

# Zastavte Evropský soudní dvůr!

Kompetence členských států jsou oslabovány. Stále spornější rozsudky z Lucemburku si žádají existenci kontrolní soudní instituce.

**Profesor Dr. Roman Herzog a Dr. habtl. Lüder Gerken**

F.A.Z. Frankfurt, 8. září 2008

---

Evropská soudní moc se otřásá v základech. Příčinou je Evropský soudní dvůr (ESD), který s podivuhodnými odůvodněními zbavuje členské státy jejich nejvlastnějších kompetencí a podstatně zasahuje do jejich právních řádů. Zatím přišel tak o značnou část důvěry, která mu kdysi patřila.

Nedávné zapojení německého Spolkového ústavního soudu bylo logickým krokem. Ten by měl brzy vynést rozsudek, jenž by mohl mít pro vývoj evropského soudnictví stěžejní význam; jedná se totiž o otázku, má-li být přehnané vykonávání soudních pravomocí ESD v budoucnu opět podrobena přísné kontrole ze strany Spolkového ústavního soudu, anebo má-li se Spolkový ústavní soud své kontrolní funkce definitivně vzdát.

Za tímto rozhodujícím případem je právní spor dvou advokátů. Koncem roku 2002 byla v proudu reforem pracovního trhu přechodně snížena věková hranice z 58 na 52 let, od které by pracovníci směli neomezeně vstupovat do časově limitovaných pracovních vztahů. Rudo-zelená koalice chtěla touto cestou zvýšit šance starších nezaměstnaných na trhu práce. Vysoký stupeň ochrany německých zaměstnanců před výpovědí spolu s obavou mnohých zaměstnavatelů z možného poklesu produktivity práce starších pracovníků zapříčinily, že starší nezaměstnaní neměli často žádnou šanci najít práci.

Evropská unie (EU) schválila roku 2000 antidiskriminační směrnici, která zakazuje nerovné zacházení „na pracovním trhu a v zaměstnání“ na základě stáří. Tato směrnice EU obsahuje samozřejmě výslovné ustanovení, podle kterého se smějí členské státy dopustit věkové diskriminace, chtějí-li tímto podporovat zaměstnanost. Jak budou toto ustanovení provádět, je nadále v jejich kompetenci.

Dva právníci v Mnichově byli ale toho názoru, že uvedené snížení věkové hranice odporuje zmíněné směrnici EU, a chtěli to v roce 2003 ověřit soudní cestou. Otázkou se zabýval ESD a rozhodl takto: německá reforma trhu práce je skutečně neslučitelná s antidiskriminační směrnicí. Není totiž „dokázáno“, že německé reformní nařízení je pro podporu starších nezaměstnaných „objektivně nezbytné“.

Tento tzv. Mangoldův rozsudek je problematický z různých důvodů. Za prvé: politika zaměstnanosti a sociální politika patří stále ještě ke klíčovým kompetencím členských států. Příklad ale ukazuje, jak hluboko do těchto kompetencí EU se svou regulací a výkonem soudní pravomoci zasahuje. I když Smlouva o ES na evropské úrovni regulaci diskriminace umožňuje, i tak ostře vyvstává otázka, proč EU nerovné zacházení na základě věku na trhu

práce vůbec reguluje. EU smí podle principu subsidiarity jednat pouze tehdy, pokud může problém vyřešit skutečně efektivněji než členské státy. Podle platného práva je hlavním kritériem takový charakter problému, jehož následky překračují hranice členských států. Věková diskriminace má ale na rozdíl od diskriminace z důvodu státní příslušnosti sotva důsledky přesahující hranice, a mohla by být proto regulovaná samotnými členskými státy. Toto ESD suverénně přehlíží.

Přínejmenším lze tvrdit, že směrnice EU výslovně prohlašuje diskriminaci na základě věku za účelem podpory zaměstnanosti ve členských státech za přípustnou. Tento fakt ESD nepopírá. Avšak maří německé opatření na podporu zaměstnanosti.

Za druhé: Směrnice EU neplatí v členských státech přímo, ale musí být nejdříve národními zákonodárci přijaty; ti mohou o formě a prostředcích příslušných opatření samostatně rozhodnout. Německo muselo svoje zákony a předpisy do 2. prosince 2006 přizpůsobit zmíněné antidiskriminační směrnici. V roce 2002 tedy ještě neexistovala povinnost směrnici přejmout. Snížení věkové hranice mělo nadto k 31. prosinci 2006 spontánně zaniknout, to znamená pár dní po vypršení lhůty pro převzetí směrnice. Také toto ESD nebere v potaz.

Za třetí: ESD se pro zdůvodnění svého rozsudku uchýlil se k prapodivné konstrukci. ESD se domnívá, že zákaz diskriminace na základě věku čerpal ze „společných ústavních tradic členských států“ a z „různých smluv mezinárodního práva“. Německý reformní předpis tedy vůbec neměl odporovat (tehdy ještě nepřijaté) antidiskriminační směrnici a tím právu EU, ale „obecným zásadám práva Společenství“.

Tento „obecný princip práva Společenství“ byl nicméně smyšlený. Pouze ve dvou členských státech (z tehdejších 25) – ve Finsku a v Portugalsku – je zákaz diskriminace z důvodu stáří zmíněn v ústavě; o zákazu diskriminace není vůbec žádná zmínka byť jen v jediné smlouvě mezinárodního práva, což je v rozporu s lapidárním tvrzením ESD. Je tedy snadno pochopitelné, proč se ESD nepokusil o sebemenší upřesnění svého tvrzení a podání jakéhokoli důkazu. Touto vykouzlenou konstrukcí nejednal ESD, hrubě řečeno, jako prvek soudní moci; počínal si spíše jako moc zákonodárná, jako legislativa.

Za čtvrté: ESD ve svém rozsudku přikázal, aby německý reformní předpis zůstal „nepoužitý“ s okamžitou platností. Fakticky ho tímto prohlásil za neplatný. Také toto je velmi sporná změna paradigmatu. Smlouva o ES předepisuje – jak bylo řečeno – nepřímou platnost směrnic ve členských zemích. Ne směrnice EU, ale teprve národní prováděcí předpisy mají tedy občanům ukládat práva a povinnosti.

ESD dříve toto rozdělení kompetencí respektoval: Když byl zákon členského státu se směrnicí EU neslučitelný, omezil se ESD na konstatování neslučitelnosti. Členský stát musel sice svůj zákon změnit, ale než se tak stalo, platila stará verze (odporující právu EU) dále. Občané se tedy mohli spolehnout na závaznost svého národního práva. To je teď jiné: následkem rozhodnutí ESD se všechny pracovní poměry na dobu určitou plynoucí z německé reformy pracovního trhu přes noc staly poměry na dobu neurčitou – mezi důsledky lze počítat také vznik materiálních škod pro zasažené podnikatele.

Na základě těchto čtyř základních pochybností naráží Mangoldův rozsudek v odborné právnické veřejnosti na téměř jednomyslnou, hromadnou kritiku.

Změna scény: V roce 2003 uzavřel podnik nedaleko Hamburku pracovní smlouvu na dobu určitou s 53-letým pracovníkem na základě německé reformy pracovního trhu. Krátce před vypršením smlouvy podal tento zaměstnanec žalobu. Uplatnil neslučitelnost této reformy s právem EU. Příslušný pracovní soud žalobu zamítl, stejně tak i odvolací soud.

Žalobce poté postoupil ke Spolkovému pracovnímu soudu. Mezitím vyřkl ESD Mangoldův rozsudek. Spolkový pracovní soud si osvojil jeho výklad a nevzal v potaz všechny pochyby plynoucí z nedávného předložení onoho rozhodnutí ESD k vysvětlení a z jeho předložení k Spolkovému ústavnímu soudu. Rozsudky předchozích instancí byly zrušeny.

Podnik podal proti tomuto rozhodnutí ústavní stížnost. Uplatnil různé pochybení proti ústavě. Spolkový ústavní soud se touto ústavní stížností již hodný čas zabývá. Už toto by měl ESD brát jako varování. Spolkový ústavní soud roku 1986 delegoval na ESD ověření právní slučitelnosti evropských právních aktů s ústavou (rozsudek „Solange II“). Vycházel z toho, že dodržování základních práv na evropské úrovni je zaručeno ESD na stejné úrovni, jako je zaručeno v Německu. Sám chtěl zakročit pouze v případě, pokud v Německu platící ústavní ochrana bude porušena všeobecně, nikoli jen v jediném právním případě.

Jak zásadní je význam této výslovné výhrady, se ukáže při posuzování Mangoldova rozsudku Spolkovým ústavním soudem. Právní situaci každopádně změnil tento rozsudek zásadně, a to v několika ohledech.

Nezávisle na tom musí být Mangoldův rozsudek posuzován ve světle Maastrichtského rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu z roku 1993. Podle něj má zásadní význam, aby orgány EU – ke kterým patří také ESD – dodržovaly hranice pravomocí, které jim Smlouva o ES poskytuje – a sice Smlouva o ES v podobě, ve které byla schválena Německým spolkovým sněmem. Jakoukoli činnost, obzvláště pak vývoj judikatury, kterými by podle této interpretace byly hranice překročeny, německý Spolkový sněm neodsouhlasí, a tímto bude v Německu považována za neplatnou.

Ve zmíněném případě se ESD choval jako zákonodárce. Odkazuje se na údajné dohody mezinárodního práva a údajné ústavní tradice členských států, a přitom vytvořil právo EU. Během ještě běžící lhůty na převzetí směrnice EU nařídil, že národní předpis nesmí být používán déle. Lze pak velmi snadno vidět v tom všem nepřipustné porušení smlouvy, tak říkajíc „vybočující soudní rozhodnutí“.

Mangoldův rozsudek ESD je jen jeden z mnoha, jež podstatně zasahují do kompetencí členských států a jež vyvolaly u rozhořčené odborné veřejnosti masivní kritiku. Jenom tři další příklady z nedávné doby:

První příklad: V roce 2006 schválil ESD zákonný zákaz EU tabákové reklamy, který platí především pro lokální noviny. EU reklamu na tabák v novinách z důvodů spjatých se zdravotní politikou nedávno zakázala. Protože však EU ve zdravotní politice nemá požadované zákonodárné pravomoci, našla se oklika: vnitřní trh by byl poškozen, kdyby nebyl zaveden jednotný zákaz platící v celé EU. Zákaz tabákové reklamy ze zákona v jedné členské zemi by totiž vedl k tomu, že by se zahraniční noviny, které by takovou reklamu obsahovaly, nesměly v tomto státě prodávat. EU nebere v potaz skutečnost, že místní noviny se téměř nikdy v zahraničí neprodávají, a tím je tato překážka již předem fakticky vyloučena.

Hlavní protiargument Německa, že veškeré dříve existující národní zákazy tabákové reklamy se výslovně nevztahovaly na zahraniční noviny a tím pádem vůbec nemohly bránit volnému prodeji zahraničních novin s tabákovou reklamou, ESD bez okolků „otočil“: situace, kdy v národním zákazu reklamy tyto výjimky existovaly, potvrzuje, že také národní zákonodárci viděli tento problém jako reálný.

Druhý příklad: v letech 2005 a 2007 posunul ESD dvěma rozsudky kompetenci EU v oblasti trestního práva. Dříve téměř všechny členské státy s poukázáním na vlastní nesrozumitelná ustanovení Smlouvy o EU rozhodně vyvozovaly, že tato kompetence neexistuje. ESD prosadil opak.

Způsob argumentace ESD si člověk vychutná: „Trestní právo stejně jako trestní právo procesní ze zásady nespadá do pravomoci Společenství. To však nemůže bránit zákonodárcům Společenství v přijímání opatření v souvislosti s trestním právem členských států, které jsou podle jeho mínění nutná k prosazování práva EU v oblasti životního prostředí. Může tudíž zavázat členské státy k zavedení takovýchto sankcí.“ Toliko ESD ke vztahu mezi EU a tzv. „Pány smluv“ (Herren der Verträge, pozn. překl).

Třetí příklad: V roce 2006 přiznal ESD vyhoštěnému Tunisovi právo na pobyt, ačkoli Evropsko-středomořská dohoda mezi Tuniskem a členskými státy EU takový postup výslovně vylučuje.

V této smlouvě je kromě jiného stanoveno, že s Tunisany v EU a s občany EU v Tunisku nesmí být zacházeno rozdílně co se týká pracovních podmínek pro zaměstnance. Varovány předchozím rozsudkem ESD, vložily členské státy EU do dohody naprosto jasně předpis, že v otázce přiznávání práva na pobyt cizinců budou mít kompetence samotné členské státy a že především zákaz diskriminace na pracovním trhu nesmí být použit za účelem vydobytí si prodloužení pracovního povolení. Tímto měly být vyloučeny žaloby na diskriminaci, při kterých by bylo proti sobě postaveno pracovní povolení a časová platnost povolení k pobytu.

ESD nedbal jednoznačného znění dohody a prosadil opak: antidiskriminační charakter dohody se vztahuje také na otázky práva pobytu. Arogance, kterou tímto projevil, vyvrcholila ve „zdůvodnění“ tohoto rozhodnutí: „Nelze předpokládat, že členské státy disponují zákazem diskriminace, jehož praktickou účinnost by omezily pomocí ustanovení národního práva“. Taková možnost „by zpochybňovala jednotnou aplikaci tohoto zákazu“. Co by se dělo v Německu, kdyby si Spolkový pracovní soud vůči zákonodárcům stanovil takové výhody? Na evropské úrovni je zřejmě zbavení svéprávnosti „Pánů Smluv“ bez odporu trpěno.

Toto není jediný případ, kdy ESD vůči zákonodárcům převrací v pravý opak. Dokládá to rozhodnutí o studentské směrnici EU, díky které musela být přiřknuta belgická sociální pomoc v Belgii studujícímu Francouzi, ačkoli celé právo EU vyjadřuje neexistenci takových nároků, vylučuje je dokonce samotná studentská směrnice EU: Podle článku 1 této směrnice smí v zahraničí studovat jen ten, kdo prokáže tolik prostředků k zabezpečení existence, „že on a jeho rodina během pobytu nemusejí žádat o sociální pomoc přijímacího členského státu“. K tomu ESD prohlásil: „Na druhou stranu neexistuje žádné opatření směrnice, které by zbavovalo ty, na které ji lze aplikovat, možnosti získat sociální dávky.“ Toliko ESD k hodnotě

textů zákona. Spolkový ústavní soud se ve Maastrichtském rozsudku odvolává na výklad práva EU „dle principu *effet utile*, tedy ve smyslu co nejširšího možného výkladu pravomocí Společenství“. Až potud vše v pořádku. Judikatura ESD vzbuzuje dojem, že tyto hranice už byly dávno překročeny.

Popsané případy ukazují, že ESD vědomě a systematicky ignoruje stěžejní zásady západního soudního výkladu práva, rozhodnutí zdůvodňuje nečistě, vůle zákonodárců nedbá nebo ji celkově obrací v opak a vymýšlí právní zásady, které může brát při pozdějších rozhodnutích za základ. Případy ukazují, že ESD oslabuje kompetence členských států v klíčové sféře národních pravomocí.

Výsledek: ESD je jako instituce ochrany subsidiarity poslední instance a jako ochránce zájmů členských států nezpůsobitelný. Toto neudivuje. Neboť zaprvé je ESD ve článku 1 a 5 Smlouvy o EU zavázán spolupodílet se na „realizaci stále užší Unie“. Zadruhé vede vyčerpávající jurisdikce ESD k tomu, že oblastí, ve kterých může soudit a tím vytěšňovat soudy členských států, rovněž rostou, takže stále posiluje jeho vlastní vliv. Na tomto zjištění nemění nic ani zdrženlivé rozsudky ESD, které jsou tu a tam záměrně podávány jako sedativum, aby dočasně tlumily rostoucí nespokojenost členských států.

Na tomto pozadí a vzhledem k dosažené úrovni integrace v EU se nutkavě nabízí myšlenka zřízení soudního dvora pro otázky kompetence, který by byl nezávislý na ESD. ESD byl založen s tím, že se stane soudním arbitrem v zájmech EU a jejích členských států. Byla na něj převedena rozsáhlá rozhodovací práva, protože se věřilo, že bude tuto úlohu vykonávat nestranně a podle srozumitelných pravidel soudní dovednosti. Pokud tuto důvěru zneužívá, nesmí se divit, že slábně.

Otázka řešená Spolkovým ústavním soudem v souvislosti s Mangoldovým rozsudkem je v této souvislosti zásadní: Rozsudek ve prospěch sporné strany by odkázal ESD do příslušných mezí. Vedl by k tomu, že rozsudek ESD by v Německu nesměl být použit a tím by byla v tomto bodě zrušena přednost práva EU před národním právem. To by však přeci jen bylo snesitelné – nejenže mezitím byla uvedena v platnost antidiskriminační směrnice, čímž by neaplikovatelnost rozsudku ESD nemusela mít žádné trvalé následky pro právní jednotu v EU. Mnohem více by však zamítavý výsledek ústavní žaloby do budoucna Spolkovému ústavnímu soudu ztížil nebo pravděpodobně dokonce znemožnil možnost kontrolovat nadměrný výkon soudní pravomoci ESD. Budeme napjatě očekávat, jak Karlsruhe rozhodne.



Bývalý spolkový prezident SRN Roman Herzog je členem správního výboru Centra pro evropskou politiku.

Lüder Gerken je předsedou Centra pro evropskou politiku.