



Právnická fakulta UK

Suverenita Parlamentu

Studentská vědecká a odborná činnost

Kategorie: magisterské studium

6. ročník 2013

Radek Píša

Čestné prohlášení a souhlas s publikací práce

Prohlašuji, že jsem práci předkládanou do VI. ročníku Studentské vědecké a odborné činnosti (SVOČ) vypracoval samostatně za použití literatury a zdrojů v ní uvedených. Dále prohlašuji, že práce nebyla ani jako celek, ani z podstatné části dříve publikována, obhájena jako součást bakalářské, diplomové, rigorózní nebo jiné studentské kvalifikační práce a nebyla přihlášena do předchozích ročníků SVOČ či jiné soutěže.

Souhlasím s užitím této práce rozšiřováním, rozmnožováním a sdělováním veřejnosti v neomezeném rozsahu pro účely publikace a prezentace PF UK.

V Praze dne 15. dubna 2013

.....

Radek Píša

Obsah

Úvod	4
1 Ústavní konvence.....	5
1.1 Pojem ústavních konvencí.....	5
1.2 Příklad změny kanadské ústavy.....	6
2 Klasický pojem suverenity Parlamentu	8
2.1 Pojem suverenity obecně	8
2.2 Pojem suverenity Parlamentu u A. V. Diceyho	9
3 Soudobé debaty	13
3.1 Nástin debaty	13
3.2 Nesmysl, zombie nebo základ ústavnosti?	15
Závěr	19
Literatura.....	20

Whatever the Queen-in-Parliament enacts as a statute is law.

A. V. Dicey

Parliamentary sovereignty did not provide a protection for Parliament or for the electorate; it provided a puzzle to entertain constitutional lawyers.

N. W. Barber

Úvod

Britský parlamentarismus nepřestává svojí tradicí a významem fascinovat generace ústavních právníků a politologů. Například Jan Wintr pokládá chod tamních parlamentních procedur za vzor *usměrněné* parlamentní kultury, kterou klade do kontrastu s českou kulturou *improvizovanou*.¹ Miluše Kindlová věnovala tamní problematice několik zásadních publikací, ze kterých tato práce čerpá. Přímo suverenitě Parlamentu pak věnovala rigorózní práci, která však není veřejně dostupná.

Na druhou stranu, britské tradice nelze přeceňovat: pokud už se v Británii odehrává revoluce, je prezentována jako objevení skutečné ústavy a tradice.² Tato práce nezastává velký obdiv k britským institucím. Kromě snahy naplnit určité rebelské tendence jít proti hlavnímu proudu jí ovlivnila dávná prezentace Simona Hixe na FSV UK, které jsem se zúčastnil někdy začátkem mého právnického studia. Jelikož jsem tehdy o právu a politologii nevěděl téměř nic, jeho prezentace britského politického režimu jako poměrně nefunkční struktury s obrovským parlamentem razítkujícím kroky vlády se patrně uložila do mého nevědomí.

Cílem práce je v cynické nadsázce zabít posvátnou krávu zdánlivé britské jednoty na poli ústavního práva. Tedy ve vážné rovině představit soudobou diskusi a do určité míry jí vyhodnotit.

Omezení předmětu práce se ukázalo poměrně obtížným: otázka ústavních konvencí je klíčová pro pojem suverenity Parlamentu a problematika zákonů o Parlamentu zase pro soudobou debatu. Z prostorových důvodů jsem se vyhnul konkrétním otázkám přezkumu ústavnosti a historii suverenity Parlamentu. Práce je tedy členěna na kapitulu o ústavních konvencích, následně na pojednání převážně shrnující tradiční pojetí suverenity Parlamentu A. V. Diceyho a do jisté míry jejím těžištěm je nástin soudobých debat v třetí kapitole.

Pracovní verze této práce byla prezentována na vědeckém semináři katedry politologie. Rád bych poděkoval všem účastníkům za podnětnou diskusi, která vyústila v určité změny struktury práce – zařadil jsem kapitulu o ústavních konvencích, které v diskusi vyvolali největší zájem a jejichž vysvětlení se ukázalo klíčové pro některé další výklady. Také bych bych také poděkoval Doc. Kyselovi, který je vedoucím mé diplomové práce, ze které tento text vychází.

¹ Wintr, J. *Česká parlamentní kultura*, s. 44 a násl.

² Goldsworthy, J. *Parliamentary Sovereignty. Contemporary Debates*, s. 2.

1 Ústavní konvence

Tato práce se původně neměla v úmyslu se obšírně zabývat ústavními konvencemi. Podle klasických teoretiků je jejich smysl a postavení v britském ústavním systému poměrně jasné. Ovšem jak je vidět níže, tradiční pojetí konvencí je předmětem živých diskusí. Jednu z nich také vyvolala na vědeckém semináři katedry politologie při prezentaci tezí této práce. Kapitola nejprve shrnuje konvenční a některé neortodoxní pohledy a následně popisuje klíčový kanadský soudní případ, kde se některé z nich projeví.

1.1 Pojem ústavních konvencí

Britské ústavní právo se podle názorů tradiční teorie – zejména Diceyho – skládá z ústavního práva v užším slova smyslu a ústavních konvencí.³ Rozdíl se podle tradiční teorie nekryje s rozdílem mezi psaným nebo nepsaným právem – nejde o ústavní obyčej. Jejich klasickou definicí je totiž nevynutitelnost soudem⁴ a případně nesystematický charakter.⁵ Na druhou stranu, když se konečně Dicey zabývá vynucováním konvencí, považuje za nejpravděpodobnější vynucování soudy, protože při porušení konvence dojde zpravidla k porušení zákona.⁶

Podle úvodu ECS Wade Dicey nepovažoval konvence za právo, protože byl příliš ovlivněn austinovským pojetím práva jako příkazu suveréna.⁷ ECS Wade uzavírá svůj úvod slovy o možné nejasnosti důvodů respektování konvencí a možné záhadnosti jejich fungování z pohledu právníka. Ovšem dodává: Kabinet a celá administrativa mohou účinně fungovat jen právě⁸ za jejich respektování.

Miluše Kindlová odkazuje na definici ústavních zvyklostí Colina Turpina: „*Ústavní zvyklosti jsou považovány za druhy politické praxe nadané speciálním, vyšším, statusem.*“ Dále reprodukuje neuzavřený výčet Geoffrey Marshala týkající se vztahů, kde hrají konvence výraznou roli. Kromě pravomocí koruny jde např. o vztahy mezi Kabinetem a premiérem⁹, vztahy mezi exekutivou a Parlamentem, vztahy mezi komorami navzájem, vztahy mezi ministry a výkonem soudnictví a vztahy s ostatními zeměmi Commonwealthu.¹⁰

O nutnosti studií ústavních konvencí se shodnou všichni relevantní autoři. Miluše Kindlová hovoří o často zmiňované konvenci automatického udělení souhlasu královny s předpisem schváleným v Parlamentu. Byť je způsob udělení souhlasu upraven zákonem (*Royal Assent Act 1967*), faktická akceptace jakéhokoliv předpisu snad kromě hypotetických výjimek extrémního

³ Kysela, J. *Ústavní principy, ústavní konvence a ústavní inženýrství*, s. 129, McEldowney J. F. *Public Law*, s. 15, Dicey, A. V. *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, s. 23 – 30. Jan Kysela hovoří o terminologických problémech v češtině – konvence jsou cizí slovo, zvyklosti zase neimplikují jejich normativní charakter. V tomto textu je z tohoto důvodu používán termín konvence. Srov. Kysela, J. *Ústavní...*, s. 135.

⁴ Kysela, J. *Ústavní...*, s. 129, Dicey, *An Introduction...*, s. 417.

⁵ Viz rozbor námitek N. W. Barbera níže.

⁶ Kysela, J. *Ústavní...*, s. 130, Dicey, *An Introduction...*, s. 445 a násl.

⁷ Wade, ECS. *Introduction* in Dicey, A. V. *An Introduction...*, s. clxxvii – clxxxviii.

⁸ *Tamt.* s. cxcvii – cxcviii.

⁹ Kabinet a premiér jsou ovšem *stricto sensu* také orgány působící na základě konvencí. Zatímco Kabinet výslovně formální ukotvení nemá, zákonná oprávnění premiéra vyplývají z jím tradičně zastávané funkce Prvního Lorda pokladu. srov. Wade, ECS: *Introduction...*, s. clxxxvi, pozn. 2.

¹⁰ Kindlová, M. *Ústavní zvyklosti jako součást ústavy (komparace commonwealthského přístupu a judikatury Ústavního soudu ČR.)*, s. 301 – 302. Odkazuje na Turpin, C. *British Government and the Constitution, Text, Cases and Materials*, s. 112 a Marshall, G. *Constitutional Conventions, The Rules and Forms of Political Accountability*, s. 4.

charakteru je předmětem konvence. Pro ústavní život státu jde podle Miluše Kindlové o klíčovou konvenci a v podstatě dotváří právní pravomoci monarchy.¹¹

Byť většina britských ústavních právníků konvencím přisuzuje neprávní charakter, existují opačné názory. Cambridgský profesor TRS Allan považuje morálku za silně provázanou s (ústavním) právem (s odkazem na Ronalda Dworkina). Protože ústavní zvyklosti vyjadřují „politickou morálku ústavy“, tak pokud se soudce nebo jiný orgán dovolává určité konvence, implicitně uznává její odůvodněnost.¹²

Poněkud odlišné pojetí konvencí zastává N. W. Barber. V případě zvyků je podle něj třeba rozlišovat mezi čistými zvyky a zvyky chápanými jako pravidlo. Barber uvádí názorný příklad: servírování polévky mimo obvyklé pořadí je porušením zvyku, ale není brán jako předmět společenské kritiky. Čisté zvyky nejsou součástí ústavy, sice ovlivňují chování, ale neřídí ho. Zvyky s normativní silou naproti tomu při porušení spouštějí společenský nesouhlas. Některé prakticky bezvýznamné zvyky mohou získat normativní charakter – typicky způsoby oblékání. Často je to díky jejich symbolické funkci, jejich vyznavači předvádějí zařazení do určité sociální skupiny.¹³

Barber také považuje obě nejčastější rozdělení práva a konvencí za neudržitelná a rozdíl mezi právem a konvencí je věcí míry. **Prvním** rozdělením je pojetí práva jako soudy vynutitelných norem pod hrozbou sankce, zatímco konvence jen politickým tlakem. Ve skutečnosti soudy uznávají a prosazují, co chtějí. Navíc vynutitelnost nemusí být vhodné kritérium. Pokud mají obtíže s interpretací, používají slovníky – prosazují pak slovníkové definice? **Druhým** rozlišením je pojmání práva jako systému norem, zatímco konvence jsou osamocené. Barber polemizuje s tímto dělením na základě Hartova dělení pravidel na primární a sekundární. Pokud může z jednoduchých pravidel chování vyvstat potřeba je prosazovat a vytvořit pravidla pro jejich prosazování – *sekundární pravidla* – mohou se takto vyvíjet i konvence a získat sílu práva. Uvádí příklad původně zcela nezávazného Ministerského kodexu, který je však v současnosti fakticky zcela závazný, byť není vynucován soudy, ale premiérem.¹⁴

1.2 Případ změny kanadské ústavy

Otázka závaznosti ústavní konvence byla v soudní praxi řešena v Kanadě. Základem a dnešní součástí kanadské ústavy byl Zákon o Britské severní Americe z roku 1867 přijatý westminsterským Parlamentem, který si vyhradil právo jeho změn. Právo měnit kanadské ústavní si zákony si vyhradil i ve Westminsterských statutech z roku 1931, jinak přenašejícím pravomoc měnit ostatní britské zákony. Pravomoc měnit ústavu kanadskému parlamentu přiznal až nový Zákon o Britské severní Americe z roku 1949, obsahující však výjimku ve vztahu k dělbě moci mezi federální a provinční úrovní. Přenosu této pravomoci bránily neustálé spory ohledně formulace návrhu – byť šlo formálně o britské zákony, tradičně byly přijímány na návrh kanadské vlády.¹⁵

¹¹ *Tamt.* s. 302, podle Colin, T. *British...*, s. 113. Nelze se zbavit dojmu o přecenění této konvence – pokud by královna skutečně chtěla nějaký předpis vetovat, Parlament by jí toto právo odebral – a v případě blokování tohoto dalšího předpisu by došlo ke změně pravidla uznání mimoprávními prostředky.

¹² *Tamt.* s. 302 – 303, podle Allan, TRS: *Law, Liberty and Justice, The Legal Foundation of British Constitutionalism* kap. 10. Argumenty TRS Allana používá také Barber, N. W. *The Constitutional...*, s. 91 a násl. Podle Barbera přisuzuje Allan konvencím prakticky sílu zákona.

¹³ Barber, N. W. *The Constitutional State*, s. 85 – 86.

¹⁴ *Tamt.* s. 89 – 103.

¹⁵ Kindlová, M. *Ústavní zvyklosti* s. 303 – 304.

Roku 1980 ovšem vládě P. Trudeaua došla trpělivost a chtěla předložit zmíněnou úpravu kanadskému parlamentu a následně postoupit britské vládě bez ohledu na odpor provincií. Pro ty představovala hlavní problém Charta práv a svobod, která měla být nadřazena také provinčnímu zákonodárství. Jen dvě provincie s návrhem souhlasily. Ve Westminsteru zavládlo rozladění: předchozí praxi by odpovídalo schválení návrhu kanadské vlády. Jakou roli má hrát britský Parlament v otázce práv kanadských provincií? Co říkají konvence? Za těmito účely provedl vyšetřování Zahraniční výbor dolní sněmovny s předsedou sirem Anthony Kershawem, jež jmenoval Johna Finnise hlavním poradcem. Podle zprávy výboru nebylo z hlediska práva ani konvencí povinností britského Parlamentu automaticky vyhovět žádosti kanadské federální vlády, protože měla vzít v úvahu federální povahu kanadského ústavního systému. Byť byla hranice konvence narýsovaná výborem velmi nejasná, bylo zřejmé, že v případě nesouhlasu naprosté většiny provincií nemusí Parlament návrh schválit.¹⁶

Kanadská vláda mezitím předložila návrh federálnímu parlamentu. Následně některé provincie iniciovaly soudní spory s očekávaným koncem u Nejvyššího soudu, kam kauza doputovala v roce 1981 krátce po schválení návrhu ve federálním parlamentu. Soud řešil tři okruhy otázek: zda se problematika vůbec týká vztahů mezi federací a provinciemi, zda existuje ústavní konvence zakazující předložení věci britskému Parlamentu přes odpor provincií a konečně zda lze souhlas provincií považovat za ústavní požadavek. Na první dvě otázky odpověděl soud kladně, odpověď na třetí otázku rozdělil do dvou rovin: sice existuje taková ústavní konvence, ale není právem. Soud vycházel z neutuchající diskuse o potřebné síle podpory provincií pro ústavní návrh dávající Kanadě plnou ústavní autonomii. Tyto diskuse sice neměly konce, ale soud z nich dovodil, že podpora pro návrh musí být podstatná (v rovině konvencí).¹⁷

Podstatné je však hodnocení ústavních konvencí Nejvyšším soudem. Konvence prohlásil za neprosazované soudy. Prvním důvodem pro tento postup je jejich vytváření samotnými orgány veřejné moci, přičemž zároveň nejde o zákony, které zavazují soudy. Nejde ani o pravidla common law vytvářená soudci. Navíc systém konvencí nestanoví žádné sankce z jejich porušení.¹⁸

Hlavním důvodem pro Nejvyšší soud však byl tvrzený rozpor konvencí s právními pravidly. Nejde o snad o něco přímo protiprávního, ale konvence často omezují pravomoci, které jsou podle čistě právních pravidel velmi široké. Typicky jde o Královnu či Generálního guvernéra, kteří mohou právně odmítnout vyslovit souhlas s jakýmkoliv přijatým návrhem zákona, ačkoliv konvence jim to zakazuje. Jde tedy o konflikt mezi právním pravidlem úplné diskrece a konvenčním pravidlem zcela ho neutralizujícím. V případě porušení konvence by pak soud musel dát přednost právnímu pravidlu, v tomto případě neuznat vetovaný návrh za zákon.¹⁹

Na první pohled může rozhodnutí Nejvyššího soudu budit dojem úspěchu federální vlády – právně jí nic nebrání podat návrh. Ovšem Nejvyšší soud zároveň zkritizoval tento postup jako odporující ústavní konvenci, což byl pro federální vládu politicky naprosto neprůchodný postup. Navíc, i kdyby vláda spáchala politickou sebevraždu setrváním na návrhu, ve světle těchto sporů byla podpora v britském Parlamentu nejistá. Vláda tedy stáhla návrh a podstatnými změnami dojednala podporu všech provincií až na Quebec, čímž učinila konvenci za dost. Jinými slovy,

¹⁶ *Tamt.* s. 304 – 305.

¹⁷ *Tamt.* s. 306 – 306.

¹⁸ *Tamt.* s. 306.

¹⁹ *Tamt.* s. 306 – 307.

přestože formálně nemají ústavní konvence sílu práva, fakticky se mu mnohdy rovnají – dopady na politické systémy mohou být úplně stejné, jako by šlo o vynucovaná právní pravidla.²⁰

2 Klasický pojem suverenity Parlamentu

Těžištěm této kapitoly je rozbor Parlamentní suverenity u A. V. Diceho. K němu je připojen krátký úvod o pojmu suverenity obecně. Kapitola se z prostorových důvodů nezabývá historickým vývojem suverenity Parlamentu. Ta je samostatným předmětem obsáhlých sporů. Snad tedy jen poznámku, že tradiční proud nepovažuje Diceyho teorii za v žádném případě novou.²¹ Velkou většinou anglických právníků byla akceptována nejpozději po roce 1640 a ústředními institucemi anglického státu po Jindřichově reformaci koncem 30. let 16. století.²²

V základní literatuře se tradičně objevuje spíše akademická poznámka ohledně suverenity Parlamentu jako čistě anglického konceptu bez vazby na celou Británii. N. W. Barber považuje Spojené království za dokonalý příklad státu vytvořeného různými právními řádami – na jedné straně Anglií a Walesem a Skotskem na straně druhé. Oba tyto právní řády uznávají westminsterský Parlament jako nejvyšší legislativní těleso, ale na základě jiných právních norem. Je sporné, nakolik se liší – v případě *MacCormic v Lord Advocate* skotský Soudní dvůr naznačil možné nerespektování westminsterských zákonů rozporných se zákonem o unii skotským právem. To vedlo T. B. Smithe k úvahám o suverenitě Parlamentu jako anglické doktríně, zatímco skotské právo zdědilo více omezené pojetí parlamentních pravomocí.²³

2.1 Pojem suverenity obecně

Pojem suverenity patří mezi právní pojmy s potenciálem vzbudit diskuse jaderného charakteru. Přestože absolutní monarchie raného novověku, pro které vznikla jako ideologický nástroj, dávno odvál duch dějin, stále budí vznešené spory – vzpomeňme na polemiku Pavla Hölländera s Jiřím Příbáním v prvních dvou číslech letošního Právnicka. Přestože Jiří Příbání prezentuje svůj článek jako polemiku, obtížně se lze ubránit dojmu mimoběžnosti – zejména ohledně odkazované literatury, která je zcela odlišná. Pavel Hölländer pokládá s odkazem polského autora Staniszikse v závěru moderní stát spolu s jeho suverenitou za zaniklý. Následně vyzývá k hledání nových pojmů a redefinici jejich předmětu.²⁴ Jiří Příbání považuje tato tvrzení za přehnaná, tvrzeními kritérii by v historii neprošla řada států od Spojeného království přes Holandsko až po Rakousko – Uhersko.²⁵ Příbání hovoří o *pojmové trojici* demokracie, ústavy a státní suverenity jako materiálu pro různé sémantické konstrukce – jednu z konstitutivních

²⁰ *Tamt.* s. 307.

²¹ Goldsworthy, J. *The Sovereignty of Parliament. History and Philosophy*, s. 10.

²² *Tamt.* s. 7 a 51 a násl.

²³ Barber, N. W. *The Constitutional State*, s. 78 – 79.

²⁴ Hölländer, P. *Soumrak moderního státu*, 27 – 28 Pavel Hölländer používá na straně 20 také termín suverenity parlamentu v expresivním výčtu hodnot, které porušil nález senátu Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 423/08 ze dne 6. září 2011 – suverenity parlamentu má patrně na mysli princip neodpovědnosti zákonodárce. Zmíněný nález přiznal náhradu škody z neústavního mlčení zákonodárce ve věci regulace nájemného. Poněkud nejasně však hájí samotný nález o regulaci nájemného. Nelze se však vyhnout otázce na zamýšlené důsledky rozhodnutí soudu: pokud soud nezamýšlel nálezem vyvolat právní následky, ale jen politickou deklaraci, nemusel slova o neústavní nečinnosti vůbec použít – a nemusel tedy následně narušit „suverenity parlamentu“.

²⁵ Příbání, J. *Ranní červánky globálního konstitucionalismu...*, s. 106. Na druhou stranu, Kelsen z podobných důvodů nepovažoval za stát Spojené království, ale Anglii a Skotsko – srov. Barber, N. W. *The Constitutional State*, s. 79.

metafor modernity.²⁶ Shrnuje kritiky hovořící o postsuverenitě a nakonec trvá na Weberově řešení pojmu legitimacy jako transformace sociální moci na politické panství. Jinými slovy, moderní stát přetrvává jako nejběžnější forma politické organizace, ale je doplněný globálními institucemi.²⁷

V původní Bodinově podobě byla suverenita připisována absolutnímu monarchovi. Přesto už u Bodina je klíčovým znakem suverenity možnost zrušení platného zákona – ať už obecně nebo v jednotlivém případě. Dokonce z něj vyvozuje ostatní znaky suverenity.²⁸ Už na začátku je tedy vyvozována ze znaku klíčového pro ostrovní suverenitu Parlamentu.

Slavná je definice suveréna Carla Schmitta: „*Suverén je ten, kdo rozhoduje o výjimečném stavu.*“²⁹ Podle Schmitta tedy není suverén vázán právem, protože rozhoduje o jeho platnosti – tedy k němu stejně patří. Nicméně podle něj moderní vývoj směřuje plně k odstranění tohoto suveréna, což dokládá citátem Kelsena, který podle něj vychází principiálně ze suverenity práva místo suverenity státu.³⁰

Suverenita je právní pojem, a jako takovou jí lze nepochybně přejít tankem, zničit vědomou změnou pravidla uznání či vymazat zbraní prostého zapomnění. Otázkami některých okolností tohoto typu se práce věnuje v kapitole 3 *Soudobé debaty*.

2.2 Pojem suverenity Parlamentu u A. V. Diceyho

Ve výkladu o britské suverenitě Parlamentu nelze vynechat klasickou knihu A. V. Diceyho *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution* z roku 1885. Diskuse o obsahu knihy se ukázaly dalším klíčovým bodem během diskuse vědeckého semináře.

Diceyho kniha je působivým dokladem britského imperialismu či vlastenectví jeho doby. Kapitulu o vládě práva po krátkém shrnutí otevírá rozsáhlým citátem z Tocquevilla srovnávající Švýcarsko a Británii ohledně ochrany individuálních práv v roce 1836. Británie samozřejmě vyhrává na celé čáře.³¹ Už samotný styl a struktura této knihy tak dávají tušit význam podivně nazvaných konstrukcí pro jinak značně umělou britskou tradici. Z dnešního pohledu zvláště Dicey používá slova anglický a Anglie synonymicky s britský a Británie, jak bylo v jeho době obvyklé.³²

Prvním zvláštním pojmem je už samotný Parlament. Obecný pojem parlamentu v běžném jazyce a jazyce ostrovních ústavních právníků znamená něco jiného. Parlament v ústech právníka znamená Královnu, Sněmovnu lordů a Sněmovnu obcí; tyto tři orgány mohou být popsány jako „Královna v Parlamentu“ a tvoří Parlament.³³

²⁶ Přibáň, J. *Ranní...*, s. 108.

²⁷ *Tamt.* s. 109 – 123.

²⁸ Schmitt, C. *Politická theologie*, s. 11 – 12.

²⁹ *Tamt.* s. 9.

³⁰ *Tamt.* s. 17 – 30. Schmitt však pochopitelně Kelsenovi nepřisuzuje metafyzické pojetí práva.

³¹ Dicey, A. V. *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, s. 184 a násl.

³² Kindlová, M. *Koncept vlády práva (rule of law) v kontextu parlamentní suverenity ve Spojeném království*, s. 389, pozn. 17.

³³ Dicey, A. V. *An Introduction...* s. 39, Dicey používá Parlament vždy s velkým P, má totiž na mysli konkrétní westminsterský parlament, srov. Kindlová, M. *Ústavně-právní komparace ochrany lidských práv ve Spojeném království a České republice v evropské perspektivě.*, s. 24. Jednou z červených nití probíhajících diskusemi o suverenitě parlamentu jsou právě spory, kdy má autor na mysli konkrétní britský Parlament a kdy mluví o parlamentarismu obecně (viz jeho kritika Austina reprodukována na konci této kapitoly).

Podle Diceyho je krátkou definicí suverenity Parlamentu možnost vydat nebo zrušit jakékoliv právo a (současně) žádné osobě nepřiznává právo Anglie právo vyřadit legislativu Parlamentu z užívání. Tato definice však podle něj není dostatečně určující, protože francouzské a belgické soudy jeho doby také nevyslovovaly neústavnost zákonů, i když u nich byla zákonodárná moc omezena rigidní ústavou.³⁴

Dále tedy přidává pozitivní vymezení:

Jakýkoliv zákon Parlamentu tvořící, rušící nebo měnící platné právo je respektován soudy.

A také negativní vymezení:

Podle anglické ústavy neexistuje osoba nebo skupina osob, které by mohli vydat pravidla překonávající nebo rušící zákon Parlamentu, nebo které by mohly být uplatňovány soudy v rozporu se zákonem Parlamentu.³⁵

Toto vymezení považuje za hrubě dostačující. Za klíčové považuje uznání pozitivního i negativního vymezení anglickým právem.³⁶

Dále připojuje podrobnější komentáře ke třem hlavním oblastem této koncepce: *Neomezenou legislativní moc Parlamentu, Absenci konkurenční legislativní síly a hlavním potíží samostatné doktríny.*

Neomezená legislativní moc Parlamentu

První oddíl otevírá rozsáhlým citátem z Blackstonových *Komentářů*:

„Moc a pravomoc Parlamentu, jak říká Sir Edward Coke, je tak transcendentní a absolutní, že nemůže být, s výjimkou určitých případů a osob, do žádných hranic. ... Může určovat či zcela měnit nástupnictví Koruny; ... může změnit náboženství v zemi. ... Může zkrátka učinit cokoli, co není přirozeně nemožné; a proto se někteří nestyděli nazývat jeho moc, poněkud odvážně, všemocností Parlamentu.“³⁷

Následně Dicey cituje De Lomovo shrnutí, které se stalo legendární a které si zde nemůžeme nechat ujít v originále:

“It is a fundamental principle with English lawyers, that Parliament can do everything but make a woman a man, and a man a woman.”³⁸

Podle Diceho lze nejvyšší zákonodárnou autoritu Parlamentu doložit velkým množstvím historických příkladů.³⁹

Prvním z nich je zákon o nástupnictví z roku 1701, podle kterého panovník nastupuje na trůn z titulu Parlamentu – jeho nárok vládnout stojí na zákonu a je výsledkem zákona.⁴⁰

³⁴ *Tamt.* s. 39 – 40.

³⁵ *Tamt.* s. 40.

³⁶ *Tamt.* s. 41 Obě vymezení jsou však obsahově stejné, jak poznamenává Jeffrey Goldsworthy – Goldsworthy, J. *The Sovereignty of Parliament. History and Philosophy*, s. 10.

³⁷ Dicey, A. V. *An Introduction...*, s. 41 – 42 (výrazně kráceno).

³⁸ *Tamt.* s. 43.

³⁹ *Tamt.*

⁴⁰ *Tamt.*

Za nedůležitější však Dicey považuje zákon o sedmiletém funkčním období z roku 1715. Ten nejen prodloužil volební období ze tří na sedm let, ale jako důsledek prodloužil funkční období tehdy sloužící Sněmovny obcí – to byl ostatně politický záměr, vláda se chtěla udržet. Tehdy proti němu protestovala skupina lordů, protože považovala tuto změnu za přesun moci od obyvatelstva k Parlamentu, který volí sám sebe. Podle Diceyho této kritice uniká skutečná ústavní povaha Parlamentu: není zástupcem svých voličů ani není povinen plnit jejich příkazy. Je právně suverénní zákonodárnou mocí státu, a zákon o sedmiletém funkčním období je výsledkem a zároveň platným důkazem suverenity Parlamentu.⁴¹

Absence konkurenční legislativní síly

Královna, jednotlivé komory a soudy si v průběhu historie kladly nároky na nezávislou zákonodárnou sílu. S jednotlivými instituty pak Dicey polemizuje.⁴²

Co se týče panovníka, zákonodárná moc byla původně v rukou Krále v Radě a i po zavedení parlamentní legislativy jí královská legislativa ve formě ordonancí a později proklamací mohla zrušit. Dicey cituje zákon Jindřicha VIII. poskytující ordonancím moc podobnou zákonu. Podle něj se neprosadil, ale potencionálně by zavedl v Anglii absolutismus francouzského typu. Doplněná poznámka editorů však považuje tato tvrzení za kontroverzní. Zajímavé však je, že Dicey chápe neprosazení tohoto zákona jako důvod pro nerozlišování zákona a dekretu po francouzském vzoru v Anglii. Exekutiva tak v Diceyho době nemůže rozsáhle vydávat podzákonné předpisy bez zmocnění v zákoně, takže zákony toto zmocnění často obsahují nebo jsou zbytečně složité – obojí Dicey považuje za nevýhodu, doslova za „zlo“ a rád by zavedl pro vládu Anglie obdobnou proceduru vládních dekretů s mocí zákona. Jak říká jinými slovy, moudrá omezení královské moci učiněná našimi dávnými otci dnes tvoří zbytečnou překážku výkonu exekutivy.⁴³

Sněmovna obcí si čas od času podle Diceyho přisvojuje svým usnesením status práva. To však není pravda podle rozhodnutí *Stockdale v. Hansard* z roku 1839. Podle něj nactiutračný dokument nepřestane být nactiutračným vydáním podle rozhodnutí dolní sněmovny nebo rozhodnutím sněmovny, že publikace dotčené zprávy je jednoznačným případem ústavní funkce Parlamentu. Na druhé straně ovšem má každá komora úplnou kontrolu nad svými procesními pravidly a může trestat osoby, které by jednání komory uráželi – proti takovému trestání není soudní kontrola možná.⁴⁴

Nárokům soudů na legislativní primát věnuje Dicey jen jednu stranu. Uznává však, že problematika je velmi rozsáhlá, navíc velkou část anglického práva v praxi tvoří soudy. S několika odkazy na stručnost jeho vysvětlení odkazuje na oddanost anglických soudů Parlamentu. To paradoxně znamená netvrzení pravomoci rušit zákony soudy. Zkrátka, soudcovské právo je podřízená legislativa, vykonávaná se souhlasem a pod dohledem Parlamentu.⁴⁵

Dicey dále rozebírá některé námitky vůči neomezené legislativní moci Parlamentu. S námitkou vázanosti zákonů morálkou se Dicey vypořádává poměrně jednoduše. Obiter dicta soudních

⁴¹ *Tamt.* s. 44 – 48. Podobně bylo jednorázově prodlouženo funkční období za obou světových válek.

⁴² *Tamt.* s. 50.

⁴³ *Tamt.* s. 50 – 53.

⁴⁴ *Tamt.* s. 54 – 58 V tomto momentě je opět vidět, jak je přes všechnu teoretickou slávu suverenity parlamentu a koncepce parlamentu jako takového právním pravidlem: o jeho aplikaci a faktické existenci tedy rozhodují soudy. Srov. Barber, N. W. *The Afterlife of Parliamentary Sovereignty*, s. 145.

⁴⁵ *Tamt.* s. 60 – 61.

rozhodnutí, kde se o ní hovoří, interpretuje jako poznámku soudů o předpokladu morálního obsahu zákonů: soudy předpokládají, že Parlament nechtěl porušit obecnou morálku a jeho zákony vykládají v souladu s ní. To však podle Diceyho neznamena, že by moderní soudy naslouchaly argumentům o neplatnosti nemorálního zákona.⁴⁶

Argumentaci o neomezenosti královské moci Parlamentem považuje Dicey za starý pokus posílit monarchii (odkazuje na Bacona), který by žádný moderní právník nezastával – netvrdil by, že Parlament nemůže zrušit prerogativy typu sjednávání mezinárodních smluv, které fakticky stejně vykonává vláda.⁴⁷

Konečně obsáhle polemizuje s námitkou možnosti vázanosti Parlamentu zákony předchozího Parlamentu – kterou datuje k Francisu Baconovi. Podle Diceyho se Parlamenti několikrát zcela jistě snažily zavázat budoucí Parlamenti, ale jejich snaha skončila vždy selháním. Typickým příkladem jsou zákony o unii se Skotskem (1706) a Irskem (1800), které transponovaly příslušné smlouvy. Vzhledem k zániku výše zmíněných států se jistě autoři těchto zákonů snažili poskytnout jim vyšší sílu. Ovšem např. zákon o unii se Skotskem stanovil povinnost každého profesora skotské univerzity vykonat Vyznání víry. Toto ustanovení však bylo fakticky zrušeno zákonem o skotských univerzitách z roku 1853. Ještě patrnější je příklad unie s Irskem, kdy zákon hovoří o vytvoření Spojené církve „navždy“. Spojená církev však byla zrušena zákonem o irské církvi z roku 1869. Jediným z mála případů, kdy lze podle Diceyho bezpečně predikovat nezrušení zákona v budoucnu, je zákon o zdanění kolonií z roku 1778, který byl výsledkem snahy zastavit konflikt v severní Americe a který zrušil zákon o amerických koloniích z roku 1776. Podle tohoto zákona Parlament nevalí daně nebo jiné platby na kolonie v severní Americe a západní Indii. Dicey hovoří o polické neprůchodnosti zrušení tohoto zákona, z hlediska práva považuje jeho zrušení za bezproblémové – např. uvalením daně na Nový Zéland nebo Kanadské Dominium. Je třeba podotknout i na tomto místě, že tyto poměry změnil Westminsterské statuty z roku 1931, kde se britský Parlament tohoto práva vzdal.⁴⁸

Nakonec rozebírá Dicey údajné obtíže pro pochopení principu suverenity Parlamentu. Polemizuje s Austinovými závěry, kdy Austin podle něj hovořil o suverenitě Parlamentu v jiném významu – hovořil o ní jako vlastnosti různých orgánů. Austin ovšem nekonzistentně směřoval politický pojem suverenity (nezávislost instituce) a právní pojem suverenity (nejvyšší moc ve státě). Dicey také vyčítá Austinovi, že hovoří o poslancích jako o *svěřencích*⁴⁹ voličů, byť tím neměl na mysli právní stránku věci. Dicey ovšem také zdůrazňuje svoje pojetí suverenity jako právní pojem – nejde o neomezenost ve faktickém slova smyslu. Jmenuje dvě základní omezení:

Externí – Parlament nemůže fakticky vydávat zákony, které nebude nikdo respektovat – ve svém důsledku je v posledku odkázán na akceptaci adresátů jeho právních norem. Jak Dicey dokládá citátem Davida Huma, ani největší despotové dějin nebyly všemocní v tomto směru. Ranní římské císaři nemohli měnit náboženství, stejně jako ho v Diceyho době nemohli měnit muslimští sultáni. Prakticky suverénní francouzský parlament v roce 1871 nemohl zavést bílou Bourbonskou vlajku, protože by byl smeten armádou, pro kterou byla nepřijatelná. Podobně britský Parlament v Diceyho době nemůže fakticky zavést daně z kolonií nebo omezit volební právo.

⁴⁶ *Tamt.* s. 62 – 63.

⁴⁷ *Tamt.* s. 63 – 64 Je zajímavé, jak často používá Dicey slovo moderní – z tohoto stylistického prvku přímo dýchá atmosféra doby, která se považovala za vrchol civilizace.

⁴⁸ *Tamt.* s. 64 – 70.

⁴⁹ „trustees“

Interní – I největší despota vládne v souladu s jeho pozadím. Sultán nemůže změnit náboženství z výše uvedeného externího důvodu, ale také extrémně nepravděpodobné, že by to chtěl vůbec udělat. Podobně je nesmyslná otázka, proč papežové nedělají různé reformy: papežem se přece nestávají revolucionáři. Stejně tak moderní Parlament s historií 18. století před očima by nikdy ani nechtěl danit kolonie. Dicey uvádí působivý citát Leslie Stephena – pokud by Parlament přikázal vraždit všechny modrooké kojence, jejich ochrana by byla nezákonná, ovšem legislativci by se museli zbláznit, aby přijali takový zákon a adresáti by museli být idioti, aby ho respektovali.⁵⁰

Podle Diceyho však není zcela zřejmé, kde leží hranice těchto omezení. Pokud by britský Parlament začal rušit skotské soudy nebo dokonce začal skotské právo slučovat s anglickým, není jasné, kdy by začal vážný skotský odpor. V balancování mezi externími a interními omezeními vidí Dicey smysl zastupitelské vlády. Postupný vzdor proti panovníkovi ústí do revoluce v roce 1688 a zavedení skutečné zastupitelské vlády není v jejím prostředí myslitelný: hrubě řečeno, názory anglického lidu nemohou být dlouhodobě v rozporu s postoji dolní sněmovny. Pokud jde o osvícené suverénní panovníky a v řídkém výskytu osvícené suverénní panovníky: takový suverén sice tlačí společnost dopředu, ale ve skutečnosti nereprezentuje své obyvatele.⁵¹

3 Soudobé debaty

Tato kapitola si neklade nároky na úplnost, témata související se suverenitou Parlamentu dosahují mezi ostrovními ústavními právníky popularity v českém kontextu srovnatelné snad jen s debatami o materiálním jádru ústavy. Z větší části shrnuje obsah článků reprezentativního symposia časopisu *International Journal of Constitutional Law* na téma současné otázky ústavnosti, týkajících se suverenity Parlamentu.

3.1 Nástin debaty

Základní přehled soudobých diskusí obsahuje článek N. W. Barbera *The Afterlife of Parliamentary Sovereignty*. Podle Barberova pojetí tradiční teorie **za prvé** žádný státní orgán v rámci ústavy nemá pravomoc prohlásit, že zákon je mimo pravomoc Parlamentu. **Za druhé**, pokud vznikne konflikt mezi starým a novým zákonem, nový má přednost – je nepřímě zrušen.⁵² Oba tyto principy se odrazily v precedencích.⁵³ Parlamentní suverenita byla právní pravidlo a stejně jako ostatní právní pravidla byla interpretována soudy. **Třetí bod** původně vyvinuli ústavní právníci:⁵⁴ nemožnost soudů prohlásit zákon za odporující pravomoci Parlamentu a nepřímě rušení starých zákonů znamená, že Parlament se nemůže účinně omezit.⁵⁵

Z tohoto obvyčejného pravidla vzniklo také několik debat. Zřejmě nejdůležitější z nich se vedla mezi „ortodoxním“ pohledem na suverenitu, skupinou vedenou Sirem Williamem Wadem, a

⁵⁰ *Tamt.* s. 70 – 81.

⁵¹ *Tamt.* s. 81 – 84.

⁵² „impliedly repealed“

⁵³ Barber odkazuje na např. *Edinburgh and Dalkeith Railway v. Wauchope* (1842) 8 C.I.& F. 725; *Pickin v. British Railways Board* [1974] A.C. 765, 789; *Ellen Street Estates Ltd. v. Minister of Health* [1934] 1 K.B. 590.

⁵⁴ Barber zde vkládá poznámku pod čarou – a soudci, kde odkazuje na rozhodnutí *Godden v. Hales* (1686) 11 State Trials 1165. Tím se vytrácí zřejmě zamýšlený rozpor mezi dvěma předchozími body se silným odrazem v precedencích a třetím, primárně teoretickou konstrukcí.

⁵⁵ Barber, N. W. *The Afterlife of Parliamentary Sovereignty*, s. 145.

„procesně–disponující“⁵⁶ suverenitou, zastávanou především R. F. V. Heustonem. Wade a Heuston souhlasili ohledně dosavadního vývoje suverenity Parlamentu. Ovšem rozcházel se v hodnocení schopnosti zákonodárce účinně omezovat svoje následovníky změnou definice orgánu, který by soudy měli považovat za Parlament. Podle Heustona může Parlament určit, co bude pro příště „Parlament“. Parlament by tedy mohl vydat procesně-disponující omezení: například u určité legislativy do budoucna požadovat dvoutřetinové většiny nebo souhlas v referendu. Stále by cokoliv Parlament řekne tvořilo právo, ovšem Parlament by byl něco víc než jen většina v obou sněmovnách a monarchův souhlas.⁵⁷

Podle Wadea je sice Heustonovo pojetí možné v právním řádu, ale nejde o britské platné právo, protože moc Parlamentu je odvozena od common law. Soudy by interpretovaly zákon omezující procesní pravomoc Parlamentu v konfliktu s novým zákonem podle pravidel common law (mezi které řadí Wade nepřímé zrušení) a starší zákon by považovaly za zrušený.⁵⁸

Debata mezi ortodoxní a procesně-disponující školou měla několik rozměrů, ovšem klíčovou byla debata ohledně postavení zákonů o Parlamentu z let 1911 a 1949. Zákon z roku 1911 vytvořil mechanismus vydání zákona bez souhlasu Sněmovny lordů. Zákon účinně zrušil s některými výjimkami – zejména prodloužení volebního období Sněmovny obcí – pravomoc Sněmovny lordů odmítnout zákon podpořený dolní sněmovnou. Lordi mohli zpomalit zákon o dva roky kolem tří zasedání, ovšem pokud návrh neztratil podporu dolní sněmovny, stal se právem. V roce 1947 dolní sněmovna právo lordů dále omezila na jeden rok kolem dvou zasedání – pro tento účel byla použita procedura z roku 1911 a vznikl zákon o Parlamentu z roku 1949.⁵⁹

Když se tyto argumenty po 50 letech dostaly ke Sněmovně Lordů v případě *Jackson*, málokdo by vsadil na jejich úspěch. Pokud by zákon z roku 1949 padl, padly by s ním některé důležité zákony – např. zákon o evropských volbách z roku 1999. Nikdo ze Sněmovny Lordů Wadův názor nepřijal a přestože soudci poskytli rozdílná vysvětlení, procesně-disponující pohled byl podle Barbera akceptován.⁶⁰

V případě *Jackson* Sněmovna lordů odmítla názor o neplatnosti zákona o Parlamentu z roku 1949, který byl prosazen pomocí procedury předchozího zákona o Parlamentu z roku 1911. Odmítnuté názory dovozovaly z použitého procesu rozdělení legislativy na obyčejnou a „delegovanou“ ve smyslu zákona z roku 1911 – tedy že jím ustavená procedura přehlasování horní komory nemůže být použita pro úpravu tohoto procesu.⁶¹

TRS Allan vyvozuje z případu *Jackson* poněkud jiné důsledky. Také používá odlišné dělení. S odkazem na Harta tvrdí, že se tradičně se od právníků očekávala volba mezi dvěma konkurujícími si pojetími britského pravidla uznání. „sebeomezující“⁶² suverenita umožňuje

⁵⁶ „manner-in-form“

⁵⁷ *Tamt.* s. 145 – 146.

⁵⁸ *Tamt.* s. 146.

⁵⁹ *Tamt.*

⁶⁰ *Tamt.* s. 147.

⁶¹ Allan, TRS. *Questions of Legality and Legitimacy: Form and Substance in British Constitutionalism*, s. 161. Podle Harta je myšlenka právní všemocnosti je nejednoznačná: v případě *pokračující* všemocnosti žádným způsobem neomezující legislativní pravomoc budoucích parlamentů, zatímco neomezená *sebeomezující* všemocnost může být vykonána jen jednou. Tyto dvě koncepce jsou podle Harta ekvivalentní dvěma koncepcím všemocného boha: v jednom případě bůh může činit cokoliv kdykoliv a tedy nemůže účinně omezit vlastní schopnosti, ve druhém případě jeho moc zničí do budoucna jeho všemohoucnost. Srov. Hart, HLA. *The Concept of Law*, s. 148 – 150.

⁶² „self-embracing“

Parlamentu vázat jeho následovníky pokud jde o proces přijímání⁶³ budoucí legislativy, poskytující určitému zákonu imunitu před zrušením běžnou menšinou. „Pokračující“⁶⁴ suverenita odepírá Parlamentu toto právo vůči jeho následovníkům.⁶⁵

Podle Barbera jde o nedávno zavedené pojmy Alison Young a Peter Olivera kreslící čáru mezi „pokračujícím“ modelem suverenity a „sebeomezujícím“, kdy Parlament kdy může uplatňovat hmotněprávní⁶⁶ omezení na své pokračovatele. V tomto pojetí právní pravidlo suverenity Parlamentu může Parlament měnit. Jinými slovy, Parlament může omezit svoji všemohoucnost. Na druhou stranu, do roku 1991⁶⁷ sebeomezující model suverenity neměl oporu v precedencích nebo odborné veřejnosti. Podle Barbera Hartova slavná pasáž mluví o obecně možném typu zákonodárce, nehovoří konkrétně o Ústavě Spojeného království.⁶⁸

Problémem této argumentace je však podle Barbera snadnost, s jako lze obejít účinnou ochranu. Pokud má pravdu procesně-disponující škola, Parlamentu stačí vhodně naformulovat procesní omezení. Může například vázat přijetí zákona na souhlas všech voličů v referendu, což se vyrovná hmotněprávnímu zákazu změny. Jak by podle Barbera pozorný čtenář Diceyho zjistil, i kdyby se Parlament nemohl omezit přímo, mohl by vydat nové jeho omezující zákony a pak se rozpustit bez určení mechanismu ke svolání. Jinými slovy, Parlament mohl snadno obejít zákaz sebeomezení. Barber se tedy ptá, proč by v takovém případě měly soudy odmítat přímé omezení, když nepřímo bylo možné suverenitu omezit vždy.⁶⁹

3.2 Nesmysl, zombie nebo základ ústavnosti?

Pro TRS Allana je situace argumentačně nejednoznačnější: parlamentní suverenita v tradičním smyslu nikdy neexistovala, protože byl vždy omezen vládou práva, dělbou moci (zejména soudnictvím) a zastupitelskou demokracií. Parlament je suverénem jen ve smyslu právní závaznosti jeho textů.⁷⁰ Také tradiční hledání pravidla uznání nebo základního pravidla je zmatečné, protože žádné takové pravidlo neexistuje. Právo EU umožňuje zneplatnit zákony Parlamentu, jakkoliv se proces může tvářit jako výkon jeho suverénního oprávnění. Podobné důsledky má dělba moci – Parlament nemůže zničit základy své legislativní nadřazenosti. Common law ústava nepotřebuje základní pravidlo hierarchizující prameny práva – obsah práva je vždy otázkou morálního nebo politického principu, přizpůsobenému příslušnému právnímu kontextu. Allan tedy doporučuje obrátit se k plnohodnotné vládě práva poskytující legitimní omezení Parlamentu prosaditelné soudy⁷¹ Můžeme uzavřít citátem:

„Formal theories of Parliamentary sovereignty serve only to obscure the real constitution by appearing to remove all such question from the province of law.“⁷²

⁶³ „manner and form“, tedy má zřejmě na mysli procesně-disponující přístup k suverenitě Parlamentu a tedy tyto dvě formy směřuje. To kritizuje Barber *The Afterlife...*, s. 148, pozn. 16 – odkazuje zejm. na Gordon, M. *The Conceptual Foundations of Parliamentary Sovereignty*. Public Law č. 519, roč. 2009, s. 525 – 531.

⁶⁴ „continuing“

⁶⁵ *Tamt.* Odkazuje na 2. vydání *The Concept of Law*, s. 148 – 152 – viz pozn. 61.

⁶⁶ „substantive“ Hmotněprávní pojetí omezení u Barbera oproti procesnímu u Allana patrně vyplývá ze Allanova „směšování pojmů“, ze kterého ho viní Barber – viz pozn. 63.

⁶⁷ Barber má na mysli kauzu *Factortame*, viz níže.

⁶⁸ Barber, N. W. *The Afterlife...*, s. 147.

⁶⁹ *Tamt.* s. 148 – 149.

⁷⁰ Allan, TRS. *Questions...*, s. 157.

⁷¹ *Tamt.* s. 162.

⁷² *Tamt.*

Nick Barber považuje za klíčový moment smrti suverenity Parlamentu případ *Factortame* z roku 1991. Zjednodušeně řečeno šlo v kauze o povinnost podle zákona o obchodní plavbě z roku 1988 registrovat rybářské lodě v Británii, pokud byly ze tří čtvrtin vlastněny britským společnostmi a tři čtvrtiny jednatelů byli britskými občany. Když se kauza poprvé dostala ke Sněmovně lordů, odmítla pozastavit účinnost zákona jako předběžné opatření. Následný rozsudek ESD kromě vyslovení porušení principu nediskriminace stanovil povinnost národního soudu nepoužívat předpisy v rozporu s evropským právem. Poté Sněmovna lordů toto rozhodnutí vyložila v možnost náhrady škody a především pozastavila účinnost zákona.⁷³ Tento případ byl prvním testem suverenity Parlamentu proti evropskému právu – přestože se polemiky o slučitelnosti těchto principů vedly od vstupu do společenství v roce 1972, mezi léty 1972 a 1988 se politici konfliktu vyhýbali.⁷⁴

Kauza vzbudila řadu interpretací. Sir William Wade jako zastánce common law ústavnosti hovořil o revoluci, když soudci opustili suverenitu Parlamentu. Možnost této revoluce ostatně nastínil Wade už v prvním článku k tématu v roce 1955 – z pohledu britského práva mohl stále Parlament vydávat zákony pro nově nezávislé země, z pohledu jejich soudů však toto právo ztratil. Podle Barbera tak suverenity Parlamentu nemohla být měněna Parlamentem a podle práva ani soudy. Soudy ovšem měly politickou moc měnit pravidla britské ústavy, kterou v tomto případě využily.⁷⁵

Některé interpretace ukazují snahu soudu vycházet se zákona o evropských společenstvích z roku 1972. Jeden směr chápe tento zákon jako cestu evropského práva do Británie – Parlament ho může zrušit a znovuzískat suverenitu, pokud ovšem platí, je jeho moc omezena. Druhý směr argumentovaný lordy soudci vychází z přisouzení zvláštních vlastností tomuto zákonu z hlediska common law – jde o svým způsobem ústavní zákon a netýkají se ho běžná pravidla nepřímého rušení.⁷⁶

Podle Barbera je toto pojetí slučitelné s Wadeovou analýzou: podle obou interpretací – tzv. ortodoxní a Heustonově procesně-omezující – měla Sněmovna lordů upřednostnit zákon z roku 1988 a nepřímo tak zákon o evr. společenstvích zrušit. Paul Craig argumentoval větší blízkostí procesně-omezující školy, protože alespoň umožňuje omezení Parlamentu – s tím Barber nesouhlasí, protože tato škola nepřipouštěla hmotněprávní omezení, která stanovil zákon z roku 1972. Tedy neobstojí ani námitka Lorda Bridge o snaze soudu respektovat přání Parlamentu, který nevyjádřil myšlenku přestat být vázán zákonem o společenstvích. Heuston a další by tak nuceni souhlasit s Wadem a nazvat *Factortame* revolucí.⁷⁷

Jeffrey Goldsworthy připomíná snadnou ospravedlnitelnost *Factortame* z pohledu politického účelu. Parlament jednal s vědomím souladu s evropským právem, který měl doložen posudky. Z jeho záměru vůbec nevyplýval úmysl jednat v rozporu se zákonem z roku 1972. Po rozporu výše uvedených vysvětlení se však kloní spíše k hmotněprávní možnosti Parlamentu omezit nástupce: v takovém případě za předpokladu rozumného výkladu soudů dojde k omezení jen

⁷³ Barber, N. W. *The Afterlife...*, s. 150.

⁷⁴ *Tamt.* s. 149 Je tedy možné argumentovat vznikem konvence neprávě vázající Parlament nevydávat legislativu, která je v rozporu s evropským právem – viz *tamt.*

⁷⁵ *Tamt.* s. 150.

⁷⁶ *Tamt.* s. 151.

⁷⁷ *Tamt.*

v jednoznačných případech, zatímco v případě procesně-disponujícího omezení by soudy rušily každý zákon rozporný s formálním omezením.⁷⁸

Když se vrátíme k Barberovu pojetí, přestože tak pojem suverenity Parlamentu přestal dávat tradiční smysl, slovní spojení se vyskytuje stále – žije tedy posmrtný život. Běžným tahem je nová definice suverenity Parlamentu jako pravidla právní nadřazenosti Parlamentu – tedy pojetí, o kterém fakticky hovořila Sněmovna lordů ve *Factortame*. Parlament je omezen svým zákonem z roku 1972, který ovšem může zrušit. Druhou interpretací je proměna pojmu suverenity na vlastnost instituce v určité oblasti místo právního pravidla neomezenosti. Toto pojetí je blízké mezinárodnímu právu, kde suverenity značí určitý stupeň autonomie, ale nikoliv absolutní svobodu jednání.⁷⁹ Barber tedy uzavírá tezi o neúčinnosti diskusí o Parlamentní suverenitě: každý si jí může vykládat jak chce. Podle něj by bylo užitečnější vést diskusi o roli Parlamentu v ústavě, jeho vztahu k Evropě a budoucnosti devoluce.⁸⁰

Alison L. Young polemizuje s Barberem a Allanem především ohledně pramene pravidla suverenity Parlamentu. Jennings i Heuston vnímali formální procedury přijímání zákonů jako součást common law, a jako takové je mohl Parlament změnit statutárním právem. Pokud není pramenem ani jedno, existují dva kandidáti: Kelsenova základní norma a Hartovo pravidlo uznání. Barber by mohl vycházet jen z pravidla uznání, protože základní norma není pravidlem uvnitř právního systému a tedy nenavazuje soudy. Hartovo pravidlo uznání je naopak právním i společenským pravidlem – akceptací práva ve společnosti, takže může být měněno v případě akceptace změny. Podle Young tyto úvahy vysvětlují Barberovo rozlišování právní a politické moci soudů: v právním případě aplikují common law, v politickém mění pravidlo uznání.⁸¹

Pravidlo „cokoliv Královna v Parlamentu vydá jako zákon je právo“ je však typicky pravidlem uznání. To není totožné s Parlamentní suverenitou. Její pojem u Diceyho má dva prvky – výše zmíněné pravidlo a doktrínu nepřímého zrušení. Podle Barbera je pravidlo „cokoliv... je právo“ podstatou suverenity Parlamentu a nepřímé zrušení vypouští. Jinými slovy, zaměňuje suverenitu Parlamentu za pravidlo uznání. Pravidlo uznání v podobě „cokoliv...“ tedy mohlo být změněno bez vlivu na samotný pojem suverenity Parlamentu. *Factortame* může představovat posun od pokračující k sebeomezující suverenitě, ale ani to není jisté – pokračující model nehovoří o naprosté svobodě Parlamentu, jen nepovažuje za závazná omezení uvalená předchozím Parlamentem.⁸²

V případě změny pravidla uznání by Parlament sice užíval suverenity – takže by nemohl být vázán předchůdcem – ale byl by omezen soudy. Toto dilema není tak podivné, pokud se podíváme na podstatu suverenity. Pravidlo uznání zavazuje také Parlament, například usnesení jedné sněmovny není zákon. Navíc Parlament není neomezený ani podle Diceyho: není možné vydat zákon vázající následující Parlament.⁸³

Výklad se dále komplikuje: Barber zaměňuje suverenitu s aspektem pravidla uznání, tvrdící změnu tohoto aspektu. To implikuje nově omezenou legislativní moc Parlamentu. Ovšem tak je

⁷⁸ Goldsworthy, J. *Parliamentary Sovereignty. Contemporary Debates*. s. 287 – 298.

⁷⁹ Barber, N. W. *The Afterlife...*, s. 152 – 153.

⁸⁰ *Tamt.* s. 154.

⁸¹ Young, A. L. *Sovereignty: Demise, Afterlife or Partial Resurrection?* s. 163 – 165 Young nesouhlasí s názorem o změně britské ústavy v kauze *Factortame*, pro účely tohoto článku však s ní pracuje jako s daným faktem.

⁸² *Tamt.* 166 – 167.

⁸³ *Tamt.* s. 167.

poskytnuta příležitost pro osvětlení rozdílu mezi sebeomezující a pokračující suverenitou – nejde o to, jestli Parlament *může* být omezen, ale *kdo* ho může omezovat. V sebeomezujícím pojetí může sám omezit budoucí Parlamenti, tedy stanovit platnost zákonů jen v případě shody s evropským právem. V pokračujícím pojetí nejde jen o něj. Pokud by chtěl vydat zákon měnící pravidlo uznání, musela by být tato změna ústavního pravidla také uznána soudy – v Barberově terminologii by šlo o *politickou změnu*. Obě pojetí tedy vedou ke stejnému výsledku – soudy neaplikují právo rozporné s právem evropským, jen se liší v metodě dosahující tohoto cíle.⁸⁴

Rozdíl v metodě však může mít zásadní význam pro otázku legitimacy v rámci britské spíše politické než právní ústavy. Pro Diceyho bylo základním důvodem pro suverenitu Parlamentu jeho demokratická legitimita. Tradiční alternativa je argumentace větší hodnoty principů vlády práva. Ty mohou převážit hodnotu demokratického procesu. Barberova analýza zřejmě stojí na straně zahrnutí těchto úvah do diskusí ohledně suverenity. Analýza provedená tímto směrem však desinterpretuje Diceyho a potencionálně ústavní rovnováhu. Podle Allana soudy hrají větší úlohu v Diceyho argumentaci než jim Barberova analýza přisuzuje. Pro Allana je suverenita sdílena se soudy – ovšem suverenita ve smyslu nadřazenosti leží v podstatných principech vlády práva. Allan by tedy na otázku vhodnosti limitace Parlamentu odpověděl argumentací odvozující legitimitu práva z respektu k hodnotám vlády práva.⁸⁵

Young se v otázce legitimacy zaměřuje spíše na pravomoc změnit ústavní pravidla než pravomoc zákonodárce – hovoří o podobnosti s *Kompetenz-Kompetenz*. Protože soudy uznávají hodnoty vlády práva, kladou suverenitu ohledně ústavních pravidel do rukou společně zákonodárci i soudům. Ústavní pravidla mohou být měněna jen za jejich vzájemného souhlasu. Allanův rozbor případu *Jackson* ukazuje chybu ve vymezení problému na určení povahy suverenity – sebeomezující nebo pokračující – místo otázek ospravedlnitelnosti omezení suverenity, což nutí soud k oddělení legality a legitimacy. Young však nesouhlasí s pojetím pravidla „cokoliv...“ jako pravidla common law. Soustředění moci interpretovat hodnoty v jednom orgánu vyvolává otázku přílišné koncentrace moci. Young upřednostňuje pojetí sdílené suverenity ve smyslu sdílení moci měnit ústavní pravidla. Žádnému z nich však nepřisluší právo suverenity ve smyslu neomezené síly prosadit svoji vůli. Přestože oba aktéři mohou tvrdit, že jsou nejsilnější instituce v britské ústavě, jejich sdílená suverenita je odrazuje od pokusů učinit toto tvrzení realitou.⁸⁶

Podle této analýzy jsou tedy zákony o Parlamentu z roku 1911 a 1949 pokusem zákonodárce změnit ústavní pravidla, které bylo přijato soudy v případě *Jackson* – mohlo však být také odmítnuto. Vyjádření jednoho ze soudců Lorda Steyna hovořilo o možném využití pravomoci na základě common law rozhodovat o platnosti zákona v případě pokusu Parlamentu definovat se jako suverénní orgán a výslovně rušící soudní přezkum. To by vyvolalo ústavní krizi, která by vyřešila otázku suverenity. Každé řešení by však záviselo na přijatelnosti pro adresáty práva a zároveň na interpretaci podstatných hodnot a principů Spojeného království.⁸⁷

Zaměření na omezitelnost Parlamentu vynechává silný argument pro Diceyovu pokračující suverenitu. Přijetí této verze suverenity je podmínkou k ponechání pravomoci měnit ústavní pravidla v rukou Parlamentu a soudů a tím zachovat institucionální rovnováhu. Rovnováha poskytuje kontrolní mechanismus: soudy i Parlament musí sledovat ústavní pravidla činnosti, která nemohou jednostranně měnit a tím posílit hodnoty tvořící Spojené království. Na druhé

⁸⁴ *Tamt.* s. 167 – 168.

⁸⁵ *Tamt.* s. 168 – 169.

⁸⁶ *Tamt.* s. 169 – 171. Young pro svoje pojetí používá termín „constitutional self-defence mechanism.“

⁸⁷ *Tamt.* s. 171.

straně považovat tyto hodnoty za významnější než suverenitu by také ohrozilo tuto rovnováhu. Pokud jsou soudy považovány za nejlepší místo k ochraně základních práv, je obtížně odolávat pokušení dát jim do rukou ústavní pravidla a pravomoc rušit legislativu nechránící základní hodnoty, lhotejno zda v psané ústavě. Young krátce uzavírá, že považovat hodnoty za sporné nebo rozporovat schopnost soudů je určit může také poškodit legitimitu britské ústavy.⁸⁸

Závěr

Pokud bychom chtěli shrnout výše uvedené názory do rádky analytické škatulky, mohla by vypadat takto:

Podle TRS Allana suverenita Parlamentu nikdy neexistovala, protože procesní pravidla Parlamentu byla vždy součástí common law, takže nad nimi neměl kontrolu.

V pojetí N. W. Barbera suverenita Parlamentu existovala, ale zemřela v kauze *Factortame*. Protože se ovšem pojem stále používá, přežívá jako zombie. Diskutovat ho je však neúčinné, vhodnější je přemýšlet o postavení Parlamentu v rámci ústavy.

Alison L. Young chápe suverenitu spíše jako *Kompetenz-Kompetenz*, kterou ale vždy sdílely Parlament a soudy – Parlament tedy v tradičním smyslu suverénem nikdy nebyl.⁸⁹

Jeffrey Goldsworthy vynakládá ve svých dvou zde citovaných knihách velké úsilí udržet tradiční pojem zejména z důvodu demokratické legitimacy Parlamentu.

Zbývá jen diskusní příspěvky a jednotlivá teoretická pojetí ohodnotit. Při tomto úkolu jsem si vzpomněl na klasiky právního realismu: významnou váhu má velmi elegantní obálka knihy Jeffrey Goldsworthyho *Parliamentary Sovereignty – Contemporary Debates*, kde je zobrazen Monetův obraz z cyklu *Parlamenty*. S úspěchem jsem jí používal delší dobu jako módní doplněk symbolizující moji intelektuální sebestylizaci. N. W. Barber také píše vytříbeným a místy zábavným způsobem.

Ve vážné rovině nelze diskusi jednoznačně vyhodnotit. Stále zůstávám hartovským pozitivistou a v tomto ohledu stojím na straně Jeffrey Goldsworthyho. Musím však přiznat, že zejména pojetí TRS Allana je přitažlivé po normativní stránce a v budoucnu bych jeho obhajobu soudcovské převahy rád srovnal s podobnými názory v českém prostředí.

⁸⁸ *Tamt.*

⁸⁹ Obdobný názor zastává Aileen Kavanagh, srov. Kavanagh, A. *Constitutional Review under the UK Human Rights Act*, s. 414.

Literatura

- ALLAN, T. R. S. Questions of Legality and Legitimacy: Form and Substance in British Constitutionalism. *International Journal of Constitutional Law*, 2011, č. 1, s. 155 – 162.
- BARBER, N. W. *The Constitutional State*. 1. vyd. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- BARBER, N. W. The Afterlife of Parliamentary Sovereignty. *International Journal of Constitutional Law*, 2011, č. 1, s. 144 – 154.
- DICEY, A. N. *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. 10. vyd. London: Macmillan, 1965.
- GOLDSWORTHY, J. *The Sovereignty of Parliament. History and Philosophy*. 1 vyd. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- GOLDSWORTHY, J. *Parliamentary Sovereignty. Contemporary Debates*. 1 vyd. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- HART, H. L. A. *The Concept of Law*. 2. vyd, Oxford: Oxford University Press, 1994.
- HÖLLANDER, P. Soumrak moderního státu. *Právník*, 2013, ročník 152, č. 1, s. 1 – 28.
- KAVANAGH, A. *Constitutional Review under the UK Human Rights Act*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- KINDLOVÁ, M. *Koncept vlády práva (rule of law) v kontextu parlamentní suverenity ve Spojeném království*. in JIRÁSKOVÁ, V. SUCHÁNEK, R. *Pocta prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, Csc. k 70. narozeninám*. Praha: Linde, 2004.
- KINDLOVÁ, M. *Ústavně-právní komparace ochrany lidských práv ve Spojeném království a České republice v evropské perspektivě*. Dizertační práce, 2007.
- KINDLOVÁ, M. *Ústavní zvyklosti jako součást ústavy (komparace commonwealthského přístupu a judikatury Ústavního soudu ČR*. in KLÍMA, K. JIRÁSEK, J. *Pocta Jánů Gronskeému*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008.
- KYSELA, J. *Ústavní principy, ústavní konvence a ústavní inženýrství*. in KLÍMA, K. JIRÁSEK, J. *Pocta Jánů Gronskeému*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008.
- MCELDOWNEY, J. F. *Public Law*. 3. vyd. London: Sweet & Maxwell, 2002.
- PŘIBÁŇ, J. Ranní červánky globálního konstitucionalismu: o „radostné“ právní vědě v postnacionální společnosti. *Právník*, 2013, ročník 152, č. 2, s. 105 – 123.
- SCHMITT, C. *Politická theologie*. 1. vyd. Praha: OIKOYMENH, 2012.
- YOUNG, A. L. Sovereignty: Demise, Afterlife or Partial Resurrection? *International Journal of Constitutional Law*, 2011, č. 1, s. 163 – 171.
- WADE, E. C. *Introduction*. in DICEY, A. N. *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. 10. vyd. London: Macmillan, 1965.
- WINTR, J. *Česká parlamentní kultura*. 1. vyd. Praha: Auditorium, 2010.