integrační proces ve Spojených státech před občanskou válkou. Virginské a Kentucká usnesení a nařízení Jižní Karolíny o nulifikaci je příkladem neporozumění organizačním základům americké integrace, obdobně jako evropská interpoziční doktrína Ústavního soudu ČR je nepochopením rozdílného organizačního konceptu, na kterém stojí evropský integrační projekt.

Dokud v evropském ústavním systému spolužijí dva rozdílné modely politické organizace, každý z nich musí ve vzájemném vztahu vzít tyto rozdíly v úvahu. Soud členského státu, který projednává případ s evropskou dimenzí, musí vycházet z principů, na kterých stojí Unie, a omezit aplikaci principů ovládajících strukturu jeho právního řádu, pokud se tyto principy neshodují s principy Unie. Pouze v situaci bez evropského prvku bude soud postupovat plně v souladu s principy jeho právního řádu. Jelikož v evropském ústavním systému založeném na kooperativním federalismu jsou Soudní dvůr a ústavní soudy členských států rovnocennými partnery, může soud členského státu přezkoumat principy unijního práva pouze, pokud většina ostatních soudů členských států zaujme stejný postup. V jiném případě by odmítnutí respektovat normy a principy unijního práva bylo útokem na ostatní členské státy, stejně jako na Evropskou unii samotnou. Pokud však většina členských států prostřednictvím svých soudů otevřeně čelí Soudnímu dvoru v některé otázce, kterou považuje za překročení pravomoci Unie (Soudního dvora) jde o legitimní postoj. Soudní dvůr pak musí na tuto situaci reagovat. Postupně dojde sérií rozhodnutí na každé straně diskuse k ustálení evropské ústavní interpretace ve sporné otázce.

Po analýze argumentu suverenity v americké smluvní teorii a evropské doktríně Ústavního soudu ČR můžeme vyslovit dva obecné závěry: za prvé organizace vytvořené rozhodnutím suverénních států, jejichž existence předcházela společný svazek, jsou náchylné k vytvoření podstatného napětí vyplývajícího ze závislosti jednotek na jejich předcházejícím vývoji (*path dependency*), který se promítá do nové situace. A za druhé, v systémech s rozdělenou mocí, suverenity nespočívá ani v centrální vládě, ani v ustavujících jednotkách. Přestože moc je rozdělená a pravomoci centrální vlády a ustavujících jednotek jsou identifikovatelné (jakkoli obtížná může být jejich identifikace v konkrétní situaci), suverenity není dělená, ale sdílená. V systémech s rozdělenou mocí spočívá výlučnost moci, která je podstatou suverenity, v celku. Pouze takové chápání suverenity jako nedělené a nedělitelné je udržitelné a funkční.

ZÁVĚR

Srovnání mezi americkou smluvní teorii a evropskou doktrínou Ústavního soudu ČR ukazuje výraznou shodu v argumentaci. Námitka suverenity limitující moc centrální vlády je z velké části nezávislá na konkrétních ustanoveních ústav jak centrální vlády, tak ustavujících jednotek. Také existence a specifický obsah klauzule věčnosti, která je klíčovým prvkem evropské doktríny českého Ústavního soudu, se jeví méně důležitá než by byl český Ústavní soud ochoten připustit. Analýza americké smluvní

teorie ukázala, že *ultra vires* argument a doktrína interpozice vycházejí přímo z teorie státní suverenity spíše než z textu státní či federální ústavy.

Napětí mezi centrální vládou a ustavujícími jednotkami v Evropské unii se zvýšilo s přistoupením států střední a východní Evropy. Chápání suverenity v nových členských státech je dogmatictější a nedostatečně bere v úvahu odlišnou podstatu organizace Evropské unie. Přestože uvažování českého Ústavního soudu a dalších ústavních soudů nových členských států je z velké části inspirováno německým Spolkovým ústavním soudem, vzájemné používání testu Solange I a maastrichtského testu může vytvářet nepřekonatelné problémy při aplikaci unijního práva a odhaluje logickou rozpornost evropské doktríny Ústavního soudu ČR.

Evropská unie spočívá na federalistických základech. Řešení problému vnitřní suverenity v EU závisí na tom, zda ustavující jednotky (členské státy), přestože fungují v paradigmatu suverenity, budou schopny akceptovat odlišné organizační základy EU. To vyžaduje pochopení, že federalismus neznamená federální stát. Dnešní představa federálního státu je výsledkem deformace teorie federalismu nahlížené z pozice suverénního státu. Důsledkem je, že pro některé ústavní soudy členských států, jako například pro český Ústavní soud, je suverenity státu vyjádřená v ústavě členského státu konečným limitem rozvoje Evropské unie. Vývoj pravomocí EU však ukazuje empirickou neudržitelnost tohoto postoje, na což ústavní soudy reagují rozměňováním své doktríny redefinicí obsahu suverenity, důsledkem čehož ztrácí jejich přístup integritu.

Zatímco suverenity nemůže být dělená, je možné ji sdílet – tzn. vykonávat ji společně. Federalismus se ukázal být vhodným interpretačním nástrojem a vodítkem pro vykonávání společné suverenity. *Foedus*, základní kámen federalismu, nevytváří přímé povinnosti ustavujících jednotek vůči centrální vládě. Nestanoví tedy povinnost bezvýhradně akceptovat absolutní přednost (neboli svrchovanost) unijního práva. Namísto toho federalismus vytváří závazek spolupráce mezi všemi členy, kteří ve společenství vytvořili novou organizaci spravovanou centrální vládou. Nahlíženo z této perspektivy, jednostranná akce členského státu ve jménu státní suverenity je porušením výlučnosti moci nové entity a útokem na společnou suverenity.⁷⁹

SOVEREIGNY AND FEDERALISM IN THE EUROPEAN
AND AMERICAN INTEGRATIONS: THE DOCTRINE OF INTERPOSITION
OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE CZECH REPUBLIC

Summary

The comparison between the U.S. Compact Theory and the European doctrine of the Czech Constitutional Court reveals substantive similarities in their reasoning. The arguments challenging the powers of the central government are rather independent on the specific provisions of either the central government's

⁷⁹ Podrobnou kritickou analýzu jednotlivých prvků současné evropské doktríny Ústavního soudu ČR včetně návrhu nového přístupu jsme spolu s Lubošem Tichým představili v TICHÝ, L. – DUMBROVSKÝ, T. Ústavní soud ČR mezi dvěma právními řády: od interpozice k nové evropské doktríně. *Právní rozhledy*, 2013, roč. 21, č. 6, s. 191–198. V článku se mj. zabýváme suverenitou v rámci analýzy konceptu svěřených pravomocí, a dokazujeme, že originárním nositelem suverenity je lid, nikoli Česká republika. Takové pojetí umožňuje *společný výkon suverenity* členskými státy a Evropskou unií.

constitution or the constitutive unit's constitution. Also, the existence and the wording of the eternity clause, the keystone of the Czech Constitutional Court's sovereignty argument, seems less important than the Czech Constitutional Court would be willing to acknowledge. The U.S. Compact Theory shows that the *ultra vires* rationale and ensuing interposition stem directly from the state sovereignty theory rather than from the wording of state or federal constitutions.

The tension between the central government and the constitutive units in the European Union has increased with the accession of Central and Eastern European States. The understanding of sovereignty in the 'new' Member States is more dogmatic and does not take sufficiently into account the different nature of the European Union. Although the reasoning of the Czech Constitutional Court and other 'new' Member States' courts are largely inspired by the German Federal Constitutional Court, the simultaneous employment of the *Solange I* and the *Maastricht tests* by the Czech Constitutional Court may create substantive problems in the application of European law and reveals the logical incoherence of the Court's European doctrine.

The EU rests on federalist foundations. In order to solve the internal sovereignty conundrum of the EU, the constitutive units – the Member States, though operating within a sovereignty paradigm, must acknowledge the different foundations of the EU. Moreover, the notion of federalism does not equal to the notion of federal state. In fact, the latter is a deformation of the theory of federalism seen through a sovereign state prism. Consequently, for some of the Member States' constitutional courts, like the Czech one, the sovereignty of the Czech Republic as explicated by the Constitution is the ultimate limit to the development of the European Union.

While sovereignty cannot be divided, it can be shared – that is, exercised jointly. Federalism has proven to be a good interpretative lens and a guide for the exercise of joint sovereignty. *Foedus*, as the cornerstone of federalism, does not pose any formal obligations on the constitutive units vis-à-vis the central government. *Foedus* does not require the Member States to blindly accept the absolute supremacy of European law. It rather requires a bond among all members, which in their commonality have created a new organization administered by a central government. Seen from this perspective, the unilateral action of a Member State represented by its constitutional court breaches the bond. Such a unilateral action, although taken in the name of state sovereignty, in fact undermines the exclusivity of power of the common entity and is an attack on joint sovereignty.

In this view, polities organized on true federalist ideas are inherently open to inclusion of new entities, something a sovereign state cannot offer. Federalism is inclusionary, while sovereignty is exclusionary. Because federalism does not emphasize exclusive power and hierarchy, but rather cooperation with trusted partners, it does not fall in theoretical problems that sovereignty faces in today's world.

Keywords: European law, constitutional law, federalism, sovereignty, U.S. Supreme Court, Court of Justice of the EU, Constitutional Court of the Czech Republic, Eastern enlargement, doctrine of interposition, U.S. Compact theory

Klíčová slova: Evropské právo, ústavní právo, federalismus, suverenita, Nejvyšší soud USA, Soudní dvůr EU, Ústavní soud ČR, východní rozšíření, doktrína interpozice, smluvní teorie Ústavy USA