

Filip Křepelka

## SPOJENÉ STÁTY EVROPSKÉ PODLE AMERICKÉHO VZORU JAKO ŘEŠENÍ DLUHOVÉ A MĚNOVÉ KRIZE EVROPSKÉ UNIE

**Abstrakt:** Příspěvek se vypořádává s častými výzvami, aby se Evropská unie kvůli dluhové a měnové krizi urychleně přeměnila na federaci. Provádí se proto srovnávání se Spojenými státy americkými jako modelovou federací. Pečlivě zkoumání klíčových rysů amerického federalismu se zaměřením na působení v ekonomické a sociální oblasti ukazuje, že rozdíly jsou zásadní a vytvářely se dlouhodobě. Evropská unie spojuje vesměs jazykově vymezené národní státy, Spojené státy americké vytvořil jeden národ užívající společný jazyk. Spojené státy byly od počátku spolkovým státem, který prosazoval své právo pomocí vlastních úřadů, soudů a ozbrojených sil. Přímé a při střetu se státním právem přednostní uplatnění federálního práva je samozřejmostí. Američané jsou na prvním místě občané Spojených států. Americká federální moc má jednotnou zahraniční politiku a obranu, určuje sociální politiku a za těmito účely má dostatečný rozpočet napájený federálními daněmi. Evropská unie je ve všech uvedených záležitostech méně soudržná a pro její rychlou proměnu na Spojené státy evropské nejsou společenské, ekonomické ani politické předpoklady. Součástí amerického federalismu nicméně není pomoc zadluženým státům.

**Klíčová slova:** Evropská unie, federalismus, srovnávání

### 1. DŮVODY PRO ZAMYŠLENÍ A POSTUP PŘI NĚM

„Spojené státy evropské“ jsou představou, ba dokonce touhou mnohých myslitelů a politiků.<sup>1</sup> Těžko říci, zda je sdílí širší veřejnost.<sup>2</sup> V nynějším čase dluhové a měnové krize, jež dokáže vyvolat též vážnou politickou krizi Evropské unie, se myšlenka oživila. Federalizace má zachránit euro, ba Evropskou unii jako takovou, neboť pád společné měny by ji rozvrátil.

Vzorem bývají Spojené státy americké. Na místě je tak uvažování, zda jsou pro přiblížení předpoklady, ale také zda jednotlivé kroky a záměry skutečně sledují americký vzor. Začít je však třeba zmíněním jazykových, kulturních a dějinných souvislostí. Dále je vhodné posoudit způsob a stupeň spojení. Pozornost si zaslouží společné agendy a politiky obou celků, nástroje prosazování práva celků a vztah vůči právu států, orgány a jejich působení. Teprve potom je možné zkoumat současné a možné budoucí působení Spojených států amerických a Evropské unie ve věcech rozpočtových, měnových a hospodářských.

<sup>1</sup> V 19. století sjednocení Evropy do společného státu navrhovali W. Jastrzembowski, G. Mazzini či V. Hugo. Nejvíce se uvádí W. Churchill, který v roce 1946 na univerzitě v Zürichu navrhl vytvoření Spojených států evropských, byť bez účasti Velké Británie. Existuje federalistické hnutí – Unie evropských federalistů. Mezi současnými politiky patří mezi zastánce postátnění EU belgický politik G. Verhofstadt a eurokomisařka V. Reading z Lucemburska či bývalý německý ministr zahraničí J. Fischer.

<sup>2</sup> Výzkum veřejného mínění Eurobarometer, prováděný od roku 1973 Evropskou komisí, pravidelně zahrnuje náhledy na EU. Zmiňuje se „vhodné“ formulování otázek kladených vzorku nepříliš orientovaných obyvatel členských států, viz NISSEN, S. *The Eurobarometer and the process of European integration*. Springer Netherlands, 2012.

Evropsko-americké srovnávání nevylučuje zmínění dalších federací (Švýcarsko, Indie, Rusko), včetně těch uvnitř Evropské unie (Německo a Rakousko), nebo decentralizovaných států (Čína, Itálie, Španělsko, Belgie).

Leckteré skutečnosti jsou široce známé. Citace se zde tak omezí na připomenutí právního rámce. Literatura se uvede, pokud téma rozpracovává, zvláště když srovnává, a to jak z pohledu americké,<sup>3</sup> tak z evropské strany.<sup>4</sup> Pozornost si zaslouží literatura věnovaná obecně federalismu. První orientaci v amerických realitách čtenář nalezne na internetu, například v heslech anglické Wikipedie či americké právní encyklopedie USLegal.<sup>5</sup>

Článek v právnickém časopisu se soustředí na právní rozměr tématu. Historické, geografické, ekonomické, politické, kulturní, sociální a psychologické souvislosti se však nedají opomíjet.

## 2. JAZYKOVÁ A KULTURNÍ SOUDRŽNOST

Evropská unie má nyní čtyřicet úředních jazyků. Těmito jazyky se zachycují zřizovací smlouvy, nařízení, směrnice a rozhodnutí a důležité podklady a prohlášení, přičemž je snaha překládat též zásadní rozsudky.<sup>6</sup> Evropská unie tak má obřímí překladatelskou a tlumočnickou službu.

Srovnatelný počet členských států a jazyků dokládá, že evropské státy ustavily vesměs jazykově vymezené národy. Úřední jazyky mají ve svých státech pevné postavení, užívají se ve všech oblastech moci, hospodářství a společnosti.

Na evropské mnohojazyčnosti mění málo užívání nejvíce vyučované angličtiny, francouzštiny a němčiny jako vnitřních pracovních jazyků. Jakkoli se angličtina prosazuje jako celosvětový komunikační jazyk elit a masově se po celém světě vyučuje, stále ji neovládají široké vrstvy obyvatel evropských zemí natolik, aby zprostředkovala debaty nutné pro další politickou integraci.<sup>7</sup>

Ve Spojených státech jsou poměry odlišné. Indiánské jazyky jsou přčetné a jejich význam též kvůli okrajovému postavení Indiánů zanedbatelný. Africké jazyky vymizely v dalších generacích černých otroků. Patrně jsou jazyky přistěhovalců z Evropy a Asie.

<sup>3</sup> Klíčovými díly o právu EU z perspektivy práva USA jsou BERMANN, G. A. – GOEBEL, R. J. – DAVEY, W. J. – FOX, E. M. *Cases and Materials on European Union Law*. (American Casebook Series), 3. vydání. West, 2010 a LEVASSEUR, A. A. – SCOTT, R. F. – RAVNOUARD, A. – CORCOS, C. A. – MONEGER, J. *The Law of the European Union*. Ohlášeno 2. vydání. Carolina Academic Press, 2013. Srovnávací recenzi předchozích vydání obou děl a vysvětlení významu studia práva EU v USA představuje FRANKS, M. R. On Studying European Law. *18 Tulane European & Civil Law Forum*. 61, 2003, dostupné na <http://www.franks.org/europeanlaw.htm>.

<sup>4</sup> Jak uvádím ještě dále, jedním z projevů mnohojazyčnosti EU je též roztržitá reflexe jejího práva. Platí to rovněž pro evropsko-americké srovnávání. Z běžně nejpracovanější německé, resp. německy psané literatury lze doporučit KRISTOFERITSCH, H. *Vom Staatenbund zum Bundesstaat? Die Europäische Union im Vergleich mit den USA, Deutschland und der Schweiz*. Vienna: Springer, 2007.

<sup>5</sup> <http://en.wikipedia.org>, <http://uslegal.com>.

<sup>6</sup> Čl. 55 Smlouvy o Evropské unii ve znění Lisabonské smlouvy, resp. Nařízení Rady č. 1/58 o užívání jazyků v Evropském hospodářském společenství ve znění smluv o přistoupení nových členských států.

<sup>7</sup> Nejnovější průzkum znalostí cizích jazyků v EU Eurobarometer 386 – Europeans and their Languages naznačuje, že 38 % obyvatel neanglických členských států rozumí anglicky na úrovni umožňující běžnou komunikaci. Dokonce kdyby toto nebylo optimistické sebehodnocení, většina Evropanů anglicky neovládá.

Země však působí jako *melting pot* hlavně právě v jazykovém smyslu. Přistěhovalci a jejich potomci si osvojují angličtinu. „Netaví se“ toliko španělština přistěhovalců z latinskoamerických zemí. Její nástup vyvolává snahu zajistit postavení angličtiny též právně (*English only movement*).<sup>8</sup> Dokonce pokud se ovšem španělština prosadí jako druhý jazyk, tak se Spojené státy přiblíží dvou- či vícejazyčným zemím (Kanada, Belgie, Švýcarsko či Singapur), nikoli mnohojazyčné Evropské unii.

Mnohojazyčnost Evropské unie brzdí spojení hospodářství, společnosti, politiky a práva. Nenastává integrace trhů jazykově vázaného zboží (tisk). Výrobky musí doprovázet mnohojazyčné popisy a návody. Mezinárodně se podniká obvykle pomocí pro státy a tak souběžně též jazykové prostory ustavených poboček a dceřiných společností. Obchod službami je podvázán často právě jazykovou rozmanitostí. Malé stěhování za prací a podnikáním je rovněž důsledkem jazykové bariéry. Nepřítomnost společného jazyka konečně znemožňuje poevropštění politiky a přispívá též k odlišnému vnímání společného práva.<sup>9</sup> Ve Spojených státech jsou díky jazykové jednotě trhy zboží a služeb propojené více. Stěhování je značné. Země má jednotnou politickou scénu.

Kulturou lze rozumět náboženství a světonázor (s vědomím možných rozdílů mezi formalitou a faktem), vzorce chování (mentalita), podobu rodin a rozvrstvení společenských vrstev, životní styl, účast na politice a vztah vůči státu odrážející se v jeho působení (efektivita, korupce).

Leckteré členské státy se zde podobají daleko víc svým sousedům mimo osmadvacátku než členským státům na druhém konci Evropské unie, třeba Švédsko daleko více Norsku než Řecku. Zachování rozdílů vyvolaných příslušnosti ke státům po staletí oddělených jistě napomáhá evropská mnohojazyčnost. Jakkoli se vždy zdůrazňovalo, že členské státy musejí být demokratickými právními státy,<sup>10</sup> zůstávají mezi nimi značné rozdíly, pokud jde o kvalitu demokracie, efektivitu správy a soudů či korupci.<sup>11</sup>

Ve Spojených státech amerických jsou mezi státy také patrné rozdíly, pokud jde o náboženství, kulturu a životní styl obyvatel. Jazyková jednotka však usnadňuje stěhování, takže si mnozí lidé volí stát dle svých představ, což svede rozdíly umocňovat. Přesto je americká společnost zřetelně soudržnější.

Mnohojazyčnost a značné kulturní rozdíly se považují za překážku vzniku evropského politického národa (*démos*). Existence amerického národa se nezpochybňuje. Přívlastek „národní“ se ostatně užívá opačně. V Evropské unii označuje jevy týkající se států, ve Spojených státech pro jevy celku.

<sup>8</sup> Soudobé všeobecné zpracování jazykové problematiky USA např. FINEGAN, E. – RICKFORD, J. R. *Language in the USA: Themes for the Twenty-first Century*. Cambridge University Press, 2004.

<sup>9</sup> K dopadům mnohojazyčnosti na hospodářskou, sociální, politickou a právní integraci v EU viz MÜLLER, R. – BURR, I. (eds) *Rechtssprache Europas. Reflexion der Praxis von Sprache und Mehrsprachigkeit im supranationalen Recht*. Berlin: Duncker & Humblot, 2004, či BANSCH, V. *Sprachvorgaben im Binnenmarktrecht – Sprachenvielfalt und Grundfreiheiten*. Baden Baden: Nomos, 2005.

<sup>10</sup> Vyjádřené zejména po pádu železné opony pro kandidátské státy střední a východní Evropy jako tzv. Kodaňská kritéria (Presidency conclusions, Copenhagen European Council 21–22 June 1993).

<sup>11</sup> Dle žebříčku Corruption Perception Index (<http://www.transparency.org/research/cpi/overview>) Transparency International, Global Competitiveness Report (<http://www.weforum.org/issues/global-competitiveness>) World Economic Forum či Democracy Index (<https://www.eiu.com>) Economist Intelligence Unit.

### 3. POVAHA OBOU CELKŮ A VZTAH JEDNOTLIVCE VŮČI NIM

Několik evropských států má mnohasetletou kontinuitu (Portugalsko, Francie). Jiné vznikly spojením menších států později (Itálie, Německo). Další získaly nezávislost před stoletím (Polsko), vznikly dělením větších států (Slovensko) či znovuzískaly nezávislost teprve nedávno (pobaltské země). Vždy se však členy Evropských společenství a Evropské unie staly jako mezinárodně uznané státy. Evropská unie nezakládá státy shora. Jenom intelektuálním fantazírováním je reorganizace území rozbíjející národní státy.<sup>12</sup>

Třináct kolonií založilo Spojené státy americké sice nejdříve také dohodou jako konfederaci.<sup>13</sup> Většinu dalších států však založila federace na společně obsazených a osídlených územích. Shora se uznalo též oddělení nových států od stávajících (Maine od Massachusetts, Západní Virginie). Vstup nezávislých státních útvarů byl výjimkou (Vermont, Texas, Kalifornie a Havaj). Obraz dotváří federací chráněná samospráva indiánských kmenů v rezervacích.<sup>14</sup>

Členské státy Evropské unie zůstávají součástí světového společenství států a jsou členy řady jiných mezinárodních organizací. Sama evropská integrace se uskutečňuje též pomocí jiných mezinárodních organizací s dalšími členy, například Rady Evropy a Severoatlantické aliance (NATO). Spojené státy naopak vystupovaly vždy jako jeden stát (*country*) a jako takové se staly jediným, jakkoli pochopitelně silným členem mezinárodních organizací.<sup>15</sup>

Spojené státy americké mají přes tři sta milionů obyvatel, Evropská unie půl miliardy. Jednalo by se o třetí nejlidnatější zemi světa, pokud by se takto počítala. Srovnání však klame. Při federalizaci (1789) měly Spojené státy čtyři miliony, tedy jako dnešní Norsko. Na prahu občanské války (1861–1865) měly třicet milionů, tedy méně než Polsko.<sup>16</sup>

Počet států – osmadvacet, respektive padesát – by mohl být převrácený. To podstatné je však srovnatelné. Jak v Evropské unii, tak ve Spojených státech jsou státy s desítkami milionů obyvatel, státy milionové a státy se statisíci obyvatel. Nejlidnatější Německo a Kalifornie jsou podílem na celku podobné.<sup>17</sup>

Oba celky však hlavně jinak vznikly a vyvíjely se. Americká konfederace spojila sousedící kolonie, jež na konci 18. století povstaly proti Velké Británii. Občanská válka byla krvavým vrcholem pnutí mezi „Severem“ a „Jihem“ nejen kvůli otroctví, což bychom dnes považovali za zásadní spor o lidských právech, ale též souvisejícím hospodářským, společenským a politickým rozdílem. Evropská společenství založila po druhé světové

<sup>12</sup> Nizozemský magnát A. Heineken navrhl v knize *The United States of Europe (a Eurotopia?)* v roce 1992 rozdělení budoucí EU zahrnující země střední a východní Evropy do 75 regionů, např. Československo rozdělil z brněnského pohledu nikoli úplně nesmyslně na Čechy, Moravu a Slovensko.

<sup>13</sup> Articles of Confederation and Perpetual Union sepsané 15. 11. 1777, jejichž ratifikace všemi koloniemi byla dokončena v roce 1781.

<sup>14</sup> Zvláštní postavení Indiánů předpokládá Ústava USA (Art I, Sec. 2, Cl. 3 a Art. I, Sec. 8), postupně se ustálil koncept *tribal sovereignty* a vyvinulo federální právo ochrany a podpory kmenů v rezervacích.

<sup>15</sup> Kompetenci prezidenta sjednávat se souhlasem senátu mezinárodní smlouvy (Art. I, Sec. II United States Constitution – dále jen „U. S. Const.“) doplňuje zákaz uzavírat mezinárodní smlouvy státům (Art. I, Sec. 10), ledaže je povolí federální moc.

<sup>16</sup> Data týkající se USA jsou široce dostupná na internetu, pocházejí z desetiletých sčítání ([www.census.gov](http://www.census.gov)), data týkající se EU z přehledů Eurostatu (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>).

<sup>17</sup> Průměrná lidnatost států v EU je totiž 19 milionů obyvatel, v USA 6 milionů. Nejlidnatější stát má 16 %, resp. 12 % celkového počtu obyvatel EU, resp. USA.

válce část západoevropských států. Na pořadu bylo zvládnutí poraženého Německa, hrozbou byl Sovětský svaz a Spojené státy byly ochráncem a hospodářským vyzývatelem. Postupně vstupovaly další evropské státy a zaváděly se další agendy a pro ně vytvářely složité struktury. Evropa a svět kolem se proměňovaly, klíčové změny byly rozpad východního socialistického bloku a hospodářská globalizace. První skutečně vážnou krizí Evropské unie je však až ta nynější dluhová a měnová.

Tato současná krize sice též štěpí Evropskou unii na předlužený „Jih“ a spořivý „Sever“, přičemž jsou patrné odstředivé sklony „Západu“, opatrnost chudšího „Východu“ a snaha „Středu“ udržet *status quo*. Tažení unijních vojsk na Atény jako kdysi na Atlantu ve snaze přimět Řecko šetřit ale jistě neproběhne.

Míru spojení obou celků odráží opačně pojaté občanství. Ve Spojených státech se při zrušení otroctví zdůraznilo, že prvotní je občanství federace a státní politická práva vznikají přistěhováním (*domicile*), které podléhá jenom ohlášením k jednotlivým účelům a může být dovozováno též bez něj.<sup>18</sup> Američan rychle přestává být v jiném státě přistěhovalcem též společensky.

Teprve v roce 1993 zavedené občanství Evropské unie je naopak druhotné, odvozuje se od občanství členských států.<sup>19</sup> Evropský přistěhovalce je nadále cizincem bez klíčových politických práv a zůstává nezřídka na okraji též společensky, jakkoli patrnější je problematická integrace přistěhovalců z Asie a Afriky. Ekonomicko-sociální zrovnoprávnění přitom zmenšilo důvody pro naturalizaci. Ta zůstává mnohde složitá a předpokládá vzdání se původního občanství.<sup>20</sup> Doplnkovost naznačuje také nepřítomnost povinností příznačných pro státní občanství (obecně věrnost a jmenovitě branná povinnost).

#### 4. PŮSOBNOST CELKŮ A ČÁSTÍ

Evropská unie slouží hlavně hospodářskému propojení členských států. Proto je společná celní a vnější obchodní politika, sblížují se nepřímé daně, stanoví standardy zboží a služeb a profesní kvalifikace, koordinuje se sociální zabezpečení stěhujících se pracovníků a jejich rodin a prosazuje hospodářská soutěž. Soudní a správní spolupráce, ochrana životního prostředí a základní práva přibývaly v Evropských společenstvích postupně. Byla kvůli nim ostatně vytvořena Evropská unie jako jejich doplnění. Dílem si je žádaly vedlejší účinky hospodářské integrace, leccos je však výsledkem aktivismu elit.<sup>21</sup>

<sup>18</sup> Act to protect all Persons in the United States in their Civil Rights, and furnish the Means of their vindication of 1866, 14 Stat 27–30, následně potvrzené Amendment XIV U. S. Const. přijatým 9. 7. 1868 – Article 1 (Citizenship Clause). Podrobné vysvětlení *domicilu* lze nalézt v *Corpus Juris Secundum*, encyklopedii práva USA vydávané Westlaw, vydání 2005, Vol. 28, heslo „Domicile“, dostupné na <http://www.mindserpent.com>.

<sup>19</sup> Čl. 20 SFEU, jednotlivá unijně-občanská práva čl. 21–23 SFEU.

<sup>20</sup> Ohledně potýkání se státoobčanského práva členských států a občanství EU s důrazem na problematiku dvojího občanství podrobně VONK, O. W. *Dual Nationality in the European Union – a Study on Changing Norms on Nationality in Public and Private International Law and in Municipal Law of four EU Member States*. Martinus Nijhoff, 2012.

<sup>21</sup> Výčty vylučné a sdílené pravomoci EU v čl. 3 a 4 SFEU doplnily dříve zakotvená konkrétní ustanovení SES. Ze současných studií o dělbě kompetencí mezi EU a členskými státy lze uvést KONSTADINIDES, T. *Division of Powers in European Union Law: The Delimitation of Internal Competence between the EU and the Member States*. European Monographs Series. Kluwer Law International, 2009.

Zahraniční politiku nicméně členské státy Evropské unii předat nehodlají, nanejvýš jí svedou sladovat.<sup>22</sup> Mnohé státy mají ostatně užší vazby s jinými státy než se státy na druhém konci seskupení. K obraně se připravují státy samy, liší se ve vnímání nebezpečí, přičemž většina se sdružuje s dalšími státy včetně Spojených států za účelem společné obrany v Severoatlantické alianci. Jiným příkladem spolupráce mimo Evropskou unii je Rada Evropy, na jejíž půdě se vytvořil evropský standard základních práv.

Federální moc Spojených států amerických (*federal government*) má řadu agend. Centralizace byla však pozvolná. Původně měla federace jen omezené role, zahraniční politiku včetně mezinárodního obchodu, obranu a uvolnění vnitřního obchodu.<sup>23</sup> Spojené státy 19. století byly prostorem jindy a jinde nedosažené hospodářské svobody. Zásahy do hospodářství technickou a hygienickou standardizací, ochranou hospodářské soutěže a úpravou podmínek některých profesí přišly až na přelomu století. Od počátku byla tato angažmá hlavně federální.<sup>24</sup> Obecná pracovní a sociální politika se zavedla teprve ve 30. letech 20. století jako odpověď na velkou hospodářskou krizi (*new deal*) a prohloubila se v 60. letech (*great society*). Základní rámec určovala již federace<sup>25</sup> a státy jen doplňovaly. Podobně se během 20. století rozvinula opatření na ochranu životního prostředí jak na státní, tak postupně stále více na federální úrovni.<sup>26</sup>

Ve Spojených státech se veřejná moc budovala jak na státní, tak na federální úrovni. Evropská společenství a unie spojily a spojují již plně rozvinuté státy.

## 5. JEDNOTNOST A ROZMANITOST SPOJENÍ

Eurem platí osmnáct členských států Evropské unie. Velká Británie, Dánsko a Švédsko je nechtěly. Většina postsocialistických států má odklad, vesměs nesplňují podmínky a nadto nyní pochopitelně váhají.<sup>27</sup> Podobně nespojuje všechny členské státy omezení pasových kontrol na vnitřních hranicích. „Schengenský systém“ vznikl mimo Evropská společenství a až dodatečně jej převzala Evropská unie.<sup>28</sup> Tato pružnost (flexibilita) je v Evropské unii natolik výrazná, že posílená spolupráce má dokonce obecný rámec<sup>29</sup> a považuje se někdy za zásadu jejího práva.

<sup>22</sup> Stále zakotveno v návaznosti na druhý pilíř EU po Maastrichtu v SEU, čl. 23–46.

<sup>23</sup> The enumerated powers – Congress, stanovené v Art. I., Sect. 8 U. S. Const.

<sup>24</sup> Pro ochranu soutěže the Sherman Antitrust Act (Sherman Act, 1890, ch. 647, 26 Stat. 209, 15 U. S. Const. §§ 1–7, v oblasti kontroly potravin a léčiv Pure Food and Drug Act (1906) 34 US Stat. 768, Chapter 3915.

<sup>25</sup> Mezi klíčové federální zákonodárství lze řadit The Fair Labor Standards Act of 1938 Pub.L. 75–718, ch. 676, 52 Stat. 1060, 1938, 29. U.S.C. ch. 8, The Social Security Act, Pub.L. 74–271, 49 Stat. 620, 1935, kodifikováno nyní jako 42 U.S.C., resp. the Social Security Amendments of 1965, Pub.L. 89–97, 79 Stat., 286, 1965 (Medicare a Medicaid) a the Employee Retirement Income Security Act of 1974 (ERISA), Pub.L. 93–406, 88 Stat. 829, 1974, nyní kodifikováno v 29. U.S.C. jako federální dozor podnikových penzijních soustav.

<sup>26</sup> Kritický přehled viz ADLER, J. H. A New Environmental Federalism Environmental policymakers are increasingly turning to the states for solutions to today's environmental problems. *Forum for Applied Research & Public Policy*. Sv. 13, 1998, <http://www.endangeredlaws.org/newenvironmentalfederalism.htm>.

<sup>27</sup> Výjimku z právní povinnosti zavést euro (opt-out) má Velká Británie a Dánsko. Bylo by možné debatovat, zda řešení dluhové krize nepředstavuje zásadní změnu okolností, rušící či odkládající tento závazek pro další členské státy. Povinnost je tak jako tak ze strany EU nyní bezpochyby politicky neprosaditelná.

<sup>28</sup> Schengenská úmluva o postupném rušení kontrol na společných hranicích z roku 1985 a Úmluva k provedení Schengenské úmluvy z roku 1995 vytvořily režim, který byl do základního rámce práva EU zařazen Protokolem o začlenění schengenského *acquis* do rámce Evropské unie k Amsterdamské smlouvě.

<sup>29</sup> Čl. 20 SEU ve spojení s čl. 326–334 SFEU.



Rozmanitost se nám však plně odhalí až se zohledněním integrace přesahující osma-dvacítku. Evropská společenství a Evropská unie vytvořily modely pro hospodářskou integraci dalších států, v případě Islandu, Lichtenštejnska a Norska v Evropském hospodářském prostoru,<sup>30</sup> dále na míru šité zapojení vyspělého Švýcarska<sup>31</sup> a přidružení východoevropských států.<sup>32</sup>

Rada Evropy sdružuje na ochranu lidských práv a spolupráce ve věcech správních, soudních, sociálních a kulturních dalších dvacet států, včetně euroasijského Ruska a Turecka. Podobně Organizace Severoatlantické smlouvy (NATO) spojuje většinu členských států Evropské unie a další evropské státy s Kanadou a Spojenými státy americkými.

Pochopitelně se běžně přehlídí integrace miniaturní Andorry, Monaka, San Marina a Vatikánu prostřednictvím je obklopujících členských států.

Pro naznačenou rozmanitost spojování států uvnitř a vně Evropské unie se užívají různé popisy, mimo jiné *Europe à la carte* („podle jídelníčku“), Evropa více rychlostí (*multi-speed Europe*) či variabilní geometrie. Státy se v těchto případech spojování dělí na zúčastněné jádro a chybějící okraj.

Spojené státy americké mají obecně jednotný rámec. Většina federálních agend se provádí ve všech státech. Pouze federální angažmá očekávající spolupráci států nemusí stát přijmout, což se dlouho týkalo péče o chudé *Medicaid*.<sup>33</sup>

Flexibilita se tak týká hlavně zámořských oblastí Spojených států, tedy Portorika a různých karibských a pacifických ostrovů.<sup>34</sup> Je totiž vhodným uspořádáním vztahů s bývalými koloniemi. Podobné režimy se však vyvinuly též na evropské straně pro britské, francouzské, dánské a nizozemské zámořské oblasti.<sup>35</sup>

Nepřehledné evropské poměry jsou důsledkem tvorby právních rámců shodou. Primární právo jsou mezinárodní smlouvy vyžadující ratifikaci všemi členskými státy. Smlouva o Ústavě pro Evropu ztroskotala, neboť měla podporu „jen“ dvou třetin států. Smluvní prvky lze však pozorovat též u sekundárního práva, je-li předepsána jednomyslnost Rady,<sup>36</sup> či pokud státy cítí potřebu hledat shodu. Ale ani nyní již převážně požadovaná kvalifikovaná většina není snadno dosažitelná. Důvodem častého připouštění výjimek je obvyklé provádění politik zapojenými státy, musí se brát ohled na jejich nepřipravenost a nevěli.

<sup>30</sup> Dohoda o EHP sjednaná v Portu 2. 5. 1992, Úřední věstník 1994, L 1. Původně na straně Evropského sdružení volného obchodu zahrnovala též Finsko, Rakousko a Švédsko, které následně vstoupily do EU.

<sup>31</sup> Prostřednictvím smluv mezi Švýcarskem a ES, resp. EU a jejich členskými státy. Klíčové smlouvy se týkají volného obchodu zboží, volného pohybu pracovníků. Další smlouvy však upravují rovněž obchod zemědělskými výrobky, celní spolupráci, policejní spolupráci, statistiku, potlačení hraničních kontrol či ochranu životního prostředí. Smlouvy lze nalézt na <http://www.europa.admin.ch/themen/00500/index.html?lang=de>.

<sup>32</sup> Nyní dle čl. 212 SFEU a jeho předchůdce v SE(H)S. Přidružením prošly státy střední a východní Evropy, které se staly během posledních desetiletí členy EU. Nyní se uplatňují tzv. stabilizační asociační dohody s Makedonií, Albánií a Černou Horou, ratifikace se dokončují u dohod se Srbskem, Bosnou a Hercegovinou. Již půlstoletí je přidružené Turecko dle dohody z roku 1961.

<sup>33</sup> Zde the Social Security Amendments (1965, viz výše) ponechalo státům široký prostor pro provedení federálně financované zdravotní péče o chudé.

<sup>34</sup> Režimy rozvíjejí původní model teritorií. Obydlené ostrovy získaly postupně značnou autonomii umožňující je označovat za přidružené státy. Obecně se zde uplatňuje federální právo, ovšem se zásadními výjimkami.

<sup>35</sup> Prostor pro zvláštní režimy je dán dle čl. 198–204 SFEU ve vztahu k územím uvedeným v příloze II.

<sup>36</sup> Viz studie pozvolného zmenšování, míry zachování a politických důsledků požadavku jednomyslnosti v Radě v ES a EU: SIEBERSON, S. C. *Inching Toward EU Supranationalism? Qualified Majority Voting and Unanimity Under the Treaty of Lisbon*. *Virginia Journal of International Law*. 2010, sv. 50, č. 4, s. 919–995.

Ani ve Spojených státech není změna ústavy snadná, když musejí změnu přijatou dvěma třetinami Senátu i Sněmovny reprezentantů Kongresu ratifikovat tři čtvrtiny států.<sup>37</sup> Ústava nicméně kompetenčními klausulemi ponechává federálnímu zákonodárci zřetelně širší prostor. Přijímání federálních zákonů je snazší. Pokud prezident zákon nevetuje, postačí prostá většina obou komor Kongresu.<sup>38</sup> Řada přelomových politik se schválila jen těsně, naposledy třeba reforma veřejného financování (*Obamacare*), která navíc jenom o vlásek přežila posouzení ústavnosti před Nejvyšším soudem.<sup>39</sup>

Zde je dobré zdůraznit, že výkon federální legislativy zabezpečuje federace sama či jej státům hradí na základě shody ohledně provedení. Nemusí se tak tolik zvažovat, zda jej státy zvládnou. Pro Spojené státy je příznačné odmítání federálního ukládání úkolů státům (*anti-commandeering*),<sup>40</sup> což je zcela obvyklý způsob provozu Evropské unie.

V Evropské unii některé důležité záležitosti hospodářské integrace upravují nadále mezinárodní smlouvy, leckdy sjednáváné či jako vzor připravené na půdě jiných mezinárodních organizací. Odráží to nevěli členských států upravovat záležitost na úrovni Evropské unie. Příkladem budiž síť dvoustranných smluv o zamezení dvojího zdanění, založených na vzoru Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj.<sup>41</sup> Běžný je souběh nadnárodního práva pro členské a mezinárodního práva pro další státy, příkladem budiž koordinace sociálního zabezpečení přistěhovalců.<sup>42</sup> Ve Spojených státech směřují státy uzavírat *interstate compacts* o spolupráci úřadů a společných úřadech, jejich právo-  
tvorný význam je však malý a nezbytný je souhlas federální moci.<sup>43</sup>

Rozmanitost Evropské unie se odráží rovněž ve stupni sblížení práva. Směrnice zprostředkuje právo členských států, kterým se ponechává prostor pro volbu prostředků, a nezářka jsou určeny jen meze.<sup>44</sup> Ve Spojených státech je naopak rámcové federální právo vzácné a vesměs podmiňuje federální financování, jako třeba *drinking age*.<sup>45</sup> Určité sblížení práva přinášejí státy připravené *uniform codes*. Takové sblížování práva je však dobrovolné.<sup>46</sup>

<sup>37</sup> Art. 5 U. S. Const. připouští schválení státními zákonodárnými sbory či zvláštními shromážděními (*state ratifying conventions*).

<sup>38</sup> Art. I, Sec. 7, Cl. 3 U. S. Const. zdůrazňuje především veto a jeho přehlasování dvěma třetinami obou komor. Pokud jde o předchozí projednávání v obou komorách, odkazuje se na jednací řády.

<sup>39</sup> The Patient Protection and Affordable Care Act, 2010, Publ. L. 111–148, 124 Stat. 119–124 Stat. 1025 byl ve Sněmovně reprezentantů přijat 219 hlasy proti 212. Rozsudek Nejvyššího soudu *National Federation of Independent Business v. Sebelius* ze dne 28. 6. 2012 uznal reformu jako slučitelnou s federálními kompetencemi pěti hlasy ku čtyřem.

<sup>40</sup> Doktrínu připomněl Nejvyšší soud rozsudky *Printz v. United States* z 27. 6. 1997, 521 US 898, zpochybnivší federální úkol státním a místním úřadům evidovat nabytí zbraní popsányi kategoriemi osob, a *New York v. United States* z 19. 6. 1992, 505 US 144(1992), jenž ukládal státům úkoly ohledně radioaktivního odpadu.

<sup>41</sup> Articles of the Model Convention with Respect to Taxes on Income and on Capital (verze 2003).

<sup>42</sup> Podrobně SPIEGEL, B. *Analysis of Member States' Bilateral Agreements on Social Security with Third Countries*. The European Commission, 2010.

<sup>43</sup> Art. 1, Sec. 10, Cl. 3 (Compact Clause) U. S. Const. zapovídá mezistátní smlouvy bez souhlasu Kongresu. Výklad DAVID, C. – NICE, D. C. State Participation in Interstate Compacts. *Publius – the Journal on Federalism*. Sv. 17, č. 2, 1987, s. 69–83, Oxford University Press.

<sup>44</sup> Čl. 288 odst. 2 SFEU. Literatura vesměs rozlišuje v případě směrnic pravidla vnitrostátní právo sjednocující (unifikace) a pravidla vnitrostátní právo sblížující (harmonizace v užším slova smyslu).

<sup>45</sup> National Minimum Drinking Age Act 1984, 23 U.S.C. § 158 ve vazbě na federální rozpočtové zákony týkající se podpory výstavby dálnic.

<sup>46</sup> Většinu vzorových zákonů připravuje the National Conference of Commissioners on Uniform State Laws <http://www.uniformlaws.org> založená již v roce 1892, nejvýznamnějším počinem je Uniform Commercial Code.



## 6. PROSAZOVÁNÍ PRÁVA CELKU VE STÁTECH A VŮČI NIM

Výkon většiny práva Evropské unie nicméně zajišťují členské státy. Platí to dokonce pro rámce jednotné, třeba pro cla a další úpravu obchodu s dalšími státy, dopravní, zemědělskou a regionální politiku. Jednotlivec tak s úřady Evropské unie víceméně nepřichází do styku. Unijní ochrana hospodářské soutěže, registrace léčiv, ochranných známek a brzo asi též udělování jednotných patentů se totiž týká hlavně mezinárodně činných korporací.

Podobně to platí pro soudnictví. Evropská unie má správní soudnictví pro výše zmíněnou omezenou vlastní úřední agendu. Chybí rovněž vlastní civilní justice, výjimkou jsou spory, jejichž stranou je sama Evropská unie či její struktury.<sup>47</sup>

Spojené státy americké se v tomto ohledu vyvíjely od počátku jinak. K celní a imigrační službě přibývaly další federální úřady, jež zajišťují zdanění příjmů, sociální dávky či zemědělské dotace. Američané se tak běžně setkávají s federálními úředníky. Stejně tak některé vybrané soukromoprávní záležitosti, třeba spory ohledně duševního vlastnictví, rozhodují federální soudy.

Evropská unie státem není ovšem především proto, že nemá ozbrojené síly pro své prosazování na území členských států. Dokonce ostraha vlastních budov a provádění vlastní správy si žádá součinnost hostitelského či dotčeného členského státu. Federální moc Spojených států naopak budovala *U. S. Army* a *U. S. Navy* od počátku své existence kvůli osvobozené válce a obsazování Západu. Podobně rozvíjela policejní síly, nejdříve *U. S. marshalls*, století později mimo jiné *Federal Bureau of Investigation*. Ozbrojené síly čas od času dokonce užila vůči členským státům samotným. Federální vojsko zajišťovalo výběr v Jižní Karolíně odmítaných cel během *nullification crisis* již v roce 1832.<sup>48</sup> Federální agenti zajišťovali vracení uprchlých otroků dle zpřísněné legislativy nezřídky proti odporu severních států a jejich obyvatel.<sup>49</sup> Vrcholem posilování moci federace nad státy byla občanská válka. Kvůli mobilizaci zdrojů a sil byla pro Sever dalším federalizačním impulsem. Naopak za jeden důvod porážky Jihu se uvádí nevěle osamostatněných států svěřit moc nutnou k vedení války celku: „*Confederation died of state rights*“.<sup>50</sup>

V Evropské unii se spoléhá na vnitrostátní soudní či správní trestání porušování jejího práva. Soudní dvůr sice dovodil kompetenci Evropské unie sblížovat též související trestání.<sup>51</sup> Členské státy jsou však právě ohledně integrace trestní represe zdrženlivé.<sup>52</sup> Jenom pozvolna se rozvíjejí nástroje spolupráce v trestním řízení, sblížování trestního práva hmotného je zlomkovité. Za Atlantikem je tomu jinak. Působení federace podporuje

<sup>47</sup> Dle čl. 268 a 270 SFEU rozhoduje Tribunál, resp. Soud pro veřejnou službu jako zvláštní soud spory o náhradu škody a zaměstnanecké spory.

<sup>48</sup> Kongres přijal *An Act further to provide for the collection of duties on imports (Force Bill)*, 4 Stat. 632 (1833), kterým oprávnil federální moc k uzavírání přístavů, posílil ochranu federálních celníků, federální soudní přezkum celních rozhodnutí a oprávnil k zásahům proti státům znesnadňujícím výběr cel.

<sup>49</sup> *An Act respecting fugitives from justice, and persons escaping from the service of their masters* z roku 1793 po zpřísnění v roce 1850, VOL. IX. PUB.–59 v období rostoucího napětí ohledně otroctví.

<sup>50</sup> První formování opakované teze OWSLEY, F. L. Local Defense and the Overthrow of the Confederacy: A Study in State Rights, *The Mississippi Valley Historical Review*, sv. 11, č. 4, 1925, s. 490–525.

<sup>51</sup> Rozsudek Komise proti Radě C-176/03 dne 13. 9. 2005 dovodil, že v oblasti trestní represe činů ohrožujících životní prostředí je příslušné tehdejší ES, nikoli EU v tehdejším třetím pilíři.

<sup>52</sup> Odráží to uchování trestní represe ve třetím pilíři po komunitarizaci jeho ostatních agend Amsterdamskou smlouvou a pečlivé vymezení kompetencí EU po Lisabonské smlouvě, srovnej čl. 82–86 SFEU.

vlastní postihování chování ohrožujícího federální politiky a zájmy či překračující hranice států. Federace má vlastní trestní kodex, státní zástupce, soudy a věznice, ba samotné popravistiště. Státy přitom kompetenci trestat nepozbyly, většina represe zůstává státní. Značná míra federalizace trestní represe je nicméně předmětem debat.<sup>53</sup>

Sjednocování soudního rozhodování zahrnujícího uplatnění práva Evropské unie se děje pomocí jedinečného řízení o předběžných otázkách, kdy se soudy členských států ptají Soudního dvora na výklad. V Evropě je vlastně více federální projednávání stížností Evropským soudem pro lidská práva při Radě Evropy. Americké federální soudy stížnosti proti rozsudkům státních soudů projednávají, pokud vyvstane otázka federálního práva (*federal question*),<sup>54</sup> třeba u státních trestů smrti námitky diskriminace, nespravedlnosti řízení či krutosti.

## 7. ORGÁNY A POLITIKA

Soudní dvůr již na počátku Evropských společenství prosazoval nadnárodní ráz jejich práva. Postupně se na členských státech emancipovala Evropská komise, povolána k prosazování unijního práva a zájmů ve členských státech a vůči nim. Nyní se snaží působit takto jako celek též Evropský parlament. Rada a Evropská rada složená z ministrů, respektive premiérů a prezidentů členských států jistě slouží k vyjádření jejich postojů a zájmů. Zde se nicméně představitelé národní výkonné moci občas rádi odpoutávají od svých parlamentů, jinak si nelze vysvětlit přijímání stěžejí evropskou veřejností podporovaných opatření.<sup>55</sup>

Členské státy si však uchovávají na orgány Evropské unie značný vliv. V Evropské komisi a na Soudním dvoře se dodržuje klíč „jeden za každý stát“ a členy nominují vlády.<sup>56</sup> Mezistátní rovnováha se dodržuje u předsedů orgánů a grémií s menším počtem členů. Je patrná snaha hledat v personálních rozhodnutích shodu. Důraz na rozmanitost se netýká jen zastoupení států, ale také obyvatelstva prostřednictvím voleného Evropského parlamentu, jestliže se národní delegace zásadně volí poměrným systémem.<sup>57</sup>

Stupeň emancipace Sněmovny reprezentantů a Senátu Kongresu, prezidenta a viceprezidenta, kabinetu a administrativy, federálních agentur, Nejvyššího soudu a dalšího soudnictví je zřetelně větší. Prezidenta a viceprezidenta sice volí sbor volitelů, jehož složení určuje ve státech oddělené hlasování,<sup>58</sup> ostatní federální funkcionáře již však ustavují federální orgány. Kabinet amerického prezidenta stejně jako Nejvyšší soud se nevytvářejí podle státního klíče. Střety při výběru funkcionářů jsou běžné. Volí se obecně většinovým systémem.

<sup>53</sup> Na internetu lze nalézt řadu textů kritizujících přemrštěnou federalizaci trestního práva v USA, odrážejících mínění zájmových a názorových skupin. Z podrobnějších studií bych doporučil SLOAN, V. – SCHUMAN, D. a kol. *Smart on Crime: Recommendations for the Next Administration and Congress*. The 2009 Criminal Justice Transition Coalition, 2008, dostupné na <http://besmartoncrime.org/>.

<sup>54</sup> Title 28 of the United States Code, § 1331, výklad viz „Federal Question Jurisdiction“, Legal Information Institute, [http://www.law.cornell.edu/wex/federal\\_question\\_jurisdiction](http://www.law.cornell.edu/wex/federal_question_jurisdiction).

<sup>55</sup> HERZOG, R. – GERKEN, L. Europa entmachtet uns und unsere Vertreter. *Die Welt*, 17. 2. 2007. Bývalý německý prezident v zásadním článku poukázal na časté prosazování doma neprosaditelných záměrů součinností resortní národní a unijní byrokracie.

<sup>56</sup> Čl. 17 odst. 7 SFEU.

<sup>57</sup> Čl. 14 odst. 2 SEU.

<sup>58</sup> Art. II, Sec. 1, Cl. 2 U. S. Const.

Nejen úřední mnohojazyčnost, ale také potýkání se národních kultur v orgánech Evropské unie zapřičiňuje ve srovnání s orgány Spojených států nižší rychlost a účinnost jednání a rozhodování. Orgány Evropské unie se stále hodně podobají orgánům mezinárodní organizace. Převládá diplomacie. Překládání a tlumočení stejně jako opatrné užití cizích jazyků utlumuje střety. V orgánech Spojených států bývá naopak – jednojazyčná – debata ostrá. Rozdíl je patrný třeba na vrcholu justice. Americký Nejvyšší soud zveřejňuje disenty, Soudní dvůr Evropské unie se tváří, jakoby na všem byla shoda.<sup>59</sup> Není však lepším příkladem protikladu než kabinetní výběr předsedy Evropské komise a volba prezidenta Spojených států.

Klíčovým orgánem Evropské unie zůstává Rada a Evropská rada, označovaná přízvučně jako „summit“. Setkání guvernérů a státních legislatur postrádá přímý vliv na rozhodování americké federace, slouží výměně zkušeností a spolupráci. *War Governors' Conference* v roce 1862 na podporu federální moci v nejtěžších chvílích americké občanské války se zapsala do dějin.<sup>60</sup> Pamatujeme si my naopak všechny ty ráboby přelomové summitu Evropské unie za poslední rok?

Zřetelně rozdílná je míra integrace politiky. V Evropské unii jsou oddělené politické scény v jednotlivých členských státech. Na evropské úrovni působí přes veškerou právní a peněžní podporu jen volné asociace národních politických stran a europoslanců.<sup>61</sup> Ve Spojených státech působí dvě hlavní strany na státní a stejně tak na federální úrovni, přičemž celonárodní struktury jsou sice formálně nepřilíš zakotvené,<sup>62</sup> fakticky jsou ale daleko soudržnější.

## 8. VZTAH STÁTNÍHO A FEDERÁLNÍHO / UNIJNÍHO PRÁVA

Výuka práva Evropské unie se začíná vysvětlováním přímého účinku v členských státech a přednosti před jejich případným neslučitelným právem na učebnicových rozsudcích *van Gend en Loos*, *Costa v. ENEL* a *Internationale Handelsgesellschaft*.<sup>63</sup>

Přímý účinek se přijímá. Pravidla jsou určena jednotlivcům, přičemž vnitrostátní právo věc neupravuje. Široce se uznává přednost práva. Jen ústavní soudy mála členských

<sup>59</sup> Vysvětlením vyloučení odlišných stanovisek je nicméně potlačení možnosti hodnotit názory soudců s ohledem na jejich státní příslušnost a zájmy států při vědomí, že domovský stát navrhuje soudce na další funkční období.

<sup>60</sup> Sešla se 24.–25. 9. v železničním uzlu Altoona v Pennsylvánii na pozvání guvernéra A. Curtina. Vyjádřila nespokojenost s velením unijních vojsk a debatovala možnosti státní podpory federálního vojenského úsilí. Někteří nepřítomní guvernéri podpořili závěry dodatečně.

<sup>61</sup> Právní rámec stanoví Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2004/2003 o statutu a financování politických stran na evropské úrovni. Komentář MOLENAAR, F. *The Development of European Standards on Political Parties and their Regulation. Working Paper Series on the Legal Regulation of Political Parties*, No. 4, 2010 <http://www.partylaw.leidenuniv.nl/uploads/wp0410.pdf>.

<sup>62</sup> Demokratická i republikánská strana jsou svazy politických stran činných na státní úrovni. Na národní úrovni působí Democratic National Committee a Republic National Committee a řada dalších pomocných struktur. Je však vhodné zdůraznit, že americké politické strany jsou obecně volněji pojaté ve srovnání s evropskými.

<sup>63</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 5. 2. 1963 26–62 o předběžné otázce *Tariefcommissie (Nizozemsko)* ke sporu *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos* proti *Nederlandse administratie der belastingen*, rozsudek ze dne 15. 7. 1964 6–64 o otázce *Giudice conciliatore di Milano (Itálie)* ke sporu *Flaminio Costa* proti *E.N.E.L a rozsudek ze dne 17. 12. 1970 11–70* o předběžné otázce *Verwaltungsgericht Frankfurt am Main – Německo* ke sporu *Internationale Handelsgesellschaft mbH* proti *Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*.

států naznačují připravenost nadnárodní právo upozadit při střetu se zásadními hodnotami státních ústav.<sup>64</sup> Vzpoury jsou nicméně ojedinělé.<sup>65</sup>

„Denním pokrmem“ evropských právníků zůstává ovšem právo členského státu. Právo Evropské unie je „vzácným kořením“, jež je velmi „rozmanité“. Úředníci, soudci, advokáti a právníci je potom pochopitelně moc neznají. Reflexe tohoto nadnárodního práva se navíc tříští do jazykových prostorů. Nemůžeme si myslet, že bulharský právník je dokáže poznat stejně jako německý.

Závažnější než neprosazení se práva Evropské unie v případech jednotlivců je častý nesoulad práva členských států. Nedostatky implementace se napravují roky. Slabá bývá Evropská unie, pokud prosazení předpokládá chování či výsledky. Dlouhodobé nedodržování zřetelných mezí veřejných dluhů a schodků členských států zapříčinilo nynější dluhovou a měnovou krizi Evropské unie.

Američtí právníci podle zkušeností stážujících Evropanů uplatňují federální právo méně, než by se mohlo v Evropě zdát. Povědomí o něm je však jistě větší, mimo jiné bezpochyby také proto, že jeho jednojazyčné domácí reflexi všichni rozumějí.

Příznačné pro neúplnost prosazení se práva Evropské unie v členských státech je nezakotvení přednosti zřizovací smlouvou. Zde zřetelná „Euroústava“ ztroskotala. Prohlášení členských států k Lisabonské smlouvě je podivně mnohomluvné, jakoby nechtěly potvrdit bezvýjimečnost výsadního postavení tohoto nadnárodního práva zřetelně.<sup>66</sup>

Nejvyšší soud rozsudky *McCulloch v. Maryland*<sup>67</sup> či *Ableman v. Booth*<sup>68</sup> již během 19. století zdůraznil nadřazenost federálního práva a zabýval se jeho uplatněním při střetu se státním právem. Od počátku ovšem především ústava zřetelně zakládá přímý účinek a přednost federálního práva vůči státnímu.<sup>69</sup>

Americká federace více prosazuje své právo vlastními úřady a soudy za případné pomoci vlastních ozbrojených sil. Odpor států tak měl viditelnější podobu rušení federálního práva státy (*nullification*).<sup>70</sup> Federální moc nicméně taková rušení vždy dokázala potlačovat.

<sup>64</sup> Nález BVerfGE 73, 339 – *Solange II* ze dne 22. 10. 1986, BVerfGE 102, 147 – *Bananenmarktordnung* ze dne 7. 7. 2000, BVerfGE 123, 267 – *Lissabon* z 30. 6. 2009 či BVerfGE 126, 286 – *Ultra-vires-Kontrolle Mangold* ze dne 6. 7. 2010.

<sup>65</sup> Prvním takovým rozsudkem je vlastně náleží Ústavního soudu ČR *Holubec* Pl. ÚS 5/12 z 31. 1. 2012. Lze si klást otázku, co je příčinou, že si této soudní vzpoury všímá jenom úzký okruh akademiků zaměřených na právo EU a ústavní právo v ČR, přičemž zájem za hranicemi je omezený.

<sup>66</sup> Srovnej čl. I–6 Smlouvy o ústavě pro Evropu a Prohlášení čl. 17 o přednosti práva zmiňující stanovisko právní služby Rady (!!!) o přednosti práva ze dne 22. 7. 2007.

<sup>67</sup> Rozsudek 5 US 137 (1803). Nejvyšší soud ke sporu ohledně zdanění emise peněz (Second) Bank of the United States jako mimostátní bankou uvedl, že vedle výslovně zakotvených kompetencí má federace též implicitní kompetence (*implied powers*) nezbytné pro naplnění výslovných kompetencí, zde k založení centrální banky.

<sup>68</sup> Rozsudek 62 US 506 (1859). Nejvyšší soud zvrátil rozsudek nejvyššího soudu Wisconsinu, který nařídil propuštění abolitionistického novináře, který podněcoval k ochraně uprchlého otroka, z federální vazby.

<sup>69</sup> Art. VI, Cl. 2 U. S. Const. (Supremacy Clause): „This Constitution, and the Laws of the United States which shall be made in pursuance thereof, and all treaties made, or which shall be made, under the authority of the United States, shall be the supreme law of the land, and the judges in every state shall be bound thereby, anything in the constitution or laws of any state to the contrary notwithstanding.“

<sup>70</sup> Přehled nejvýznamnějších nulifikačních pokusů států v souvislosti se spornou reformou financování zdravotnictví v roce 2010 přináší CARD, R. Can States „Just Say No“ to Federal Health Care Reform? The Constitutional and Political Implications of State Attempts to Nullify Federal Law. *Bringham Young University Law Review*. 2010, s. 1795–1830, <http://lawreview.byu.edu/archives/2010/5/07/Card.pdf>.

Lze uzavřít, že ve Spojených státech je výskyt a vážnost zpochybňování federálního práva nyní řádově menší než v Evropské unii, kde se přes půlstoletí zdůrazňování přednosti a přímého účinku její nadnárodní právo neprosazuje zdaleka samozřejmě.

Neměly by nás přitom mást případy, kdy státy Spojených států svými zákony vyjadřují odpor vůči federálnímu zákonodárství, neboť nemají povinnost spolupracovat a smějí mít právo připravené pro uplatnění po odpadnutí překážky dané federálním právem, tzv. *trigger laws*.<sup>71</sup>

## 9. ROZPOČTY, DANĚ, VÝDAJE, PŘEROZDĚLOVÁNÍ A MĚNA

Rozpočet Evropské unie tvoří něco málo více než procento hrubého domácího produktu osmadvacitky. Je to jistě daleko více než u dalších mezinárodních organizací. Ve srovnání s členskými státy je to však málo, jejich rozpočty představují třetinu až polovinu hrubého domácího produktu. Míra veřejného přerozdělování je ve Spojených státech menší, jsou ve srovnání s evropskými státy „polosociální“. Federální moc však má nicméně výrazně větší rozpočet, jímž pochopitelně získává vrch nad státní a místní mocí.<sup>72</sup>

Hlavním příjmem Evropské unie zůstávají příspěvky členských států. V tomto ohledu zůstává Evropská unie mezinárodní organizací. Původně klíčová cla na dovozy ze světa jsou nyní doplňková, podobně jako část výnosu harmonizované daně z přidané hodnoty.<sup>73</sup> Členské státy mají úplnou daňovou soustavu. Vedle harmonizovaných spotřebních daní a daně z přidané hodnoty stanoví a vybírají daně z příjmů fyzických a právnických osob, odvody na sociální zabezpečení, daně z nemovitostí či silniční daně. Evropské státy přerozdělují výnos celostátních daní územní samosprávě a nepovolují jim větší vlastní daně.

Spojené státy americké také dlouho stavěly na clech. Jejich rozpočet byl před dvěma sty lety podobně malý. Hlavními příjmy však již dlouho jsou progresivní federální daň z příjmu jednotlivců, odvody na federální sociální zabezpečení a zdanění příjmů korporací.<sup>74</sup> Státy vybírají prodejní daně a zpoplatňují těžbu, většina má vlastní daně z příjmů. Územní samospráva má možnost vypsát další daně, zejména majetkové.<sup>75</sup> Státní a místní daně federace neharmonizuje. Lze však připustit, že podobné účinky má vysoké federální zdanění.

Evropská unie vydává peníze na zemědělskou a regionální politiku, na vědu, humanitární pomoc a vlastní orgány, jež však zajišťují jen zlomek výkonu jejího práva. Samotné

<sup>71</sup> Zejména se jedná o zákonodárství konzervativních států, které se snaží ztížit umělé ukončení těhotenství široce uvolněné rozsudkem Nejvyššího soudu USA *Roe v. Wade* 410 U.S. 113 93 S. Ct. 705; 35 L. Ed. 2d 147 ze 22. 1. 1973 zavedením čekacích dob, vyloučením veřejného hrazení, vyžadováním souhlasu příbuzných či povinným poradenstvím. Některé tyto státy rovněž nezrušily či dokonce zavedly trestní postih, který by začaly uplatňovat, kdyby Nejvyšší soud tento proslulý rozsudek zvrátil.

<sup>72</sup> Přehledy příjmů a výdajů federální, státní a místní moci lze nalézt na <http://www.usgovernmentspending.com>.

<sup>73</sup> Právní rámec dle Rozhodnutí Rady 2007/436/ES, Euratom o systému vlastních zdrojů Společenství.

<sup>74</sup> Zásadní proměnu federálních daní přinesl v roce 1916 16th Amendment U. S. Const., který připustil zdanění příjmů bez přerozdělování mezi státy. Progresivní federální daň z příjmů jednotlivců (*income tax on individuals*) se během 20. století výrazně zvýšila (nejvyšší sazby ve 40. a 50. letech až 90 %), dodnes je zřetelně progresivní (2013 až 39 %). Rovněž daň z příjmů korporací (*corporate tax*) je vysoká. Vázané (*earmarked*) odvody zaměstnanců a zaměstnavatelů na sociální zabezpečení tvoří Federal Insurance Contribution Act Tax (FICA).

<sup>75</sup> Přehled a srovnávání státního zdanění včetně místního např. DAVIS, C. – DAVIS, K. – GARDNER, M. – McINTYRE, R. S. – McLYNCH, J. – SAPOZHNIKOVA, A. *Who Pays? A Distributional Analysis of the Tax Systems in All 50 States*. Institute on Taxation & Economic Policy, 3<sup>rd</sup> edition, 2009, <http://itepnet.org/>.



evropské zemědělské a regionální dotace se rozdělují pomocí členských států. Důležitější je, že Evropská unie nehradí obvyklé činnosti státu. Členské státy samy financují své úřady a soudy, armádu, policii, ale také důchody, sociální dávky, zdravotní péči, vzdělávání a další veřejné služby.

Spojené státy financují vlastní úřady, soudy, armádu, policejní síly a vězeňství. Klíčové jsou výdaje na federální důchody, sociální dávky a zdravotní péči (*Medicare* a *Medicaid*), dále federální příspěvek na školství,<sup>76</sup> vědecké granty, zemědělské dotace a výstavbu celonárodně významné infrastruktury. Státy vedle vlastních úřadů, soudů a policie financují infrastrukturu státního významu a přispívají na zdravotnictví. Značné úkoly má územní samospráva, zvláště americká velkoměsta. Zejména školství je financováno především státy a městy.

Ve Spojených státech je tak mezistátní přerozdělování větší. Přestože regionální politika Evropské unie představuje největší rozpočtovou kapitolu, je omezena uvedeným procentem. Americké přerozdělování je však výrazem federálních politik, často zajišťovaných svými silami. Záměrné mezistátní přerozdělování, jakým je německý *Länderfinanzausgleich*,<sup>77</sup> zde ovšem chybí.

Příčinou současné evropské dluhové a měnové krize je neudržitelné zadlužení některých členských států, porušující její vlastní stropy pro schodky veřejných rozpočtů a veřejné dluhy.<sup>78</sup> Sama Evropská unie měla dosud v souladu se svými pravidly vyrovnaný rozpočet, nyní se však zaručila za část záchranných půjček.<sup>79</sup> Většinu peněz ovšem poskytují členské státy, jakkoli nyní hlavně pomocí Evropského stabilizačního mechanismu.<sup>80</sup> Nyní pochopitelně není jasné, zda půjčky, nebudou-li spláceny, znamenají další přerozdělování mezi státy. Mnozí takové zachraňování mají za nevyhnutelné, neboť bankrot členského státu považují za nepřijatelný.

Spojené státy byly zadlužené po většinu svých dějin. Dluh výrazně rostl dříve kvůli válkám a sociálním agendám nepokrytým výnosem daní. Jeho výše je obdobná zadlužení evropských států a vzbuzuje obavy podobně jako dluhy evropských států. Zákonné dluhové stropy (*debt ceilings*)<sup>81</sup> zadlužování nedokáží zastavit a nástup jimi předpokládaných krácení výdajů (*sequestration*) se dokonce považuje za hrozivý „fiskální útes“ (*fiscal cliff*). Hospodaření států je nicméně od federace zřetelně oddělené. Federalizace dluhů států

<sup>76</sup> Na základě Elementary and Secondary Education Act (Pub.L. 89–10, 79 Stat. 27, 20 U. S. Const. ch. 70) z roku 1965 ve znění řady novel a prodloužení platnosti vytváří složitou soustavu federálních grantů, které podporují základní a střední školství v chudých komunitách, ale zároveň také tlačí na rutinní testování.

<sup>77</sup> Ústavní základ stanoví čl. 107 odst. 2 Grundgesetz, podrobnosti nyní určují Gesetz über verfassungskonkretisierende allgemeine Massstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (2011 BGB. I S.2302) a Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern.

<sup>78</sup> Čl. 126 SFEU a protokol č. 12, stanoví ve svém čl. 1 3%, resp. 60% HDP. Prosazování na základě Nařízení Rady (ES) č. 1467/97 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku se ukázalo být dlouhodobě neúčinné, proto byla v roce 2011 přijata série novel a dalších pravidel, tzv. sixpack.

<sup>79</sup> Dle Nařízení Rady (EU) č. 407/2010 o zavedení evropského mechanismu finanční stabilizace do výše 60 miliard euro.

<sup>80</sup> Smlouva o zřízení Evropského stabilizačního mechanismu ze dne 2. 2. 2012, T/ESM 2012 (není zveřejněna česky, neboť ČR není smluvní stranou). ESM má základní kapitál 700 miliard eur.

<sup>81</sup> Během 20. století byly zákonné stropy zvýšeny mnohokrát a vesměs šlo o formalitu. Podrobný přehled AUSTIN, D. A. – LEVIT, M. R. The Debt Limit: History and Recent Increases. *Congressional Research Service*, 2012, <http://www.fas.org/sgp/crs/misc/RL3967.pdf>.



vzešlých z osvobozené války byla výjimkou. Při krizi v roce 1837 se již neopakovala. Federace nezachraňuje zadluženou Kalifornii a nepomáhala v 60. letech 20. století velkoměstu New York. Dluhy států nyní představují zlomek dluhů federace. Státy mají účinné ústavní dluhové brzdy.<sup>82</sup> Je však třeba připustit, že federace při slabosti států zajistí část veřejných služeb.

Euro je desetileté. Platí se jím jen v části států. Dluhová krize zatím nevyvolala jeho zásadní oslabení. Spojené státy měly dolar od počátku. Podobně jako jiné měny prošel americký dolar během dvou století odlišným pojetím (zlaté krytí), reorganizací centrálního bankovníctví, proměnami emisní politiky a pozvolným, avšak zřetelným znehodnocením.

Centrální bankovníctví obou celků se zdá být podobně federálně uspořádané.<sup>83</sup> Jak se ale ukazuje právě nyní, centrální banky států Eurozóny zastoupené na rozhodování rady Evropské centrální banky prosazují politiku odpovídající představám svých států. Regionální banky Federálního rezervního systému takto vázané a zaměřené nejsou. Mezistátní peněžní výpomoc pomoc skrytá ve velkých saldech clearingů TARGET2 v americkém FedWire také možná není.<sup>84</sup>

Evropská unie postupně sblížila bankovní právo členských států. Banky tak mohou působit mezinárodně. Dozor však zajišťují členské státy a stejně tak rozhodují ohledně krachujících bank a hradí jejich náklady, což některým prudce zvýšilo zadlužení až na pokraj státního bankrotu (Irsko či Kypr). Bankovní unii se rozumí centralizace dozoru a vytvoření společného rezervního systému.<sup>85</sup> Americké banky podléhají jak federální, tak státní regulaci. Vklady v krachujících bankách, popř. tyto banky samotné se zachraňují ovšem federálními penězi.<sup>86</sup>

## 10. OBTÍŽNOST NÁSLEDOVÁNÍ KVŮLI ZNAČNÝM ODLIŠNOSTEM

Spojené státy vyrostly ze svazku osad do supervelmoci. Zúčastnily se několika válek. Málem je rozbila občanská válka. Výsledkem je trvalá značná militarizace. Evropská společenství a Evropská unie byly a jsou naopak vyloženy pacifistické struktury.

Federalizace Spojených států byla ale jinak velmi pozvolná. Celé 19. století bylo federální působení omezené. Důraznější však už tehdy federace byla při prosazování, když

<sup>82</sup> Studie NCSL Fiscal Brief: State Balanced Budget Provisions, National Conference of State Legislatures, 2010, <http://www.ncsl.org/documents/fiscal/StateBalancedBudgetProvisions20110.pdf>.

<sup>83</sup> GERDESMEIER, D. – MONGELLI, F. P. – ROFFIA, B. The Eurosystem, the US Federal Reserve and the Bank of Japan – Similarities and Differences. *European Central Bank Working Paper Series*, č. 742, 2007, [http://ssrn.com/abstract\\_id=975680](http://ssrn.com/abstract_id=975680).

<sup>84</sup> Podrobně o nerovnováze s připomenutím uspořádání Euro systému a „Fedu“ viz SINN, H.-W. – WOLLMERS-HAUSER, T. Target loans, current account balances and capital flows: the ECB rescue facility. *International Tax Public Finances*, 2012, sv. 468–508, <http://www.springerlink.com>.

<sup>85</sup> Sdělení Evropské komise Evropskému parlamentu a Radě z 12. 9. 2012 o cestovní mapě k bankovní unii (COM (2012) 510 final uvozuující Návrh Nařízení Rady, kterým se Evropské centrální bance svěřují zvláštní úkoly týkající se politik, které se vztahují k obezřetnostnímu dohledu nad úvěrovými institucemi (COM (2012) 511 2012/0242/CNS), Návrh Nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (EU) č. 1093/2010 o zřízení Evropského orgánu dohledu (Evropského orgánu pro bankovníctví), pokud jde o jeho vztah k nařízení Rady (EU) č. .../..., kterým se Evropské centrální bance svěřují zvláštní úkoly týkající se politik, které se vztahují k obezřetnostnímu dohledu nad úvěrovými institucemi (COM (2012) 512 2012/0244/COD).

<sup>86</sup> Zabezpečuje Federal Deposit Insurance Corporation (<http://www.fdic.gov>) zřízená v roce 1933 The Banking Act Pub. L. 73–66, 48 Stat. 162 (Glass-Steagall Act).

čas od času dokázala sáhnout po zbrani. Evropská unie během posledních dvou deseti letí rozvinula obrovský vějíř politik, aniž by je ovšem dokázala prosazovat svými silami. Zůstává „hlavou“, kdy části „těla“ poskytují členské státy. Takový „chimérismus“ vyvolává imunitní reakce. Mezi členskými státy jsou totiž značné hospodářské, politické, sociální a kulturní rozdíly. Jejich aparát není srovnatelně efektivní a různý je též výskyt korupce.

V některých záležitostech by se jistě dalo postupovat více „americky“, když by převládlo mínění, že za Atlantikem se šlo lepší cestou. Minulost ale nezměníme. Podobně pochopitelně nevyměníme lidi. Evropské národy jsou si zřetelně vzdálenější než obyvatelé jednotlivých států Spojených států. Nerozumí si příliš nejen jazykově, ale také myšlenkově.

Zkoumání vývoje rolí a vztahů obou celků a států jako jejich částí ukazuje, že americký spolkový stát se od počátku vytvářel zcela jinak než nadstátní evropský svazek. Srovnáme-li oba celky se živými tvory, tak můžeme uzavřít, že se výrazně odlišuje genetický základ, a to dokonce tehdy, když výsledek je podobný, neboť ten je odpovědí na společenské a hospodářské poměry, podobně jako se živí tvorové přizpůsobují prostředí.

Nadto je žádoucí zdůraznit, že zdaleka ne vše, co se navrhuje jako federalizace Evropské unie, má ve Spojených státech obdobu. Navrhované společně zaručené dluhy států (*eurobonds*)<sup>87</sup> či rozsáhlejší mezistátní přerozdělování, natožpak záchranné mezistátní půjčky či podpory (*bailout*) „americké“ nejsou.<sup>88</sup>

Pro výraznější poevropštění dosud státních agend předpokládajících rozsáhlejší výdaje a umožňující tak politicky přijatelné přerozdělování a záměrné zadlužování Evropské unie samotné pak zjevně chybějí politické předpoklady.

Evropská unie si bude muset najít svébytnou cestu pro překonání své dosud nejhlubší krize, založenou na porozumění svých ve světovém srovnání zcela svébytných rysů. Široké následování Spojených států prostě není možné. Nahodilé, okolnostmi vynucené přerozdělování je politicky sporné. Více než volání po evropském spolkovém státě jako dějinné nezbytnosti<sup>89</sup> je mi proto bližší mínění, že prosazování federalizace Evropské unie právě v okamžiku vážného nezvládnutí projektu jednotné měny především opuštěním původních pravidel<sup>90</sup> by vytvořilo jen – cituji – neživotaschopného kretěna.<sup>91</sup>

**doc. JUDr. Filip Křepelka, Ph.D.**

Právnická fakulta Masarykovy univerzity

<sup>87</sup> Eurobondům nakloněná oficiální studie Evropské komise je Zelená kniha o proveditelnosti zavedení dluhopisů stability (COM (2011) 818) ze dne 23. 11. 2011, předložená jednotlivým orgánům EU a odborné veřejnosti k následné diskusi. Kriticky se zaměřům věnuje zejména německá odborná veřejnost.

<sup>88</sup> Podrobnou studii fiskálních federalismů podává BORDO, M. D. – MARKIWICZ, A. – JONUNG, L. A Fiscal Union for the Euro: some Lessons from History. *National Bureau of Economic Research Working Paper Series*, 2011, <http://www.nber.org/papers/w17380.pdf>. Autoři zdůrazňují jako klíčovou věrohodnost politiky *no-bailout*.

<sup>89</sup> HABERMAS, J. „Zur Verfassung Europas“. Ein Essay. Berlin: Suhrkamp, 2011. Proslulý německý filosof volá po velkoryse prosazované federalizaci EU rovněž v řadě novinových článků a prohlášení, kritizuje přitom ovšem též národní a evropské elity jako neschopné sdělit nutnost federalizace evropské veřejnosti.

<sup>90</sup> Čl. 125 SFEU přinejmenším nepředpokládal, pokud přímo nezakazoval veřejné záchranné úvěrování členskými státy ostatními státy. Ospravedlnování záchranných půjček čl. 122 odst. 2 SFEU jako mimořádné události je nepřesvědčivé. Zřízení Evropského stabilizačního mechanismu si vyžádalo legalizaci čl. 136 odst. 3 SFEU cestou zjednodušené revize zřizovacích smluv.

<sup>91</sup> HANK, R. Der Ausnahmestand Europas. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 12. 8. 2012, <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/schuldenkrise-der-ausnahmestand-europas-11852316.html>.

Filip Křepelka

### **The United States of Europe according to the American Model as Solution of Debt and Currency Crisis of the European Union**

*Abstract:* This contribution reflects with frequent suggestions to resolve the ongoing debt and currency crisis in the European Union by quick transformation into federation. It takes the United States of America as a model of such a federation. Careful analysis of crucial aspects of American federalism with special attention to economic and social competences shows that differences are crucial and that this model has developed within lengthy period of time. The European Union connects states based on linguistically defined nations. The United States of America have been established by one nation with shared language. The United States, since their beginnings, form federal government which enforces its law with own administration, judiciary and armed forces. Direct application of federal law is a matter of principle. Americans are firstly citizens of the United States. Federal government has single foreign policy and defense. It decides on social policy. It administers adequate budget based on federal taxes. The European Union is less integrated in all mentioned aspects. It cannot be easily transformed into the United States of Europe due to social, economic and political reasons. Finally, bail-out of indebted states is not a feature of American federalism.

*Key words:* the European Union, federalism, comparison