

Ivo Šlosarčík

Ústavní text v unijním kontextu

Europeizace
ústavního režimu
České republiky

Ústavní text v unijním kontextu

Europeizace ústavního režimu
České republiky

Ivo Šlosarčík

Recenzenti:

doc. JUDr. PhDr. Marek Antoš, Ph.D., LL.M.

doc. JUDr. PhDr. Robert Zbíral, Ph.D.

Vydala Univerzita Karlova
Nakladatelství Karolinum
Praha 2024

Redakce Lenka Ščerbaničová
Grafická úprava Jan Šerých
Sazba DTP Nakladatelství Karolinum
Vydání první

© Univerzita Karlova, 2024

© Ivo Šlosarčík, 2024

Publikace vznikla s podporou Jean Monnet projektu EGO CE -
Evolution of Governance in Post/Constitutional Europe.

ISBN 978-80-246-5841-4

ISBN 978-80-246-5852-0 (pdf)



Univerzita Karlova
Nakladatelství Karolinum

www.karolinum.cz
ebooks@karolinum.cz

Obsah

1. Ústava, stát a evropská integrace	7
2. Hranice a státní území	24
2.1 Hranice v unijním a mezinárodním právu	24
2.1.1 Evropská integrace a státní území unijních zemí	24
2.1.2 Mořské prostory, mořské hranice a evropská integrace	36
2.1.3 Státní hranice a schengenská spolupráce	38
2.2 Státní území a hranice v českém ústavním právu	39
2.3 Europeizace českých státních hranic a území	40
3. Občanství	44
3.1 Občanství v mezinárodním, ústavním a unijním právu	44
3.1.1 Občanství jako institut mezinárodního a ústavního práva	44
3.1.2 Občanství Evropské unie	46
3.2 Český a československý režim pro státní občanství	53
3.3 Europeizace občanství v České republice	56
4. Referendum	64
4.1 Referenda a evropská integrace	64
4.2 Referendum v ústavním režimu České republiky	71
4.3 Unijní dimenze referenda v ČR	74
5. Vláda, ministerstva, státní správa	81
5.1 Vliv EU na vlády a ministerstva unijních zemí	81
5.2 Ústavní a legislativní rámec pro fungování vlády a ministerstev v České republice	88
5.3 Europeizace vlády, ministerstev a státní správy v ČR	91
5.3.1 Europeizace vlády	91
5.3.2 Česká ministerstva a evropská integrace	100
5.3.3 Úřednický aparát státní správy a evropská integrace	103
6. Prezident republiky	106
6.1 Hlavy států a evropská integrace	106
6.2 Prezident v ústavním pořádku České republiky	113
6.3 Europeizace ústavní role prezidenta České republiky	120

7. Parlament	132
7.1 Parlament jako instituce oslabená evropskou integrací	132
7.2 Ústavní rámec fungování Parlamentu České republiky	136
7.3 Parlament České republiky a evropská integrace	138
8. Soudní moc	148
8.1 Europeizace soudnictví a její limity	148
8.2 Institut předběžné otázky	150
8.2.1 Role předběžné otázky v designu evropské integrace a v ústavním pořádku unijních států	150
8.2.2 Předběžné otázky a český ústavní pořádek	155
8.3 Soudy jako bariéra evropské integrace	162
8.3.1 Vrcholné vnitrostátní soudy jako euroskeptičti aktéři?	162
8.3.2 Soudy jako bariéra před excesy evropské integrace v České republice	166
8.4 Soudnictví jako prvek právního státu v EU	170
8.5 Exkurz: Vztahy České republiky se SDEU	181
9. Ústavní dimenze ekonomického vládnutí	186
9.1 Ekonomické vládnutí a Evropská unie	186
9.1.1 Evropská integrace a vznik eurozóny	186
9.1.2 Krize veřejných rozpočtů unijních států v roce 2010 a bezprostřední unijní reakce	188
9.1.3 EU a stabilita veřejných rozpočtů unijních států	194
9.1.4 Covidová krize jako cesta k transferové unii	197
9.2 Ústavní dimenze ekonomického vládnutí v České republice	200
9.3 Europeizace ústavního rámce ekonomického vládnutí v České republice	202
10. Diplomacie a mezinárodní společenství	208
10.1 Mezinárodní právo a evropská integrace	208
10.1.1 EU a mezinárodní smlouvy	208
10.1.2 Diplomatický aparát Evropské unie	214
10.1.3 Europeizace diplomatických struktur unijních států	219
10.2 Český ústavní rámec pro mezinárodní právo a diplomatické vztahy	222
10.3 Evropská unie, mezinárodní právo a diplomacie v České republice	228
Závěr: Český ústavní režim v unijním kontextu	236
Summary	240
Seznam zkratk	243
Seznam literatury	246
Rejstřík	261

1. Ústava, stát a evropská integrace

Tato kniha se pokouší odpovědět na otázku, jak členství v Evropské unii změnilo ústavní režim České republiky. Předmět jejího zájmu je tedy širší a má vágnější hranice, než je ústavní pořádek definovaný ve čl. 112 Ústavy České republiky.¹ Kromě změn ústavního textu se kniha snaží podchytit rovněž výkladovou judikaturu, právní předpisy doladující ústavní text, formující se ústavní zvyklosti,² neformální politickou praxi i europeizaci vnitřních struktur českých ústavních institucí. Spíše než o pouhou analýzu europeizace ústavního pořádku se tak kniha snaží o zmapování europeizované živé ústavy (Blahoš – Balaš – Klíma 1998: 51–52) českého státu, zahrnující nejen přesun pravomocí na unijní úroveň a participaci českých ústavních orgánů na činnosti unijních institucí, ale také změnu kontextu fungování českých ústavních orgánů a institucí zdánlivě evropskou integrací nedotčených. Neméně důležitým cílem knihy je rovněž identifikace těch prvků českého ústavního režimu, které

1 Podle článku 112 Ústavy tvoří ústavní pořádek České republiky „Ústava (České republiky), Listina základních práv a svobod, ústavní zákony přijaté podle ... Ústavy (České republiky) a ústavní zákony Národního shromáždění Československé republiky, Federálního shromáždění Československé socialistické republiky a České národní rady upravující státní hranice České republiky a ústavní zákony České národní rady přijaté po 6. červnu 1992“. Od tohoto data již byla přijata dvacítká ústavních zákonů pokrývajících agendu od bezpečnostní politiky přes změnu způsobu volby prezidenta republiky, mezinárodní spolupráci a evropskou integraci, ústavní rámec trestního práva až po změny státních hranic nebo ústavní garanci obrany se zbraní. V jednom případě byla část ústavního textu (*ad hoc* zkrácení volebního období PS PČR ústavním zákonem č. 195/2009 Sb.) zrušena Ústavním soudem České republiky (Nález Ústavního soudu ze dne 10. září 2009, Pl. ÚS 27/09, Melčák).

2 Pro uznání ústavních zvyklostí jako pramene českého ústavního práva srov. rozhodnutí Ústavního soudu Pl. 33/97 ze dne 17. prosince 1997 („... pramenem práva obecně, jakož i pramenem práva ústavního, a to i v systému psaného práva, jsou rovněž základní právní principy a zvyklosti...“).

zůstaly vůči europeizaci imunní, stejně jako snaha o vysvětlení, zda tato omezenost europeizace vychází primárně ze strukturálních omezení začleněných přímo do unijního integračního projektu, anebo je důsledkem odporu ústavních orgánů nebo jiných prvků českého ústavního režimu vůči europeizačnímu tlaku.

Europeizace coby proces transformující domácí politické instituce a procesy (Dančák – Fiala – Hloušek 2005: 11) je proto klíčový pojem, se kterým tato kniha pracuje. Komplexnost předmětu zkoumání (ústavní režim České republiky) pak vede k tomu, že se práce nesoustřeďuje na jeden z teoretických rámců europeizace, ale pokouší se podchytit jak sestupnou europeizaci (ústavní režim adaptující se na požadavky evropské integrace), vzestupnou europeizaci (ústavní aktéři využívající evropské integrace k posílení vlastního vlivu), tak i europeizaci spočívající v posílené komunikaci, inspiraci a soutěžení mezi národními ústavními režimy (Exadaktylos – Graziano – Vink 2020: 48–55, Bulmer 2008: 46–57). Tyto odlišné, ale většinou navzájem provázané formy europeizace nejsou v jednotlivých kapitolách knihy akcentovány pokaždé stejnou měrou, ale přítomné jsou téměř vždy.

Nejviditelnější formu europeizace ústavního režimu členského státu Evropské unie představuje nepřekvapivě výslovná změna ústavního textu unijní země. V unijních zemích přitom neměla podoba „evropských“ či „unijních“ ústavních novel jednotnou podobu. Ke změnám ústavních textů docházelo někdy před vstupem nebo krátce po vstupu do ES/EU, obvykle s cílem předejít sporům o ústavní konformitu působení unijního či komunitárního práva. Jindy byly ústavy novelizovány až po několika letech unijního členství, obvykle v reakci na změny unijních zřizovacích nebo s evropskou integrací souvisejících smluv,³ anebo v souvislosti s ústavně politickou krizí spojenou s evropskou integrací. Polsko např. až v roce 2006 upravilo svou ústavu po rozhodnutí svého Ústavního tribunálu, který prohlásil za protiústavní předávání polských občanů k trestnímu stíhání na základě eurozatykače (Łazowski 2005). Dokonce i v pozdějších fázích evropské integrace některé státy vstoupily do EU bez předběžných změn svého ústavního textu (Griller – Papadopoulou

3 Např. Irská republika novelizovala svou ústavu nejen před ratifikací Jednotného evropského aktu, Maastrichtské smlouvy, Amsterdamské smlouvy, Niceské smlouvy a Lisabonské smlouvy, ale rovněž před ratifikací Fiskálního paktu, který není mezinárodní smlouvou uzavřenou podle čl. 48 SEU.

2022: 804) a několik unijních zemí (včetně České republiky) dokonce existenci EU ve svých ústavních textech nezmiňuje ani v současnosti (Albi 2010: 70). Po několik desetiletí byla například participace Francouzské republiky v evropském integračním procesu založena pouze na ústavních klauzulích pro mezinárodní smlouvy a obecné otevřenosti francouzského právního pořádku jejich působení, i když toto mlčení ústavního textu způsobovalo kontroverze v akademické debatě i soudní praxi (Plötner 2000: 42–75, Alter 2001: 173–181) – k „euronovele“ francouzské ústavy došlo až v souvislosti s ratifikací Maastrichtské smlouvy. Zvláštní formu ústavního zakotvení svého členství v EU mělo před brexitem pochopitelně rovněž Spojené království coby země bez formalizovaných ústavních zákonů a opírající se o zásadu suverenity westminsterského parlamentu (Craig 2000: 195).

I při výslovné zmínce o evropské integraci se relevantní ústavní texty jednotlivých zemí mezi sebou výrazně liší. Často se zde objevují obecné klauzule o převodu pravomocí na EU nebo mezinárodní organizace, někdy (jako v případě Irské republiky) doplněné výčtem unijních smluv, jejichž ratifikaci ústava unijního státu výslovně povoluje (Šlosaričik 2007: 197). Méně obvyklá bývá v ústavním textu zmínka o principech supremace a přímého účinku unijního práva, o právech unijních občanů, spolupráci s ostatními státy EU v trestních věcech, zapojení státu do eurozóny nebo o řešení institucionálních otázek spojených s evropskou integrací, jako je role domácího parlamentu v rozhodování o unijních záležitostech nebo výslovná zmínka o právu finského premiéra účastnit se Evropské rady (Albi 2010: 77–95).

Některé ústavní euronovely stanovily rovněž kritéria chování očekávaného od unijních institucí (Griller – Papadopoulou 2022: 808), jako když první odstavec „evropského“ článku Základního zákona prohlašuje, že SRN bude na evropském integračním projektu participovat za podmínky, že EU bude „oddána demokratickým, sociálním a federálním principům, respektu k právnímu státu a principu subsidiarity a bude garantovat úroveň ochrany základních práv srovnatelnou s ochranou poskytovanou Základním zákonem“. Zcela zvláštní formulaci pak obsahuje ukrajinská ústava, která od roku 2019 (tj. ještě před uznáním Ukrajiny za kandidátský stát EU) deklaruje dosažení plného členství v EU za strategický cíl státní politiky a svůj parlament, prezidenta a vládu pověřuje činit kroky k jeho naplnění. Příklady ústavních textů výslovně odkazujících na evropskou integraci v ústavách některých zemí poskytuje tabulka 1.

Tabulka 1 „Unijní“ klauzule v ústavních textech vybraných států EU

Stát	„Evropské články“	Rok(y) změn(y)	Obsah
Finsko	1, 14, 28, 50, 66, 93–97	1999, 2011	Deklarováno finské členství v EU Volební právo do EP a v obecních volbách Vztah mezi mandátem poslance a europoslance Právo premiéra zastupovat Finsko na Evropské radě Role vlády a parlamentu v unijní agendě
Francie	88.1–88.7	1992, 1999, 2003, 2005 a 2008	Sdílení pravomocí v EU Respektování evropského zatýkacího rozkazu Účast občanů EU v místních volbách Použití referenda při rozšiřování EU Účast francouzského parlamentu na rozhodování o evropské integraci
Irsko	29.4.3–29.4.10	1972, 1987, 1992, 1998, 2002, 2009, 2012	Výslovné zmocnění ratifikovat Smlouvu o přistoupení (Irské republiky), Jednotný Evropský akt, Maastrichtskou smlouvu, Amsterdamskou smlouvu, Niceskou smlouvu, Lisabonskou smlouvu a Fiskální pakt Ústavní konformita irské legislativy vynucené členstvím v EU Omezení irské participace na evropské obranné politice
Maďarsko	2/A (stará ústava), E, XXIII, XXVIII (nová ústava)	2003, 2007, 2011	Sdílení výkonu ústavních pravomocí s unijními státy Závazný charakter unijního práva Volební právo unijních občanů v místních volbách Europeizace principu legality v trestních věcech
Polsko	55, 90.1	1997, 2006	Přenos pravomocí na mezinárodní organizaci nebo instituci Předávání polských občanů na základě evropského zatýkacího rozkazu

Stát	„Evropské články“	Rok(y) změn(y)	Obsah
Slovensko	7, 77, 120, 129	1992, 2001	Přenos pravomocí na EU Přednost unijního práva před zákony Zvláštní forma nařízení vlády implementující unijní právo Nekompatibilita funkce poslance slovenského parlamentu a poslance EP Přezkum ústavnosti voleb do EP
SRN	16, 16a, 23, 24, 28	1992, 2000, 2006	Možnost předání německého občana na základě eurozatykače Ústavní konformita členství SRN v EU Charakteristika EU nutná pro ústavní konformitu německého členství Účast spolkových zemí na rozhodování o evropské integraci Účast občanů EU v místních volbách

Zdroj: Leonard Besselink – Monica Claes – Šejla Imamovic – Herman Reestman. *National Constitutional Avenues for further EU Integrations*. Brusel: European Parliament 2014, s. 263–273. Upravil autor.

Také v České republice byla již v roce 2001 přijata novela ústavy otevírající český právní pořádek působení mezinárodního i unijního práva,⁴ na kterou navázal ústavní zákon o referendu o vstupu do EU.⁵ Obvyklé označení této změny ústavního textu jako „euronovely“ ústavy může být nicméně matoucí, protože text ústavního zákona přijatého v roce 2001 Evropskou unií nebo evropskou integraci výslovně nezmiňuje – přesto tato kniha bude pojem *euronovela* používat. Místo explicitního odkazu na evropský integrační projekt byl český ústavní pořádek doplněn o klauzuli o respektování mezinárodních závazků českého státu, o garanci přednosti některých (prezidentských) mezinárodních smluv před českými zákony, o ústavní mechanismus přenosu pravomocí na

4 Ústavní zákon č. 395/2001 Sb. ze dne 18. října 2001, kterým se mění ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

5 Ústavní zákon ze dne 14. listopadu 2002 o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

mezinárodní instituci nebo organizaci,⁶ stejně jako o rámcovou úpravu parlamentní kontroly činnosti České republiky v takových organizacích (Sládeček – Mikule – Suchánek – Syllová 2016: 75–104). Euronovela rovněž rozšířila pravomoci Ústavního soudu ČR o předběžnou kontrolu ústavnosti mezinárodních smluv, které Česká republika podepsala, ale dosud nedokončila jejich ratifikaci (Rychetský – Langášek – Herc – Mlsna 2015: 898–904). Euronovela také nově vymezila mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci je třeba parlamentní souhlas, a rozšířila ústavní klauzuli o zveřejňování zákonů rovněž na mezinárodní smlouvy (Sládeček – Mikule – Suchánek – Syllová 2016: 529–531). Text klíčových klauzulí euronovely obsahuje tabulka 2.

Z hlediska českého ústavního režimu je rovněž zajímavé, co ústavní text ani po vstupu ČR do EU neobsahuje. Není zde zmínka o očekávaných nebo vyžadovaných vlastnostech mezinárodní organizace nebo instituce, na kterou mohou být pravomoci českého státu přeneseny. Do schválené verze článku 10a Ústavy se nedostal ani původní vládní záměr výslovně ošetřit ústavní konformitu principu přednosti a přímého účinku unijního práva (Bobek – Bříza – Hubková 2022: 118). Ústavní text výslovně nezmiňuje působení unijních právních aktů (směrnic, nařízení, rozhodnutí, předlisabonských rámcových rozhodnutí) na české území, jejich zveřejňování nebo jazykový režim. Ústavní text rovněž mlčí o institucionálním zajištění českého členství v EU na vnitrostátní nebo unijní úrovni, stejně jako o ústavním řešení případných kolizí unijního práva se „super-rigidními“ ústavními klauzulemi zakazujícími změnu podstatných záležitostí demokratického státu (čl. 9 odst. 2 Ústavy), anebo ohrožení či odstranění základů demokratického státu skrze výklad právních norem (čl. 9 odst. 3 Ústavy).

Ústava rovněž výslovně neřeší vztah mezi kategoriemi mezinárodních smluv podle ústavních článků 10 a 10a. Formulace čl. 87 odst. 2 Ústavy, podle kterého „Ústavní soud ... rozhoduje o souladu mezinárodní smlouvy podle čl. 10a a čl. 49⁷ s ústavním pořádkem...“, může

6 Rozlišování mezi přenosem na mezinárodní organizaci nebo instituci v ústavním textu je dnes pravděpodobně již obsoletní. V době přijetí euronovely šlo spíše o preventivní obranu před námitkou, že právní subjektivita Evropské unie (na rozdíl od ES) nebyla v předlisabonském období vždy akceptována; proto se v euronovele objevila zmínka o možnosti přenosu přímo na mezinárodní instituci (Sládeček – Mikule – Suchánek – Syllová 2016: 136).

7 Článek 49 Ústavy vymezuje druhy mezinárodních smluv, které ke své ratifikaci potřebují souhlas Parlamentu České republiky, resp. obou jeho komor.

Tabulka 2 Klíčové prvky textu euronovely Ústavy ČR z roku 2001

Čl. 1 odst. 2	Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva.
Čl. 10	Vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament ČR souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.
Čl. 10a odst. 1–2	Mezinárodní smlouvou mohou být některé pravomoci orgánů České republiky přeneseny na mezinárodní organizaci nebo instituci. K ratifikaci mezinárodní smlouvy uvedené v odstavci 1 je třeba souhlasu Parlamentu, nestanoví-li ústavní zákon, že k ratifikaci je třeba souhlasu daného v referendu.
Čl. 10b odst. 1–3	Vláda pravidelně a předem informuje Parlament o otázkách souvisejících se závazky vyplývajícími z členství České republiky v mezinárodní organizaci nebo instituci uvedené v čl. 10a. Komory Parlamentu se vyjadřují k připravovaným rozhodnutím takové mezinárodní organizace nebo instituce způsobem, který stanoví jejich jednací řády. Zákon o zásadách jednání a styku obou komor mezi sebou, jakož i navenek, může svěřit výkon působnosti komor podle odst. 2 společnému orgánu komor.
Čl. 39 odst. 4	K přijetí ústavního zákona a souhlasu k ratifikaci mezinárodní smlouvy uvedeně v čl. 10a odst. 1 je třeba souhlasu třípětinové většiny všech poslanců a třípětinové většiny přítomných senátorů.
Čl. 52 odst. 2	Způsob vyhlášení zákona a mezinárodní smlouvy stanoví zákon.
Čl. 87 odst. 2	Ústavní soud dále rozhoduje o souladu mezinárodní smlouvy podle čl. 10a a čl. 49 s ústavním pořádkem, a to před její ratifikací. Do rozhodnutí Ústavního soudu nemůže být smlouva ratifikována.
Čl. 89 odst. 4	Rozhodnutí Ústavního soudu, kterým byl podle čl. 87 odst. 2 vysloven nesoulad mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem, brání ratifikaci smlouvy do doby, než bude nesoulad odstraněn.
Čl. 95	Soudce je při rozhodování vázán zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu; je oprávněn posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem nebo s takovou mezinárodní smlouvou. Dojde-li soud k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu.

Zdroj: Sestavil autor.

podporovat interpretaci, že jde o odlišné kategorie smluv a že mezinárodní smlouvy podle ústavního čl. 10a nejsou jen podmnožinou obecnějších „prezidentských“ smluv podle čl. 49 Ústavy. Dualita zmínky o mezinárodních smlouvách v ústavních člancích 10 a 10a vedla proto před rokem 2004 k intenzivní akademické debatě, zda bude po vstupu ČR do

EU působení unijního (resp. předlisabonského komunitárního) práva v českém právním řádu založeno na ústavním čl. 10 nebo 10a.⁸ V praxi ale toto mlčení ústavního textu nezpůsobilo potíže a již ve svých prvních nálezech týkajících se evropské integrace ústavní soudci vyjádřili názor, že unijní právo v České republice působí přímo v důsledku přenosu pravomocí opírajících se o článek 10a Ústavy.

Změny ústavního textu zmiňující evropskou integraci jsou nicméně pouze nejviditelnějším důsledkem dopadu evropské integrace na ústavní režimy unijních zemí. Europeizace obsáhla rovněž změnu kontextu činnosti ostatních ústavních institucí uvnitř i vně státního území. Analýzy europeizačních procesů (Kassim – Buth 2020, Laffan 2008, Šlosarčík 2020c) např. opakovaně demonstrovaly, jak evropská integrace pozměnila mocenskou rovnováhu mezi ústavními aktéry členských zemí, od posílení vlivu exekutivy na úkor vnitrostátních parlamentů přes změny ve spolupráci ministerstev až po rozkmitání vnitrostátní soudní hierarchie. Evropská integrace rovněž poskytla prostor pro otestování některých ústavních institutů nespojených výlučně s evropskou integrací, jako je referendum, míra prezidentovy diskrece při ratifikaci mezinárodních smluv nebo režim ochrany lidských práv. Zároveň se na úrovni samotné EU ustavili aktéři s ústavními (či kvaziústavními) ambicemi (Christiansen – Reh 2009), výsledkem jejichž činnosti – a to bez ohledu na současnou oslabení debaty o konstitucionalizaci Evropské unie – může být paralelní existence podobných aktérů a právních institutů s unijním a vnitrostátním ústavním základem, např. v oblasti ochrany lidských práv,⁹ parlamentních voleb, ekonomického vládnutí nebo soudní kontroly ostatních složek veřejné moci. Někdy mohou novinky zformulované na unijní úrovni – např. „právo na to, být zapomenut“ (C-131/12 Google v. Costeja) nebo právo na výmaz policejních registrů (C-118/22 Direktor na Glavna direkcija „Nacionalna policia“ pri MVR) – postupně migrovat do ústavních pořádků členských států; nejdříve pomocí

8 První interpretaci (působení podle ústavního čl. 10) zastával např. Jiří Malenovský, zatímco ve prospěch druhého výkladu (působení podle ústavního čl. 10a) se vyjadřovali např. Zdeněk Kühn a Jan Kysela. Přehled relevantních akademických článků podává Bobek – Bříza – Hubková 2022: 119–124.

9 V lidskoprávní oblasti je komplexnost interakce mezi ústavním a unijním právním rámcem navíc navýšena působením Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod s vlastním soudním režimem a katalogem chráněných práv, který je podobný, ale v detailech odlišný od práv garantovaných v Listině základních práv Unie nebo od lidskoprávních katalogů v ústavách členských států EU.

transpozice unijního práva do europeizovaných vnitrostátních právních norem a později autonomním rozhodnutím členského státu dále expandovat rovněž do situací bez unijního prvku. Jindy je od unijního státu v důsledku členství v EU vyžadováno, aby rozšířil aplikaci ústavních pravidel, původně zamýšlených pouze pro své občany (např. zákaz extradice do neunijních zemí), na všechny osoby disponující unijním občanstvím (C-182/15 Petruhhin, C-247/17 Raugevicius).

Europeizace je obvykle zkoumána z perspektivy (proaktivního) transformačního vlivu evropské integrace na členské země. Pro pochopení evropské integrace je ale neméně důležitá analýza procesů a aktérů, kteří vliv Evropské unie na ústavní režim členského státu omezují. Ústavní režim totiž může na europeizaci zareagovat rovněž způsobem připomínajícím slova z Lampedusova románu Gepard, podle nichž „aby všechno zůstalo, jak je, musí se všechno změnit“, kdy se sice europeizací změní fungování státu a jeho ústavního režimu, ale ústavní aktéři a instituce se zároveň na nový unijní kontext adaptují způsobem, že základní funkce, znaky a instituce členského státu zůstávají zachovány.

Za zmínku stojí zejména pětice prvků kompenzujících vliv europeizačního tlaku na ústavní režim: 1. klauzule o státní suverenitě v ústavních textech, 2. super-rigidní složky ústavních pořádků členských zemí, 3. *ad hoc* ústavní klauzule vymezující se vůči konkrétnímu aspektu evropské integrace, 4. omezení unijního vlivu na základě argumentace o překročení unijních pravomocí nebo kvůli ochraně zásadních ústavních zájmů členského státu, 5. klauzule o respektování ústavní identity členských států v unijních zřizovacích smlouvách.

Suverenita či svrchovanost zůstala až do současnosti klíčovým termínem při uvažování o státu (Zürn – Deitelhoff 2017: 211) coby entitě schopné autonomně se chovat jako subjekt mezinárodního společenství a uzavírat vlastním jménem dohody s jiným mezinárodními aktéry (Čepelka – Šturma 2018: 35). Princip suverénní rovnosti států je uveden mezi klíčovými pravidly fungování OSN¹⁰ a pronikl i mezi principy mezinárodního práva zformulované Valným shromážděním OSN v roce 1970.¹¹ Koncept suverenity státu ve 21. století je zároveň předmětem soustavné debaty a snahy o redefinici (Belling 2018), nejčastěji s cílem zohlednit dopady

¹⁰ Charta OSN, čl. 2 odst. 1.

¹¹ Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation among States in accordance with the Charter of the United Nations.

mezinárodního kogentního práva na suverenitu státu nebo napětí mezi formálními pravidly a fakticitou mezinárodních vztahů (Viola – Snidal – Zürn 2017: 222–236).

Při definování základních rysů vlastního státu se jednotlivé ústavy unijních zemí sice liší, ale pojem suverenita nebo svrchovanost je v jejich ústavních textech zmiňován velmi často (viz tabulka 3 dále), byť často společně s jinými ústavními charakteristikami (demokratický, sociální, právní, jednotný / federální, sekulární) příslušného státu. Ústavní klauzule o suverenitě je v některých případech navíc rozvedena textem zohledňujícím pro příslušný stát citlivou agendu, jako je suverenita v mořské oblasti pro Chorvatsko vedoucí se výsmi sousedy spory o vymezení mořských hranic,¹² anebo jednota a národní charakter státu pro Rumunsko¹³ nebo Slovensko,¹⁴ tedy států s výraznou a politicky aktivní maďarskou menšinou. V ústavních klauzulích o suverenitě se ale přímo neodrazily akademické debaty o dopadech evropské integrace na státnost a suverenitu svých členů. Neobjevují se zde termíny jako „sdílená suverenita“ nebo „pozdní suverenita“ (Walker 2003: 19), anebo zmínky o koexistenci EU a států jako „sektorových“ suverénů.¹⁵

První článek české ústavy definuje Českou republiku jako „svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana“, který zároveň „dodržuje závazky, které pro (něj) vyplývají z mezinárodního práva“. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky z roku 1998 doplnil funkční definici českého státu o robustnější pozitivní dimenzi, když mezi jeho základní povinnosti výslovně zařadil „zajištění svrchovanosti a územní celistvosti České republiky, ochranu jejích demokratických základů a ochranu životů, zdraví a majetkových hodnot“.¹⁶

12 Podle čl. 2 chorvatské ústavy „Chorvatská republika vykonává svá svrchovaná práva a pravomoci v mořském prostoru, mořském dně a šelfu Jaderského moře mimo své státní území v souladu s mezinárodním právem“.

13 Podle rumunské ústavy musí politické strany respektovat národní suverenitu a územní integritu státu (čl. 8 odst. 2) a politické strany nebo organizace zaměřené proti svrchovanosti Rumunska jsou v ústavě prohlášeny za protiústavní (čl. 40 odst. 2).

14 Podle slovenské ústavy nesmí „výkon práv občanů patřících k národnostním a etnickým menšinám garantovaný touto ústavou vést k ohrožení suverenity a územní celistvosti Slovenské republiky ani k diskriminaci ostatních obyvatel“ (čl. 34 odst. 3).

15 Kritiku „sektorového“ přístupu k suverenitě, založeného na rozložení kompetencí, shrnuje Belling 2018: 187.

16 Ústavní zákon č. 110/1998 Sb. ze dne 22. dubna 1998 o bezpečnosti České republiky, čl. 1.

Tabulka 3 Definice státu jako suverénní/svrchované entity v ústavách vybraných unijních zemí (text ústavního textu v kurzivě)

Země	Formulace
Estonsko	<i>Estonsko je nezávislá a suverénní demokratická republika, ve které je lid zdrojem vrcholné státní moci. Nezávislost a suverenita Estonska je trvalá a nezcizitelná (čl. 1).</i>
Finsko	<i>Finsko je suverénní republika (čl. 1).</i>
Francie	Suverenita není výslovně zmíněna. Francie je charakterizována „pouze“ jako jednotný, sekulární, demokratický a sociální stát (čl. 1). Ústava obsahuje sekci nazvanou „o suverenitě“, upravující mj. úřední jazyk, symboly a principy Francouzské republiky (čl. 2).
Chorvatsko	<i>Svrchovanost Chorvatské republiky je nezcizitelná, nerozdělitelná a nepřenositelná. Suverenita Chorvatské republiky zahrnuje její půdu, řeky, jezera, kanály, vnitřní mořské vody, pobřežní moře a vzdušný prostor nad výše uvedenými oblastmi. Chorvatská republika vykonává svá svrchovaná práva a pravomoci v mořském prostoru, mořském dně a šelfu Jaderského moře mimo své státní území v souladu s mezinárodním právem (čl. 2).</i>
Irsko	<i>Irsko je suverénní, nezávislý a demokratický stát (čl. 5).</i>
Kypr	<i>Kyperský stát je nezávislá a svrchovaná republika s prezidentským režimem (čl. 1).</i>
Maďarsko	<i>Maďarsko je nezávislý, demokratický a právní stát (čl. B.1).</i>
Polsko	Suverenita není výslovně zmíněna, pouze demokratický, právní, jednotný a sociálně spravedlivý charakter polského státu (čl. 2–3).
Portugalsko	<i>Portugalsko je svrchovaná republika založená na lidské důstojnosti a vůli lidu k vybudování svobodné, spravedlivé a solidární společnosti (čl. 1).</i>
Rakousko	Suverenita není výslovně zmíněna, pouze federální charakter rakouského státu (čl. 20 odst. 1).
Rumunsko	<i>Rumunsko je svrchovaný, nezávislý, jednotný a nerozdělitelný národní stát (čl. 1).</i>
Slovensko	<i>Slovenská republika je suverénní, demokratický a právní stát. Neváže se na žádnou ideologii ani náboženství (čl. 1).</i>
SRN	Suverenita není výslovně zmíněna, pouze demokratický, sociální a federální charakter SRN (čl. 20 odst. 1). Základní zákon ale dovoluje přesun suverénních pravomocí na mezinárodní organizace (čl. 24).

Zdroj: Sestavil a přeložil autor.

Ve své analýze Lisabonské smlouvy pak Ústavní soud ČR prohlásil, že v současnosti suverenita neznamená nezávislost státu na jakékoliv moci; projevem současné suverenity je podle ústavních soudců naopak schopnost být aktivním aktérem mezinárodní spolupráce, a to včetně

kontrolovaného přenosu pravomocí na jinou entitu.¹⁷ Přenos pravomocí na základě článku 10a Ústavy je proto nutně spíše jejich „propůjčením“¹⁸ než nezvratnou transformací suverenity českého státu. Již v prvních nálezech týkajících se evropské integrace ústavní soudci také prohlásili, že přenos pravomocí na základě článku 10a Ústavy není skrytou ústavní novelou, byť Ústavní soud ČR zároveň konstatoval, že v důsledku nového unijního kontextu fungování českého ústavního režimu vznikla českým institucím povinnost k eurokonformnímu výkladu ústavy, a že dokonce mohlo dojít „do jisté míry k omezení pravomocí Ústavního soudu“.¹⁹

(Sebe)omezení v podobě „super-rigidních“ ústavních klauzulí (označovaných rovněž jako „klauzule věčnosti“) se stalo relativně častým prvkem moderních ústav, jehož pravděpodobně nejznámějším příkladem se stal čl. 79 odst. 3 Základního zákona SRN, který nedovoluje ani ústavní novelou změnit demokratický, sociální a federální charakter (německého) státu anebo odstranit respektování lidské důstojnosti z katalogu ústavně chráněných práv. V České republice je obdobnou super-rigidní klauzulí, determinující materiální jádro českého ústavního pořádku, již zmíněný druhý a třetí odstavce článku 9 Ústavy, který byl začleněn do ústavního textu od samého počátku samostatné České republiky (Sládeček – Mikule – Suchánek – Syllová 2016: 109–113). I zde se k případné europeizaci super-rigidní klauzule vyjádřil Ústavní soud v jednom ze svých nálezu k Lisabonské smlouvě, podle kterého nejenže nesmí unijní právo narušit materiální jádro ústavy, ale musí být rovněž zachována schopnost českého státu determinovat klíčové prvky socioekonomického života v zemi. Jinými slovy, ani ústavní článek 10a by neměl umožnit vytunelování či vyprázdnění podstaty české státnosti – Vojtěch Belling v této souvislosti hovoří o otázce, zda je vůbec představitelná „ústavně konformní ztráta suverenity“ (Belling 2018: 198–217). I když by se zde čeští ústavní soudci mohli inspirovat nálezem Spolkového ústavního soudu (Bundesverfassungsgericht / BVerfG) z Karlsruhe k Lisabonské smlouvě, vymezujícím dopředu agendu, o které musí být zachováno suverénní právo SRN rozhodovat, ÚS ČR to odmítl, protože „nepovažuje za možné, aby s ohledem na postavení, které v ústavním systému České republiky zastává,

17 Nález Ústavního soudu ze dne 26. listopadu 2009, Pl. ÚS 19/08 (Lisabon I), body 107–108 nálezu.

18 Nález Ústavního soudu ze dne 26. listopadu 2009, Pl. ÚS 19/08 (Lisabon I), bod 94 nálezu.

19 Nález Ústavního soudu ze dne 3. května 2006, Pl. ÚS 66/04 (eurozatykač), bod 52 nálezu.

takový katalog nepřenositelných pravomocí vytvářel a autoritativně dopředu určoval věcné meze přenosu pravomocí“.²⁰

Do ústav některých států byly vloženy klauzule „preventivně“ stavící ústavní bariéru před potenciálním dopadem specifického unijního pravidla na domácí ústavní pořádek. Příkladem je definování manželství coby svazku muže a ženy v ústavních textech některých unijních zemí,²¹ kde bylo jejich přijetí alespoň částečně motivováno obavami z možných dopadů unijních pravidel pro ochranu lidských práv nebo pro mobilitu osob.²² Unijní dimenzi lze vystopovat rovněž v irských ústavních pravidlech z osmdesátých let, zakazujících zde umělé přerušování těhotenství, byť později doplněných o výslovnou garanci práva irských občanek cestovat za účelem podstoupení abortu do jiného státu EU a práva o této možnosti obdržet na irském území informace (Gallagher 2018: 64–65). V České republice pak unijní dimenze projevila v přijetí „zbraňové“ novely české ústavy z roku 2021²³ doplňující Listinu základních práv a svobod o garanci práva „bránit život svůj či život jiného člověka i se zbraní ... za podmínek, které stanoví zákon“, která reagovala na neúspěšný odpor české vlády vůči zpříšňování unijní zbraňové legislativy i na prohraný spor o její legalitu před Soudním dvorem EU (C-482/17 ČR v. EP a Rada).

Již z existence principu přenesených pravomocí, patřícího mezi klíčové zásady fungování evropské integrace (čl. 5 SEU), vyplývá právo unijního státu oponovat konkrétním unijním aktivitám na základě argumentu, že EU své pravomoci překračuje. Samotné zřizovací smlouvy počítají pro takovou situaci s procedurami před Soudním dvorem Evropské unie (SDEU) – zejména v podobě řízení o žalobě na neplatnost unijního právního aktu, řízení o předběžné otázce²⁴ a (preventivně) také řízení

20 Nález Ústavního soudu ze dne 3. listopadu 2009, Pl. ÚS 29/09 (Lisabon II), bod 111 nálezu.

21 Obdobnou formulaci obsahují ústavy Chorvatska (čl. 61), Bulharska (čl. 46), Maďarska (čl. L), Lotyšska (čl. 110), Litvy (čl. 38), Slovenska (čl. 41) nebo Polska (čl. 18).

22 Dosavadní judikatura SDEU (C-673/16 Coman) nicméně naznačuje spíše požadavek akceptovat v některých situacích relevanci manželství osob stejného pohlaví, uzavřeného v jiném unijním státě, pro účely mobility unijních občanů a jejich pobytového režimu, a nikoliv tlak na změnu definice manželství pro účely obecného rodinného nebo občanského práva. Podrobněji Král 2019.

23 Ústavní zákon č. 295/2021 Sb. ze dne 21. července 2021, kterým se mění Listina základních práv a svobod, ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.

24 Předběžná otázka se může týkat nejen výkladu unijního práva, ale také platnosti unijních právních aktů.

o posudku na mezinárodní smlouvu uzavíranou jménem EU (Laenerts – Gutman – Nowak 2023). Výsledkem těchto procedur může být zrušení unijního právního aktu nebo zablokování vyjednávání o mezinárodní smlouvě – to vše ale podle procesních pravidel předvídaných unijním právem a na základě rozhodnutí SDEU. Zřizovací smlouvy ale nestanoví žádnou proceduru, kterou by bylo možné přezkoumat samotný rozsudek SDEU. Nabízí se zde pouze možnost politické reakce, kdy by členské státy nebo unijní instituce následně změnily relevantní unijní právní akt nebo dokonce samotné zřizovací smlouvy – což se stalo např. při novelizaci pravidel pro volný pohyb osob nebo pro rovné odměňování mužů a žen (Saurugger – Terpan 2017: 123–127).

Z ústavní perspektivy je ale zajímavější situace, kdy se vůči aktivitě EU vymezí autonomně některá ústavní instituce unijního státu. Lídrem debaty se zde stal již zmíněný německý Spolkový ústavní soud (Bundesverfassungsgericht / BVerfG), který již v sedmdesátých letech omezil v notoricky známé kauze „Solange I“ působení komunitárního práva na německém území kvůli jeho namítanému rozporu s lidskoprávními standardy podle Základního zákona – arbitrem rozhodujícím, zda takový rozpor existuje, měli být dle svého názoru sami soudci z Karlsruhe (Kokott 2000: 118–120, Alter 2001: 93–94). Leitmotivem argumentace německých ústavních soudců je přitom skepse ke schopnosti EU fungovat jako plnohodnotná demokratická platforma pro politické rozhodování, která by někdy byla schopna nahradit stát (Kommers – Miller 2012: 338). V nálezu k Lisabonské smlouvě BVerfG nejen prohlásil, že „sjednocení Evropy na základě smluvní unie suverénních států ... nesmí být uskutečněno takovým způsobem, že ve členských státech již nezůstane dostatečný prostor k politickému utváření jejich hospodářských, kulturních a sociálních životních poměrů ... obzvláště pro oblasti, které formují životní podmínky občanů, především jejich soukromou sféru vlastní odpovědnosti a osobní a sociální jistoty, chráněnou základními právy...“²⁵ ale přímo také zformuloval katalog agend, kde si členský stát musí uvnitř EU ponechat rozhodující slovo. Podle německých ústavních soudců by tento katalog měl zahrnovat otázky občanství, civilní a vojenský monopol na násilí, rozhodování o (státních) příjmech a výdajích mezinárodního financování, zásadách významných pro výkon základních práv (zejména omezení osobní svobody a otázky trestního

25 Překlad podle Sládeček – Mikule – Suchánek – Syllová 2016: 161.

práva), stejně jako o nastavení zásadních pravidel týkajících se rodinného života, jazykové politiky, kultury a vzdělávání, svobody tisku, smýšlení a sdružování nebo pravidel pro církve a náboženské společnosti (Steinbach: 2010).

Na abstraktní úvahy německého soudu navázal relativně překvapivě Ústavní soud ČR, když jeden z rozsudků SDEU za akt *ultra vires* prohlásil ve svém nálezu v kauze Holubec (Komárek 2012, Bobek – Bříza – Hubková 2022: 142–151), která je podrobněji v této knize rozebrána v kapitole věnované europeizaci soudní moci. Argumentace operující s překročením pravomocí SDEU se následně objevila rovněž v rozhodnutích ústavních a vrcholných soudů v Dánsku, SRN, Polsku a Rumunsku, kde bukurešťský Ústavní soud dokonce v pouhém tiskovém prohlášení oznámil, že pro rumunské soudy je v otázkách řešených konkrétním rozsudkem SDEU závazný názor rumunského Ústavního tribunálu, a nikoliv názor SDEU (Bobek – Bříza – Hubková 2022: 112).

Ochotu opírat se o argumentaci *ultra vires* posiluje v posledních letech nejen vyšší asertivita vnitrostátních soudů a jiných aktérů, ale rovněž nové trendy výkladu vlastních pravomocí na straně EU. Lisabonská smlouva měla systém unijních pravomocí zpřehlednit – podle zběžného pohledu na příslušné články SEU a SFEU tak skutečně učinila, když explicitně rozdělila unijní pravomoci do několika kategorií s odlišným právním režimem (Klammert 2019a, Claes – de Witte 2016: 50–54). V praxi nicméně došlo po vstupu Lisabonské smlouvy spíše k rozostření hranic unijních pravomocí a unijního vlivu. V unijních institucích narostla ochota propojovat unijní právní akty do „balíčků“ definovaných spíše společným regulatorním cílem než jednotným právním základem ve zřizovacích smlouvách (Dogan 2024), zvýšila se rovněž vzájemná podmíněnost (kondicionalita) různých unijních politik, naposledy např. mezi transfery z unijních rozpočtů a stavem právního státu ovlivňujícího distribuci a kontrolu unijních financí. Výrazněji se projevuje také tendence unijních aktérů odůvodňovat své aktivity nikoli specifickými unijními pravomocemi, ale „pouze“ ochranou unijních hodnot. V neposlední řadě pak expandovala spolupráce pomocí *ad hoc* mezinárodních dohod volně nasazených na unijní zřizovací smlouvy a využívajících unijní instituce jako pouhou koordinační platformu (Šlosarčík 2020a: 16–17).

Asertivitu ústavních orgánů unijních zemí při argumentaci ochranou suverenity svého státu proti vlivu evropské integrace posiluje rovněž

relativně nová²⁶ klauzule zřizovacích smluv, která v postlisabonské EU od této organizace vyžaduje „ctít rovnost členských států před Smlouvami, a jejich národní identitu, která spočívá v jejich základních politických a ústavních systémech, včetně místní a regionální samosprávy“. Stejný článek od Evropské unie výslovně vyžaduje, aby „respektovala základní funkce státu, zejména ty, které souvisejí se zajištěním územní celistvosti, s udržením veřejného pořádku a ochranou národní bezpečnosti...“ (čl. 4 odst. 2 SEU). Toto pravidlo o respektu i k národním identitám unijních států – interpretované jako zahrnující rovněž prvek respektu k jejich ústavní identitě a ústavním institucím – by mohlo sloužit jako prvek evropské integrace vyvažující působení starší a ve svém důsledku primárně prointegrační klauzule zřizovacích smluv o principu loajální spolupráce (čl. 4 odst. 3 SEU). Odkazy na ústavní identitu se objevují rovněž v ústavách některých unijních zemí, jako je maďarská ústava po novele z roku 2018 (nový čl. R.4) (Uitz 2022: 488) nebo (méně explicitně) lotyšská ústava po roce 2014 (Mits 2022: 414–415).

Výklad článku 4 odst. 2 SEU se v současnosti nicméně stále ještě usazuje v akademické debatě i politické praxi (Von Bogdandy 2011, Guastaferro 2018: 367–373, van der Schyff 2016: 230–234, Martinico 2021, Fromage – De Witte 2021). Nejde sice o pouhou politickou deklaraci (Klammert 2009b: 43–45), ale snaha členských států argumentovat ochranou své ústavní identity před SDEU jako hlavním důvodem pro nerespektování unijního práva je dosud v dialogu s unijními institucemi úspěšná spíše výjimečně, nepřímou a z ústavního hlediska ve spíše okrajových kauzách, jako byly italské spory o DPH v kauze C-42/17 M.A.S. (Rauchegger 2018: 1541–1542, Faraguna 2021: 438–440), a to již kvůli potenciální kolizi s principem rovnosti unijních států, garantovaném ve stejném článku SEU jako ochrana ústavní identity (Tomášek – Šmejkal a kol. 2022: 1215). Klauzule o respektování ústavní identity ale může přesto sloužit jako výkladový nástroj kontextualizující cíle a motivaci unijních zemí při jednání, jehož konformita s unijním právem je zpochybňována (Fromage – De Witte 2021: 416, Tomášek – Šmejkal a kol. 2022: 1215).

26 Ve zřizovacích smlouvách existovala o povinnosti respektovat národní identitu stručná zmínka již od přijetí Maastrichtské smlouvy („Unie ctí národní identitu svých členů, jejichž politický systém je založen na zásadách demokracie“). Lisabonské znění čl. 4 odst. 2 SEU ale zejména navázalo na vnitrostátní debaty o relevanci ústavní identity pro evropskou integraci (Fromage – De Witte 2021: 416) a na debaty během Konventu o budoucnosti Evropy z let 2002–2003.

Význam klauzule o respektování základních funkcí státu ze strany EU se pak v praxi jeví být zastíněn na první pohled přímočařejšími pravidly zřizovacích smluv o odpovědnosti jednotlivých unijních států za udržování veřejného pořádku a ochranu vnitřní bezpečnosti (čl. 72 SFEU) nebo o omezení aplikace obecných unijních pravidel v situacích ohrožujících bezpečnost unijních zemí (čl. 346 SFEU). A přitom ani tato evropskou integraci omezující pravidla např. nezabránila SDEU judikovat o otázkách týkajících se zaměstnávání osob v armádě nebo policii členských zemí (C-273/97 Sirdar, C-222/84 Johnston, C-285/98 Kreil), byť nikoliv o unijní konformitě povinné vojenské služby pouze pro muže (C-186/01 Dory) (Trybus 2003). Rovněž na potenciál unijní klauzule o respektování národní identity omezit expanzi vliv unijního práva v budoucnosti pohlíží alespoň část akademické komunity skepticky (Blockmans 2023: 9–10, Dimitrios Spieker 2020: 396–397), nebo dokonce přímo vyzývá k většímu aktivismu SDEU kompenzujícímu riziko zneužití této klauzule ústavními institucemi členských států (Fraguana 2021: 445–446).

Napětí mezi europeizací ústavního režimu a rezistencí vůči ní budou následující kapitoly knihy zkoumat na čtveřici prvků tradičně v mezinárodním právu definujících stát, z nichž každý má svůj základ nebo odraz rovněž v jeho ústavním režimu: území, obyvatelstvo, funkční vláda a schopnost vstoupit do diplomatických vztahů s jinými státy (Knop 2012: 95–116, Čepelka – Šturma 2018: 37–38). Druhá kapitola se věnuje omezené europeizaci území a hranic unijních zemí, zatímco třetí a čtvrtá se zaměřují na změny institutů občanství a referenda v kontextu evropské integrace. Kapitoly čtyři až osm analyzují dopady členství v EU na fungování klíčových institucí veřejné moci (vláda a ministerstva, prezident republiky, parlament a soudy) a navazuje na ně kapitola o europeizaci ústavní dimenze ekonomického vládnutí. Závěr knihy je věnován vlivu evropské integrace na diplomatické vztahy a transformaci role mezinárodních smluv v českém ústavním režimu. Kniha tak pokrývá mnohé, ale nikoliv všechny otázky europeizace českého ústavního režimu – zejména europeizace ochrany lidských práv je zmiňována spíše ostrůvkovitě a v souvislosti s jinými prvky ústavního režimu, jako je europeizace politických práv navázaných na státní / unijní občanství.

2. Hranice a státní území

2.1 Hranice v unijním a mezinárodním právu

2.1.1 Evropská integrace a státní území unijních zemí

Vlastní území vymezené státními hranicemi je i v současnosti jedním z klíčových institutů mezinárodního práva a definičních znaků suverénního státu (Knop 2012: 95). S otázkou hranic a území se proto musela vypořádat rovněž evropská integrace. Hranice přitom mají v EU ambivalentní roli. Odstraňování relevance státních hranic pro život občanů i firem je jedním z cílů evropské integrace (čl. 3 odst. 2 SEU), ale zároveň je aplikace unijních pravidel často (byť ne vždy) omezena na situace s přeshraničním prvkem, což z aplikace unijního práva vylučuje „čistě vnitrostátní situace“ ... a zároveň otevírá debatu, jak je definovat.²⁷ Přeshraniční prvek je přitom z perspektivy evropské integrace aktivován pouze ve vztahu ke hranici mezistátní (unijní stát – unijní stát, unijní stát – neunijní stát), a nikoliv jinými historickými nebo správními hranicemi uvnitř členského státu Evropské unie, jako jsou vlámsko-valonské hranice v Belgii, hranice mezi spolkovými zeměmi ve SRN nebo hranice

²⁷ SDEU tak byl např. ochoten uznat (kvůli dopadu na potenciál dítěte s dvojím občanstvím přestěhovat se v budoucnosti do jiné unijní země) existenci přeshraničního prvku při přezkumu národních pravidelch pro příjmení občanů (C-148/02 Avello), ale již nikoli v kauze italské majitelky lékárny v Římě, snažící se oponovat italským pravidlům pro otevírací dobu římských lékáren možností, že mezi jejími zákazníky by se mohli objevit také občané jiných unijních států (C-393/08 Sbarigia), nebo v případě vězně odsouzeného za trestný čin dosud neregulovaný unijním právem, argumentujícího, že by po svém případném propuštění nebo útěku z vězení mohl odcestovat do jiného unijního státu (C-299/95 Kremzow) (Slosarčík 2020a: 8).

mezi Anglií a Skotskem v předbrexitovém Spojeném království (Šlosarčík 2020a: 8–9).

Vliv EU na státní hranice a území svých členů je explicitně omezen čl. 77 odst. 4 SFEU, podle kterého se unijní právní režim pro ochranu hranic „nedotýká pravomoci členských států k zeměpisnému vymezení svých hranic podle mezinárodního práva“. Evropská unie rovněž v praxi projevuje averzi vůči snahám být vtahována do územních sporů mezi svými členy nebo do sporů o vymezení státních hranic vůbec. Vyřešení hraničních sporů ještě před vstupem do EU se pro země aspirující na členství v EU stalo de facto prvkem unijní vstupní kondicionality, byť otázka hranic není ve čl. 49 SEU nebo kodaňských kritériích výslovně zmíněna (Šlosarčík 2013: 21). EU proto např. v devadesátých letech podpořila deeskalaci slovensko-maďarského sporu o stavbu dunajské přehrady Gabčíkovo-Nagymaros pomocí předložení sporu Mezinárodnímu soudnímu dvoru v Haagu. Obdobnou podporu ze strany EU získalo v roce 2009 přenesení sporu o vymezení pozemní i mořské hranice mezi Slovinskem a Chorvatskem před zvláštní mezinárodní rozhodčí tribunál.²⁸ Následně se Evropská komise a SDEU odmítly angažovat v situaci, kdy Chorvatsko v roce 2018 odmítlo akceptovat rozhodnutí rozhodčího tribunálu, které pro Chorvatsko vyznělo nepříznivě (C-457/18 Slovinsko v. Chorvatsko).²⁹

Unijní respekt k mezinárodním a ústavním pravidlům pro vymezení hranic se odráží rovněž v unijním vymezení území, na kterém se uplatňuje unijní právo. Čl. 52 odst. 1 SEU (modifikovaný brexitovou smlouvou) prostě stanoví, že se unijní zřizovací smlouvy „vztahují na Belgické království, Bulharskou republiku, Českou republiku, Dánské království,

28 K politické dohodě došlo již v roce 2009, ale k formálnímu podpisu dokumentu o přijetí pravomoci rozhodčího tribunálu došlo až v roce 2012, tj. po podpisu chorvatské přístupové smlouvy, ale ještě před chorvatským vstupem do EU (Šlosarčík 2013: 40).

29 Vzhledem k politické neochotě a právním omezením Evropské unie pro přímou intervenci do otázek vymezení státních hranic proto působil až bizarním dojmem dokument (Western Balkans – Way Forward. Non-paper) údajně zasláný Slovinskem v roce 2021 Evropské radě a Evropské komisi. Slovinsko v něm mělo údajně navrhnout přepsání většiny státních hranic na západním Balkánu (připojení částí Bosny a Hercegoviny k Srbsku a Chorvatsku, spojení Albánie a Kosova a zavedení zvláštního režimu pro severokosovské oblasti obývané srbským obyvatelstvem) coby nástroje politické stabilizace regionu a jeho „evropské perspektivy“. Dokument vyvolal nejen očekávané odmítavé reakce některých západobalkánských zemí, ale následně jeho autorství popřelo samotné Slovinsko a jako relevantní podklad pro zahraniční politiku jej nepřekvapivě odmítly i unijní instituce.

Spolkovou republiku Německo, Estonskou republiku, Irsko, Řeckou republiku, Španělské království, Francouzskou republiku, Chorvatskou republiku, Italskou republiku, Kyperskou republiku, Lotyšskou republiku, Litevskou republiku, Lucemburské velkovévodství, Maďarskou republiku, Republiku Malta, Nizozemské království, Rakouskou republiku, Polskou republiku, Portugalskou republiku, Rumunsko, Republiku Slovinsko, Slovenskou republiku, Finskou republiku a Švédské království“, tedy na dvacet sedm členských států postbřezitové Evropské unie. Článek 52 SEU ve svém druhém odstavci ale zároveň odkazuje na detailnější pravidla pro územní aplikaci unijních právních předpisů podle čl. 355 SFEU. Celkové územní vymezení teritoriální aplikace unijního práva je ale ještě komplikovanější. Zvláštní zacházení s vybranými regiony unijních zemí se může opírat nejen o čl. 355 SFEU, ale také o jiná ustanovení zřizovacích smluv (čl. 198–204 SFEU, čl. 349 SFEU), přístupové *acquis* (např. zvláštní režim omezující aplikaci unijního, resp. tehdejšího komunitárního práva na území poloostrova Athos, obsažený v řecké přístupové smlouvě), nebo o „pouhou“ unijní legislativu, jako v případě definice celního území EU. Rozdílnost působení unijního práva v některých regionech unijních zemí je tak důsledkem regulatorních hranic definovaných nikoli ústavním, ale unijním právem. Podle D. Kochenova proto lze v kontextu evropské integrace hovořit o samostatném pojmu „unijní území“, odrážejícím existenci autonomně definovaného teritoriálního působení unijního práva (Kochenov 2019d: 334–335).

Dvojici nejvýznamnějších typů unijních regionů se zvláštním zacházením tvoří „nejvzdálenější regiony EU“ (outermost regions / OR nebo OMR) a „přidružené zámořské země nebo území“ (overseas countries and territories / OCT). Obecný princip režimu pro OMR lze shrnout do pravidla, že „unijní právo se aplikuje, není-li výslovně stanoveno jinak“ (čl. 355 odst. 1 SFEU a čl. 349 SFEU). Pravidla pro odchylky z obecného unijního režimu se přijímají zvláštním legislativním postupem a v zásadě by měly být přiměřené svému účelu, přesně definované a nikoliv trvalého charakteru (C-212/96 Chevasus-Marcher); v praxi je ale právní režim OMR velmi flexibilní a některé výjimky z aplikace unijního práva zasahují až do klíčových unijních politik, jako je vnitřní trh nebo daňové otázky (Kochenov 2019b: 2060–2061). Obecným přístupem k OCT je naopak aplikace unijního práva jen v případech, kdy tak unijní právní normy stanoví (čl. 355 odst. 2 SFEU a navazující Příloha II, čl. 198–204 SFEU). OCT země mohou rovněž uvalit na dovoz zboží ze zbytku EU celní poplatky (čl. 200 odst. 3 SFEU), což např. motivovalo obyvatele

ostrova Sv. Bartoloměje v referendu hlasovat pro změnu svého statutu z OMR na OCT (Kochenov 2019c: 1571–1572). Naopak propojenost OCT s unijním právním systémem posiluje skutečnost, že soudy sídlící na teritoriu OCT se mohou (stejně jako soudy z OMR) na SDEU obracet s předběžnými otázkami na výklad nebo platnost unijních právních norem (C-100-101/89 Kaefer a Procacci).

Některé regiony unijních států (Alandské ostrovy, Faerské ostrovy) se z dichotomie OMR versus OCT vyčleňují a zřizovací smlouvy jejich právní režim „ušly na míru“ specifické situaci příslušného regionu (čl. 355 odst. 3–5 SFEU). *Ad hoc* režim byl v předbrexitové EU vyjednáán rovněž pro Normanské ostrovy, ostrov Man, Gibraltar (Murray 2012: 152–159) nebo pro britské vojenské základny na Kypru (Hadjigeorgiou – Skoutaris 2019). Přehled unijních režimů pro vybraná teritoria členských států podává následující tabulka 4.

Původní rozlišování mezi OMR a OCT mělo odrážet nejen ekonomické rozdíly mezi oběma skupinami regionů, ale rovněž silnou inkorporaci území OMR do ústavního systému svého státu, odlišující se od volnější ústavně politické vazby OCT (Kochenov 2019a: 2087). Proto mělo postavení OMR před svým osamostatněním např. Alžírsko a dnes jím disponují např. Francouzská Guyana, Reunion, Martinik, Guadeloupe, Kanárské ostrovy či Madeira. Mezi OCT pak patřily nebo patří Grónsko, Nová Kaledonie, Francouzská Polynésie nebo (před brexitem) Falklandské ostrovy či Bermudy. Rovněž *ad hoc* režim pro regiony uvedené ve čl. 355 odst. 3–5 odráží specifika jejich ústavního postavení. Zřizovací smlouvy například výslovně stanoví, že se „smlouvy (tj. unijní právo) nevztahují na Faerské ostrovy“ (čl. 355 odst. 5 písm. a). Protože ale většina obyvatel Faerských ostrovů disponuje (kvůli ústavní vazbě na Dánsko) unijním občanstvím, nejsou tyto ostrovy od unijního právního systému izolovány způsobem, jaký by naznačovalo zběžné čtení čl. 355 SFEU.

Ústavní postavení regionu v rámci svého státu se může vyvíjet, ale domácí ústavní změny se nemusejí okamžitě promítnout do změny územního režimu podle unijního práva (Kochenov 2019a: 2091). Například nová ústavní pravidla pro Nizozemské Antily z roku 2010 se v unijním právu projevila až s odstupem několika let. Obdobně ostrov Sv. Bartoloměje se sice mohl v roce 2003 v referendu vyslovit pro změnu svého ústavního postavení a francouzský stát mohl tuto změnu provést v zákoně z roku 2007, ale unijní právo přesunulo ostrov Svatý Bartoloměj ze skupiny OMR