

OBMEDZENIE PARTICIPAČNEJ DEMOKRACIE V USA

GILBERT FUTÓ

Inštitút politológie
Filozofická fakulta
Prešovská univerzita v Prešove
Email: gilbert.futo@gmail.com

Abstract:

Referendum and initiative as integral parts of participatory democracy are key elements in preserving retained powers of the people. Diminishing the ability to guard their will by refusing to defend the outcomes of state popular vote in federal courts, leaves open question about interpretation of standing doctrines by United States Supreme Court. Same-sex marriage cases present an example of different standards set by the highest court in this area. Hollingsworth v. Perry decision, stating that the official proponents of the initiative lack standing to appeal the judgement of the District Court undermines the principles of the initiative process, hence the whole concept of popular sovereignty.

Keywords:

Standing, Participatory democracy, Same-sex marriage.

Prijatím definičnej premisy neostrých kontúr participačnej demokracie G. Sartorriho je potrebné analyzovať jej elementy, viz. priamu, referendumú, volebnú a zastupiteľskú demokraciu (Sartori, 1993, s. 113). Nemožnosť jednoznačného zaradenia z tohto pojmu vytvára abstraktný koncept, ktorý je možné skúmať v každej forme demokracie. Základy amerického konštitucionalizmu postavené na republikánskom type vlády, ktorá podľa J. Madisona môže byť definovaná ako „vláda, ktorá celú svoju moc priamo alebo nepriamo odvodzuje od väčšiny ľudu, spravovanú ľuďmi“ (Hamilton, 2002, s. 307), podporené myšlienkou A. Hamiltona o prednosti ústavy a úmyslov ľudu pred úmyslami jeho zástupcov (*agents*) a nimi prijatých zá-

konov (Hamilton, 2002, s. 575), naznačuje nadradenosť priamej a referendumnej demokracie nad volebnou a zastupiteľskou. Z praktického hľadiska sa v Spojených štátoch stala primárnou zastupiteľská forma vlády, no dominantnou formou naďalej ostávajú ľudové inštitúcie referenda a občianskej iniciatívy¹. Desiaty dodatok federálnej ústavy ponecháva široké pole pôsobnosti jednotlivým štátom alebo ľudu², avšak inštitút občianskej iniciatívy na federálnej úrovni nepozná. Ratifikáciou štrnásteho dodatku federálnej ústavy v roku 1868, garantujúceho rovnakú právnu ochranu a riadny zákonný proces na štátnej úrovni, získalo federálne súd-nictvo široký rozsah právomocí vyhlásiť výsledky štátneho a lokálneho ľudového hlasovania za odporu-

¹ Ústava štátu Colorado. Col. Const., Art. V, § 1(1). „Legislatívna moc štátu bude zverená zákonodarnému orgánu pozostávajúceho zo senátu a komory reprezentantov, obe volené ľuďom, ale ľud si pre seba vyhradzuje právomoc navrhovať zákony a ústavné dodatky a možnosť ich prijatia alebo odmietnutia hlasovaním nezávisle od zákonodarného orgánu“.

Col. Const., Art. V, § 1(2). „Prvou z vyhradených právomocí je týmto občianska iniciatíva“.

Ústava štátu Kalifornia. Cal. Const., Art. II, § 10(c). „[Legislatíva] môže prijať dodatok alebo zrušiť zákon prijatý občianskou iniciatívou iným zákonom len vtedy, ak bude tento zákon schválený voličmi“.

Ústava štátu Montana. Mont. Const., Art. XIV, § 8. „Dodatky k tejto ústave môžu byť navrhnuté hociktorým členom zákonodarného zboru. V prípade schválenia ... bude navrhnutý dodatok predložený oprávneným voličom v nasledujúcich všeobecných voľbách“.

² U.S. Const. amend. X. „Právomoci, ktoré ústava nezverila Spojeným štátom, ani nezakázala štátom Únie, sú vyhradené jednotlivým štátom alebo ľudu“.

júce federálnej ústave¹. V roku 1943 Najvyšší súd Spojených štátov obmedzil právo ľudu rozhodovať hlasovaním o základných federálnych právach². To by však ešte nemalo zbaviť ľud jednotlivých štátov obhajovať svoje rozhodnutia pred federálnymi súdmi. Najvyšší súd Spojených štátov riešil v roku 2013 dva spory týkajúce sa obmedzenia významu slova „manželstvo“ na heterosexuálne páry na federálnej³ aj štátnej úrovni⁴. Pretože v prvom prípade išlo o skupinu stáleho orgánu Snemovne reprezentantov⁵, pozornosť bude venovaná druhému prípadu, v ktorom boli v pozícii žalobcov (v odvolacom konaní odvolateľov) oficiálni propagátori občianskej iniciatívy v štáte Kalifornia. Napriek dôležitosti meritórnych otázok, v oboch sporoch súd v prvom rade rozhodoval o jurisdikčných otázkach, ktorých úlohou je, okrem iného, určiť oprávnenosť strany sporu – žalobcu alebo odvolateľa – vzniesť pred súd záležitosť na rozhodnutie. Toto oprávnenie, označované v anglickom jazyku ako *standing* (lat. *locus standi*), predstavuje v slovenskom právnom poriadku aktívnu legitimitáciu, či už vecnú alebo procesnú. Preto, aby mohol byť subjekt právneho vzťahu aktívne legitimovaný je potrebné, aby bol nositeľom uplatneného práva v spornej veci alebo aby mu vyplývalo procesné právo si toto právo uplatňovať. Pri nesplnení podmienky aktívnej legitimitácie, nie je v Spojených štátoch možné preskúmanie meritórnej otázky⁶. Rozhodnutia

Najvyššieho súdu Spojených štátov z 26. júna 2013 odmietli aktívnu legitimitáciu občanov štátu obhajovať výsledky ľudového hlasovania pred federálnymi súdmi, čím presunuli zvrchovanú moc do rúk štátnej exekutívnej a legislatívnej zložky, zatiaľ čo na federálnej úrovni legitimovali zástupcov Kongresu obhajovať nimi prijatú legislatívu.

Obmedzenia prístupu k federálnym súdom

Doktríny súditeľnosti (*justiciability doctrines*) predstavujú spleť ústavných a umiernených požiadaviek pre prístup subjektu k federálnym súdom. V prvom prípade sa požiadavky zakladajú na texte tretieho článku federálnej ústavy, ktorý špecifikuje súdnu právomoc v oblasti právnych prípadov a sporov⁷. V druhom je obmedzenie výsledkom zdržanlivosti samotnej súdnej vetvy a môže byť kedykoľvek upravené Kongresom⁸. Ústavná podmienka obmedzuje právomoc federálnych súdov na riešenie konfliktných prípadov, ktoré sú historicky chápané ako vhodné pre vyriešenie súdnym procesom⁹. V rámci princípu delby moci určuje hranice pôsobnosti súdnej zložky v demokratickej spoločnosti¹⁰ a bráni zasahovaniu federálnych súdov do oblasti ostatných mocenských zložiek. Doktríny súditeľnosti nie sú vnímané ako „právna koncepcia s presne stanovenými pravidlami umožňujúcimi vedecké overenie“¹¹, skôr ako výsledok pôsobenia viacerých elementov, medzi ktorými je v rámci participatívnej demokracie najdôležitejšou práve aktívna legitimitácia¹². Jej skúmanie je potrebné z pohľadu

¹ U.S. Const. amend. XIV, § 1. Klauzula o riadnom zákonom procese (*Due Process Clause*): „Žiaden štát nemá právo pozbaviť ktorúkoľvek osobu života, osobnej slobody alebo majetku bez riadneho zákonného postupu“.

Klauzula o rovnakej právnej ochrane (*Equal Protection Clause*): „Žiaden štát nemá právo odoprieť ktorejkoľvek osobe, ktorá podlieha jeho právomoci, rovnakú ochranu zákona“.

² *West Virginia State Bd. of Educ. v. Barnette*, 319 U.S. 624, 638 (1943). „Hlavným cieľom [pozn. federálnej] Listiny práv bolo vyňať isté oblasti zo zvrátov politickej kontroverzie a umiestniť ich mimo dosahu väčšiny a štátnych predstaviteľov a ustanoviť ich ako právne princípy, ktoré majú byť aplikované súdmi. Právo jednotlivca na život, slobodu a majetok, slobodu prejavu, tlače, vyznania, zhromažďovania a iné fundamentálne práva nemôžu byť postúpené na hlasovanie; nezávisia od výsledku žiadnych volieb“.

³ *United States v. Windsor*, 570 U.S. _ (2013). Federálny zákon na obranu manželstva (*Defense of Marriage Act of 1996 (DOMA)*, Pub. L. 104-199, 110 Stat. 2419) definoval manželstvo na federálnej úrovni ako zväzok medzi mužom a ženou.

⁴ *Hollingsworth v. Perry*, 570 U.S. _ (2013).

⁵ Bipartisan Legal Advisory Group (BLAG).

⁶ *Steel Co. v. Citizens for Better Environment*, 523 U.S. 83, 101 – 102 (1998). „Štatutárne a (predovšetkým) ústavné jurisdikčné prvky sú hlavnou zložkou delby a rovnováhy moci zabráňujúce konaniu súdov v určitých prípadoch a navyše navyše zabráňujúce konaniu vzťahujúceho sa na určité záležitosti. Vyjadrenie sa súdu k významu alebo ústavnosti štátneho alebo federálneho zákona v prípade chýbajúcej ju-

risdikcie tak urobiť, je vo svojej podstate konanie súdu *ultra vires*“.

⁷ U.S. Const. art. III, § 2.

⁸ Aktívna legitimitácia vytvorená zákonom môže nahradiť umiernené požiadavky, ale prioritne musí spĺňať tie ústavné. *Steel Co. v. Citizens for Better Environment*, 523 U.S. 83, 97 (1998). (poznámka pod čiarou) „Dôvody pre umožnenie rozhodnutia meritórnych otázok pred otázkami aktívnej legitimitácie vytvorenej zákonom nepotvrďuje možnosť rozhodnúť meritórne otázky pred otázkami tretieho článku [pozn. federálnej ústavy]“.

⁹ *Flast v. Cohen*, 392, U.S. 83, 95 (1968).

¹⁰ *Warth v. Seldin*, 422 U.S. 490, 498 (1975).

¹¹ *Poe v. Ullman*, 367 U.S. 497, 508 (1961).

¹² Medzi ďalšie obmedzenia boli zaradené zrelosť (*Toilet Goods Assn., Inc. v. Gardner*, 387 U.S. 158 (1967) – súdne preskúmanie nie je možné v prípade exekutívnej regulácie, ktorá ešte nebola vykonaná), spornosť (*DeFunis v. Odegaard*, 416 U.S. 312 (1974) – spor o prijatie uchádzača na univerzitu stratil spornosť oficiálnou registráciou študenta do posledného trimestra daného štúdia), zákaz poradného názoru (*United States v. Johnson*, 319 U.S. 302 (1943) – súd nerozhodne v prípade, ak dominantná strana sporu financuje v pokračovaní sporu stranu druhú) a politická otázka (*Baker v. Carr* 369 U.S. 186 (1962) – rozhodnutie uvádza šesť prípadov zaradenia medzi politickú otázku.).

oboch doktrínálnych limitácií. Z ústavného hľadiska sú považované za nevyhnutné minimum (1) utrpenie alebo priama hrozba utrpenia skutočnej a špecifickej ujmy¹ založenej na narušení právne chráneného záujmu, (2) ktorá má kauzálny vzťah k žalovaným skutočnostiam a musí byť riadne vedúca ku konaniu druhej strany, (3) a rozhodnutie súdu musí byť schopné túto ujmu napraviť².

Doplnkom k týmto zásadám sú umiernené legitimačne predpoklady ako (1) obmedzenie vznesenia požiadaviek a právnych nárokov tretej strany, (2) obmedzenie žalovateľnosti v prípadoch všeobecnej ujmy³ a (3) test oblasti pôsobenia zákona, regulácie alebo ústavne garantovanej ochrany⁴.

Kritika vyjadrená na adresu Najvyššieho súdu upravovať aktívnu legitimačiu bola uznaná za opodstatnenú⁵. Argumentácia šírky spektra pre obmedzenie prístupu k federálnym súdom bola postavená na základe uplatňovania hodnôt férovosti, zabezpečením domáhania sa výlučne vlastných práv a zabránením nepotrebnosti rozhodnúť prípady, v ktorých si „držitelia týchto práv neželajú ich uplatňovanie alebo sú schopní ich užívať bez ohľadu na úspech strany vedúcej spor.“⁶ Legitimáciou je podporená rozhodovacia činnosť súdu, pretože pokiaľ je v stávke taký osobný záujem, domáhaním sa ktorého bude možné vyostriť prezentáciu sporných bodov, na ktorých objasnení spočíva súd pri výklade zložitých ústavných otázok, je nežiaduce zveriť tieto činnosti stranám, ktoré z výsledku sporu nebudú profitovať⁷.

Značnou prekážkou v prípade participácie občanov pri správe vecí verejných je nemožnosť obhajovať verejný záujem z pozície *jus tertii*. Výnimky boli zhrnuté v rozhodnutí prípadu *Powers v. Ohio*⁸, v ktorom Najvyšší súd priznal, že žalujúca strana môže vzniesť tieto nároky v prípade, ak utrpela skutočnú ujmu, ktorá jej dáva dostatočne konkrétny záujem na výsledku súd-

neho sporu, má blízke prepojenie na tretiu stranu alebo musí existovať nejaká prekážka v schopnosti tretej strany obhajovať svoje práva priamo⁹.

Z pohľadu participačnej demokracie predstavuje najzávažnejšiu prekážku princíp všeobecnej ujmy. Pokiaľ je ujma zdieľaná v podstate rovnakým dielom všetkými alebo veľkou skupinou občanov, takáto ujma samotná nevytvára jurisdikčné oprávnenie, inak by sa podľa Najvyššieho súdu mohlo federálne súdnictvo stať arbitrom abstraktných otázok širokého verejného významu napriek tomu, že v tejto sfére by mohli svoje kompetencie vhodnejšie uplatniť iné vládne inštitúcie¹⁰. Najvyšší súd odmietol pôsobiť ako fórum pre všeobecné ujmy¹¹. Napriek tomu v súdnom spore *United States v. Students Challenging Regulatory Agency Procedures (SCRAP)*¹² uznal, že zdieľanie ujmy väčším množstvom subjektov nie je dôvodom na odmietnutie uznania aktívnej legitimačie. Súdny proces sa podľa rozhodnutia nemôže stať nástrojom odôvodňovania hodnotových záujmov, no odmietnutie uznania ujmy len z kvantifikačných dôvodov by mohlo spôsobiť, že najväznejšie a najrozšírenejšie prekročenie vládných právomocí by nemohlo byť nikým napadnuté¹³.

Občianska iniciatíva a homosexuálne manželstvá

V primárnych voľbách 7. marca 2000 schválili občania štátu Kalifornia novelu (*Proposition 22*)¹⁴ zákona o rodine, ktorá definovala len manželstvo medzi mužom a ženou ako jediný platný a uznaný zväzok¹⁵. Najvyšší súd štátu Kalifornia 15. mája 2008 v rozhodnutí *In re Marriage Cases*¹⁶ vyhlásil, že sekcie 300(a) a 308.5 odporujú ústave štátu Kalifornia v rozsahu obmedzujúcom označenie manželstva výlučne pre páry opačného pohlavia a zabraňujú prístupu homosexuál-

¹ Ujma nesmie byť považovaná za hypotetickú alebo predpokladanú. Žalobca musí preukázať, že v budúcnosti je reálna pravdepodobnosť, že subjekt bude vystavený danej ujme. *City of Los Angeles v. Lyons*, 461 U.S. 95, 102 (1983).

² *Northeastern Florida Chapter, Associated Gen. Contractors of America v. Jacksonville*, 508 U.S. 656, 663 (1993).

³ *Warth v. Seldin*, 422 U.S. 490 (1975).

⁴ *Data Processing Service Organizations v. Camp*, 397 U.S. 150, 153 (1970).

⁵ *Valley Forge Coll. v. Americans United*, 454 U.S. 464, 475 (1982). „Nemusíme si klásť servítku pred ústa keď povie, že koncepcia „*locus standi* tretieho článku“ nebola definovaná úplne konzistentne vo všetkých prípadoch rozhodnutých týmto súdom, ktoré sa touto oblasťou zaoberali, a môžeme to povedať otvorene, že tento fakt je pravdepodobne dôkazom, že táto koncepcia nemôže byť zredukovaná na definíciu jednej vety alebo jedného odseku.“

⁶ *Singleton v. Wulff*, 428 U.S. 106, 114 (1976).

⁷ *Baker v. Carr*, 369 U.S. 186, 204 (1962).

⁸ 499 U.S. 400 (1991).

⁹ *Powers v. Ohio*, 499 U.S. 400, 411 (1991).

¹⁰ *Warth v. Seldin*, 422 U.S. 490, 499 – 500 (1975).

¹¹ *Lance v. Coffman*, 549 U.S. 437, 439 (2007) (*per curiam*).

¹² 412 U.S. 669 (1973).

¹³ *United States v. SCRAP*, 412 U.S. 669, 686 – 688. (1973).

¹⁴ Kalifornský zákon na obranu manželstva (*California Defense of Marriage Act*). V referende sa 61,4 % (4,6 mil.) zúčastnených voličov vyslovilo za prijatie návrhu zákona. Účasť dosiahla 53,87 %.

¹⁵ Cal. Fam. Code § 308.5. Kalifornský zákon o rodine už od roku 1977 obsahoval podobnú formuláciu (Cal. Fam. Code § 300(a). „Manželstvo je vzťah medzi osobami vyrastajúci z občianskeho kontraktu medzi mužom a ženou, ktorého nevyhnutnou podmienkou je súhlas s týmto kontraktom medzi stranami spôsobilými na jeho uzatvorenie“). Po prijatí DOMA v roku 1996 občania štátu Kalifornia prijali občianskou iniciatívou v rovnakom znení *Proposition 22*, ktorého cieľom bolo rozšíriť zákon o zákaz uznania homosexuálnych manželstiev uzatvorených mimo štátu Kalifornia a ako garanciu proti legislatívnej zmene v prípade odvolania štátneho zákona z roku 1977.

¹⁶ 43 Cal.4th 757 (2008).

ným párom k tomuto označeniu. Od 17. júna 2008 boli všetky okresy oprávnené vydávať manželské licencie homosexuálnym párom, ktoré o to požiadali. Celkovo bolo vydaných približne 18 000 licencií¹. Vo všeobecných voľbách 4. novembra 2008 sa na hlasovacom lístku objavil návrh ústavného dodatku (*Proposition 8*)² v rovnakom znení ako v roku 2000. Schválením 52,3 % (7 mil.) oprávnených voličov vstúpil nasledujúci deň³ ústavný dodatok do platnosti⁴. Najvyšší súd štátu Kalifornia 26. mája 2009 v prípade *Straus v. Horton*⁵ potvrdil ústavnosť dodatku rozhodnutím, že dodatok nie je revíziou ústavy, čím nevzniká priestor pre budúce možné obmedzovanie minoritných fundamentálnych práv⁶. *Proposition 8* podľa súdu predstavoval špecifickú výnimku príslušnú výlučne k pojmu manželstva a nezasahoval do základných hmotných práv a atribútov s ním spájaných.

Tri dni pred vyhlásením rozhodnutia bol lesbickým párom Kristin Perry a Sandra Stier podaný podnet na začiatok súdneho konania na federálnom obvode súde pre severný dištrikt štátu Kalifornia⁷. Navrhovateľky tvrdili, že ústavný dodatok je v rozpore s klauzulou o riadnom zákonnom procese a rovnakej právnej ochrane štrnásteho dodatku federálnej ústavy, pretože zabraňuje homosexuálnym párom rovnakú možnosť vstúpiť do manželského zväzku akú majú heterosexuálne páry, čím zachádza s podobne situovanými osobami odlišným spôsobom. Odmietnutie uznania označiť zväzok len za partnerské spolužitie (*domestic partnership*) malo stigmatizovať rodiny homosexuálov odopierajúc im dôstojnosť a rešpekt „ústavného“ manželstva. Z dôvodu znevýhodnenia homosexuálov ako triedy, bola požadovaná aplikácia zosilneného súdneho skúmania. Ako odporcovia boli uvedení generálny prokurátor štátu Kalifornia, vtedajší guvernér Arnold Schwarzenegger a dvojica štátnych a okresných úradníkov zodpovedných za vykonávanie sporného ustanovenia. Problémom v oblasti rozdelenia štátnej moci a výkonu zvrchovanosti ľudu⁸ bolo, že

v priebehu júna 2009 všetci štátni zástupcovia odmietli kalifornskú ústavu pre súdom obhajovať⁹. Súd následne povolil vstúpiť do sporu oficiálnym propagátorom občianskej iniciatívy na čele s Dennisom Hollingsworthom¹⁰, ktorí ako jediní počas pojednávania vzniesli argumenty v prospech dodatku. Propagátori viedli oficiálnu kampaň za prijatie občianskej iniciatívy pod názvom "*ProtectMarriage.com – Yes on 8*" zabezpečujúc všetky administratívne poplatky a náležitosti pre riadny priebeh umiestnenia návrhu na hlasovací lístok.

Po prednesených argumentoch a vypočutí svedkov na oboch stranách, obvodový súd v prípade *Perry v. Schwarzenegger*¹¹ rozhodol 4. augusta 2010 v prospech žalobcu a vyhlásil kalifornský dodatok za protiústavný. Oficiálni propagátori sa z pozície vedľajších účastníkov konania na strane odporcu (*defendant – intervenor*) odvolali na federálny odvolací súd deviateho okruhu. Avšak po výhre žalobcu na prvostupňovom súde, pri ktorom nebolo pochyb o tom, že sťažovateľ utrpel skutočnú a špecifickú ujmu, sa skúmanie aktívnej legitímácie otočilo. Keďže nikto zo štátnych odporcov dodatok neobhajoval a ani sa neodvolal voči rozhodnutiu, pre možnosť odvolania sa v mene štátnych zástupcov bolo potrebné preukázať, že propagátori majú podľa kalifornského práva oprávnenie takúto činnosť vykonávať. Odvolací súd pre výklad zákona preto podal žiadosť na Najvyšší súd štátu Kalifornia s otázkou v znení:

„Či na základe článku II oddielu 8 ústavy štátu Kalifornia alebo inak podľa kalifornského práva, majú oficiálni propagátori občianskej iniciatívy buď partikulárny záujem v právoplatnosť tejto iniciatívy alebo autoritu presadzovať štátny záujem v právoplatnosť iniciatívy, ktorá by im umožnila obhajovať ústavnosť iniciatívy po jej prijatí alebo odvolať sa v prípade rozsudku rušiaceho túto iniciatívu, ak verejní činitelia poverení touto povinnosťou tak odmietnu urobiť.“¹²

Pred rozhodnutím meritórnej otázky, je odvolací súd oprávnený, *sua sponte*, zaoberať sa otázkami súdi-

¹ *Straus v. Horton*, 46 Cal. 4th 364, 367 (2009).

² Kalifornský zákon na ochranu manželstva (*California Marriage Protection Act*).

³ Cal. Const., Art. XVIII, § 4. „Navrhnutý dodatok alebo revízia [pozn. ústavy] bude predložená voličom, a ak bude schválená nadpolovičnou väčšinou hlasov, vstúpi deň po voľbách do platnosti, pokiaľ nie je opatrením stanovené inak“.

⁴ Cal. Const., Art. I, § 7.5.

⁵ *Straus v. Horton*, 46 Cal. 4th 364, 499 (2009).

⁶ Pre definičný rozdiel medzi dodatkom a revíziou ústavy pozri *Straus v. Horton*, 46 Cal. 4th 364, 372 (2009).

⁷ Complaint for Declaratory, Injunctive or other Relief. Case No. 09-CV-2292 VRW, Doc. 1. N.D. Ca. 22/5/2009. Predchádzajúci deň bola páru odmietnutá žiadosť o udelenie manželskej licencie okresom Alameda, Kalifornia.

⁸ Cal. Const., Art. II, § 1. „Všetka politická moc patrí ľudu. Vláda je ustanovená na jeho ochranu, zaistenie bezpečia

a na prínos úžitku a ľud ju má právo zmeniť alebo reformovať podľa toho ako si to bude vyžadovať verejné dobro“.

Cal. Const., Art. V, § 1. „Najvyššia exekutívna moc je zverená guvernérovi. Guvernér bude dohliadať na svedomitý výkon zákonov.“

⁹ Odpoveď generálneho prokurátora – Answer Of Attorney General Edmund G. Brown Jr.. Case No. 09-CV-2292 VRW, Doc. 39. N.D. Ca. 12.6.2009.

Odpoveď guvernéra a ostatných odporcov – The Administration's Answer to Complaint for Declaratory, Injunctive, or Other Relief. Case No. 09-CV-2292 VRW, Doc. 46. N.D. Ca. 16.6.2009.

¹⁰ Order Granting 8 Motion to Intervene. Case No. 09-CV-2292 VRW, Doc. 76. N.D. Ca. 30.6.2009.

¹¹ 704 F.Supp.2d 921 (N.D. Cal. 2010) (*Perry I*).

¹² *Perry v. Schwarzenegger*, 628 F.3d 1191, 1194 (9th Cir. 2011) (*Perry II*).

teľnosti¹. V tomto smere, podľa rozhodnutia Najvyššieho súdu Spojených štátov v prípade *Arizonans for Official English v. Arizona*², sa odvolací súd pri certifikovaní otázky opieral o chýbajúcu zákonnú definíciu štátu Arizona, označujúcu oficiálnych propagátorov za zástupcov štátu a neuznal ich kvázi legislatívny záujem pre obhajobu opatrenia prijatého občianskou iniciatívou. Ak by interpretáciou kalifornského práva boli propagátori uznaní za štátnych zástupcov, požiadavka aktívnej legitímácie by bola splnená z dôvodu aktívnej legitímácie štátu obhajovať ústavnosť svojich zákonov³. Ak by bol propagátorom priznaný partikulárny záujem, museli by preukázať minimálne konkrétnu ujmu prepojenú s rozhodnutím, proti ktorému sa snažia odvolať. Štáty však disponujú možnosťou takúto ujmu „spôsobiť“ interpretáciou zákona – vytvorením záujmu v danej oblasti.

Štátny verzus partikulárny záujem

Otázky týkajúce sa aktívnej legitímácie podľa tretieho článku federálnej ústavy sú výlučnou záležitosťou federálneho práva, v ktorých majú federálne súdy rozhodujúce slovo⁴. Napriek tomu sú viazané interpretáciou štátnych zákonov štátnymi súdmi⁵. Vychádzajúc z automatickej aktívnej legitímácie v prípade štátneho záujmu, Najvyšší súd štátu Kalifornia sa pri skúmaní odvolal na vlastný precedens⁶ a primárne na dve rozhodnutia Najvyššieho súdu Spojených štátov⁷. V prípade *Karcher v. May*⁸ sa aktívna legitímácia týkala zástupcov legislatívneho zboru štátu New Jersey. V roku 1982 bol štátnou legislatívou prijatý zákon, ktorý prikazoval každému vyučujúcemu na základných a stredných školách povoliť pred začiatkom každého

školského dňa všetkým študentom minútu ticha podľa vlastného uváženia⁹. Zákon bol napadnutý na základe ustanovujúcej (náboženskej) klauzuly prvého dodatku federálnej ústavy¹⁰. Odmietnutie generálneho prokurátora štátu New Jersey obhajovať zákon pred súdom dalo podnet na vstup do sporu predsedovi dolnej komory Alanovi Karcherovi a prezidentovi Senátu Carmenovi Orechio, ktorí zákon pred obvodovým súdom obhajovali. Použitím testu z prípadu *Lemon v. Kurtzman*¹¹ súd vyhlásil zákon na protiústavný¹². A. Karcher a C. Orechio sa odvolali na federálny odvolací súd tretieho okruhu¹³, ktorý rozhodnutie potvrdil¹⁴. V januári 1986 stratili obaja predstavitelia legislatívny post a ich nástupcovia odmietli zákon ďalej obhajovať. Odvolaním sa na Najvyšší súd Spojených štátov z pozície súkromných osôb stratili žalobcovia aktívnu legitímáciu, pretože štátny záujem v právoplatnosť zákona prešiel na aktuálnych vykonávateľov daných, v tomto prípade legislatívnych, funkcií. Napriek tomu, že spor sa netýkal občianskej iniciatívy a neriešil aktívnu legitímáciu oficiálnych propagátorov, rozhodnutie ustanovilo možnosť štátu definovať obhajcov štátnych záujmov.

Vlastný precedens, na ktorý sa Najvyšší súd štátu Kalifornia odvolával riešil prípad konfliktu zákona s občianskou iniciatívou. Rozhodnutie uznalo reálne nebezpečenstvo, v prípade obídienia verejných činiteľov pri prijatí zákonov, že títo činitelia nebudú zastupovať prijaté opatrenie s dostatočnou razanciou, a preto je v záujme zachovania práva občianskej iniciatívy ľudu, aby ich záujmy boli adekvátne reprezentované a bránené. Odoprenie oficiálnym propagátorom iniciatívy vykonávať tieto funkcie bolo označené za zneužitie sudcovskej úvahy.¹⁵

V prípade štátu Kalifornia majú jej občania od roku 1911 možnosť prijímať zákony alebo ústavné dodatky prostredníctvom občianskej iniciatívy. Toto oprávnenie vychádza z predpokladu zvrchovanej moci ľudu a v dobe prijatia ustanovenia aj z nespokojnosti občanov s politickým procesom. Hlavným cieľom bola

¹ Požiadavka aktívnej legitímácie platí aj v prípade podania žaloby na prvostupňový federálny súd. *Arizonans for Official English v. Arizona*, 520 U.S. 43, 64 (1996).

² 520 U.S. 43, 65 (1996).

³ *Diamond v. Charles*, 476 U.S. 54,63 (1986).

⁴ *Perry v. Brown*, 52 Cal. 4th 1116, 1136 (Cal. 2011) (*Perry III*). Po uplynutí výkonu dvoch funkčných období, maximálne povolených kalifornskou ústavou (Cal. Const., Art. V, § 2), 3. januára 2011 na poste guvernéra vystriedal Arnolda Schwarzeneggera Edmund G. Brown (v rokoch 2007 – 2011 generálny prokurátor štátu Kalifornia), ktorý rovnako odmietol ústavný dodatok obhajovať. Označenie sporných strán bolo z tohto dôvodu upravené.

⁵ *Wisconsin v. Mitchell*, 508 U.S. 476, 483 (1993).

⁶ *Building Industry Assn. v. City of Camarillo*, 41 Cal.3d 810 (1986).

⁷ *Karcher v. May*, 484 U.S. 72 (1987) a *Arizonans for Official English v. Arizona*, 520 U.S. 43 (1996). V druhom prípade *dictum* rozhodnutia zaoberajúce sa aktívnou legitímáciou priamo nemožnilo ani neobmedzilo legitímáciu oficiálnych propagátorov, keďže spor v priebehu stratil umierne- nú požiadavku spornosti.

⁸ 484 U.S. 72 (1987).

⁹ NJ Rev. Stat. § 18A:36-4 (2013).

¹⁰ U.S. Const. amend. I. „Kongres nesmie vydávať zákony zavádzajúce nejaké náboženstvo alebo zákony, ktoré by zakazovali slobodné vyznávanie nejakého náboženstva“.

¹¹ 403 U.S. 602 (1971). Trojstupňový test, pri ktorom sa do úvahy berie primárny legislatívny zámer, efekt na podporu alebo zábranu náboženstva a miera zásahu vlády do oblasti náboženstva.

¹² *May v. Cooperman*, 572 F.Supp. 1561 (D. NJ 1983).

¹³ Rozhodnutie Najvyššieho súdu štátu New Jersey v prípade *In re Forsythe*, 91 N.J. 141, 144 (1982) autorizovalo legislatívnych predstaviteľov ako štátnych odporcov, na základe čoho sa mohli v prípade *May v. Cooperman* A. Kracher a C. Orechio odvolať.

¹⁴ *May v. Cooperman*, 780 F.2d 240 (3rd Cir. 1985).

¹⁵ *Building Industry Assn. v. City of Camarillo*, 41 Cal.3d 810 (1986).

možnosť prijať opatrenia ľudovým hlasovaním v prípade, ak štátni funkcionári tieto kroky odmietnu urobiť. Ak by nebolo dovolené oficiálnym propagátorom obhajovať ich návrh pred súdom, stratil by sa celý zmysel obídienia štátnych reprezentantov. Zatiaľ čo povinnosťou exekutívy je vykonávanie prijatých zákonov, generálny prokurátor, tak na štátnej ako aj federálnej úrovni, sa môže rozhodnúť, či zákon napriek jeho vykonávaniu bude na súde obhajovať. Vláda by svojou nečinnosťou mohla pasívne vetovať každý napadnutý zákon, čím by nielen porušila svoje poverenie od ľudu vo sfére svedomitého uplatňovania zákonov, ale taktiež by obmedzila výkon zvrchovanej moci, ktorá jej túto právomoc udelila.

Na základe týchto troch rozhodnutí, druhého článku kalifornskej ústavy a kalifornského volebného zákona, Najvyšší súd štátu Kalifornia 17. novembra 2011 rozhodol, že pokiaľ štátni predstavitelia odmietnu obhajovať zákon alebo ústavný dodatok prijatý občianskou iniciatívou alebo presadzovať záujem štátu na jeho právoplatnosti, oficiálni propagátori sú autorizovaní presadzovať štátny záujem a odvolať sa v prípade rozhodnutia v neprospech opatrenia¹. Pretože pre zodpovedanie otázky federálneho odvolacieho súdu deviateho okruhu bola postačujúca odpoveď v oblasti uplatnenia štátneho záujmu, skúmanie partikulárnych záujmov nebolo potrebné.

Na základe tejto interpretácie nebolo potrebné určiť ujmu odvolateľov, pretože ujma bola spôsobená samotnému štátu formou zrušenia jeho zákona. Pretože štáty sú pred obžalobou chránené doktrínou zvrchovanej imunity jedenásteho dodatku federálnej ústavy², v prípade napadnutia štátneho zákona sú v spore ako odporcovia menovaní štátni činitelia zodpovední za jeho výkon. Pokiaľ súd označí zákon za neplatný, sú oprávnení odvolať sa proti tomuto rozhodnutiu. Napriek tomu, že štáty nemôžu byť z tohto pohľadu žalované, môžu vstúpiť do sporu dobrovoľne. Aj keď praktický rozdiel v podstate neexistuje – záujem štátu je obhajovaný exekutívou, či už v mene štátneho úradníka alebo štátom samotným – štát môže určiť zástupcu, ktorý bude jeho záujem brániť v prípade odmietnutia vládnej moci. Táto možnosť je výlučne štátnou otázkou a princípy federalizmu neumožňujú federálnej vláde určovať, kto môže alebo nemôže obhajovať štátne záujmy. Tým, že Kalifornia prostredníctvom Najvyššieho štátneho súdu interpretovala svoje zákony v zmysle umožňujúcom reprezentovať štátny záujem oficiálnymi

mi propagátormi, nahradila nečinnú exekutívu inou formou obhajoby, čím sa stali oficiálni propagátori nositeľmi oprávnenia v danom spore. Keďže ľud štátu Kalifornia, ktorý prijal zákon svojou vôľou, je tvorcom štátnej moci a má záujem na uplatňovaní daného zákona, štátny záujem je mu podriadený. Federálny odvolací súd tak 7. februára 2012 uznal aktívnu legitimitáciu propagátorov a potvrdil rozhodnutie prvostupňového súdu³.

Odmietnutie štátnej interpretácie

Najvyšší súd 7. decembra 2012 pri udelení *writ of certiorari*, okrem meritórnej otázky požiadal aj o rozpravu v prípade aktívnej legitímácie žalobcu. V krátkej argumentačnej fáze sa pozornosť sústredila na odlíšenie fiduciárnej povinnosti štátnych zástupcov od nevolených oficiálnych propagátorov, o ktoré sa neskôr opieralo aj rozhodnutie napísané predsedom Johnom Robertsom. Navzdory uznaniu, že štáty ako právnické osoby môžu jednať výlučne prostredníctvom zástupcov (*agents*) a že je ich právom si týchto zástupcov vybrať, sémantickými trikmi súd v rozhodnutí 5 – 4 odmietol uznať interpretáciu Najvyššieho súdu štátu Kalifornia⁴. Pretože vo svojom rozhodnutí kalifornský súd neoznačuje propagátorov ako zástupcov štátu, ale len ako formálnu stranu súdneho konania s autoritou obhajovať štátny záujem, propagátori môžu participovať na pojednávaní formou uvedenia právnych argumentov len ako tretia strana sporu, nie ako zástupcovia štátu. Aj keď tvrdenie Najvyššieho súdu Spojených štátov, že do sporu propagátori vstupovali ako „oficiálni propagátori“ je správne, a tento status predstavoval účasť tretej strany, po autorizácii v odvolacom konaní sa status zmenil. Aj napriek tomu, že ich kalifornský Najvyšší súd neuznal za štátnych činiteľov v klasickom zmysle slova, udelil im limitovanú a jasne určenú úlohu zastupovať partikulárny záujem štátu, nie ich vlastný. Rozdiel sudca Roberts nachádza pri definícii slova „zastúpenie“ (*agency*) v zbierke právnych reformulácií⁵, ktorá slovo definuje ako „fiduciárny vzťah vznikajúci vtedy, ak jedna osoba (zmocniteľ) vyjadrí súhlas, že iná osoba (zástupca) bude konať v mene zmocniteľa a pod jeho kontrolou, a ak zástupca s takýmto konaním súhlasí.“⁶ A keďže štát Kalifornia

¹ *Perry v. Brown*, 52 Cal. 4th 1116, 1149 (Cal. 2011) (*Perry III*).

² U.S. Const. amend. XI. „Súdna moc Spojených štátov sa nesmie vysvetľovať v tom zmysle, že sa vzťahuje na akýkoľvek súdny proces rozhodovaný podľa práva alebo spravodlivosti, ktorý bol začatý alebo vedený proti jednému zo štátov únie občanmi iného štátu alebo občanmi, či poddanými z ktoréhokoľvek cudzieho štátu“.

³ *Perry v. Brown*, 671 F.3d 1052 (9th Cir. 2012) (*Perry IV*).

⁴ *Hollingsworth v. Perry*, 570 U.S. _ (2013) (*Perry V*). Po uznaní propagátorov ako zástupcov štátu a schválení Najvyššieho súdu Spojených štátov zaoberať sa prípadom, strany sporu sa otočili a guvernéra nahradil líder propagátorov Dennis Hollingsworth.

⁵ Restatement of the Law (Third) of Agency (2005). Zbierka právnych princíпов vydávaná Americkým inštitútom práva pre objasnenie právnych pojmov.

⁶ Restatement of the Law (Third) of Agency (2005) § 1.01.

nemá žiadnu kontrolu nad propagátormi¹, nepodliehajú kontrole zo strany ľudu pravidelnými voľbami a nie sú zákonne poskytnuté žiadne možnosti ich odvolania, ich autorita nepredstavuje formu zastúpenia ľudu, a teda štátu². Propagátori podľa väčšinového rozhodnutia obhajujú svoj vlastný postoj bez jeho schválenia ľuďom alebo inou kontrolnou autoritou, čím predstavujú tretiu stranu sporu a pre splnenie podmienok aktívnej legitímácie musia preukázať splnenie požiadaviek doktrín súditeľnosti. V skutočnosti je zastupiteľský vzťah minimálne nejasný, ak nie práve opačný. Keďže občania štátu vyjadrili podporu ústavnému dodatku, preniesli podľa kalifornského práva na ich propagátorov právomoc obhajovať tento dodatok, čím ich postavili na úroveň volených štátnych zástupcov v jasne ohraničenej oblasti daného opatrenia – obhajovať dodatok pred súdom – prípadne sa odvolať voči rozsudku rušiacemu jeho platnosť. Ich autorita je obmedzená ukončením súdneho sporu alebo prijatím inej občianskej iniciatívy, ktorá daný dodatok zruší alebo upraví. Odmietnutím občianskej participácie sa zmysel a podpora iniciatívy stáva len nástrojom v rukách vládných zložiek, keďže môžu vôľu ľudu pasívne blokovat' odmietnutím obhajovať nimi prijatý zákon.

Vyhlasením propagátorov za tretiu stranu sporu, bolo potrebné preukázať, že odvolatelia utrpeli špecifickú a skutočnú ujmu prepojenú so žalovanými skutočnosťami, riadne vedúcu ku konaniu žalovanej strany a rozhodnutie súdu muselo ujmu napraviť. Táto ujma nesmela byť všeobecná – zdieľaná každým občanom štátu Kalifornia – ale partikulárna k záujmom propagátorov³. Pretože Najvyšší súd štátu Kalifornia nerozhodol o partikulárnom záujme propagátorov, žiadna špecifická ujma v tomto smere nebola zistená a odlišená od tej všeobecnej. V poslednom bode neboli odvolatelia schopní preukázať výnimky pri žalobe tretej strany vyjadrené v prípade *Powers v. Ohio*, čím Najvyšší súd Spojených štátov rozhodol, že oficiálni propagátori neboli v odvolacom konaní aktívne legitimovaní. Rozhodnutie odvolacieho súdu bolo otočené a prípad vrátený na zamietnutie žiadosti o odvolanie sa. V platnosti ostalo rozhodnutie obvodového súdu, ktoré zrušilo kalifornský ústavný dodatok a uznalo

homosexuálne manželstvá ako právoplatný manželský zväzok v štáte Kalifornia⁴.

Záver

Prípád vznáša nejasnosti v oblasti fundamentálnych ústavných princípov Spojených štátov akými sú možné narušenie deľby moci odmietnutím exekutívy, v niektorých prípadoch aj legislatívy, obhajovať zákon prijatý občianskou iniciatívou, postavenie „štvrtjej“ zvrchovanej moci ľudu alebo možnosť odmietnutia výsledkov ľudového hlasovania vládnu pasivitou. Pokiaľ prijme štátny legislatívny zbor zákon je povinnosťou exekutívy ho vykonať. Zbor ako zastupujúci orgán všetkých občanov štátu, je iba splnomocnený na tieto úlohy prenesením vybraných právomocí od občanov, ktorí sa prostredníctvom spoločenskej zmluvy dohodli na istých pravidlách pre udržanie bezpečia, mieru a blahobytu svojich členov. Právo občianskej iniciatívy a referenda, nie je právom ľudu legislatívnym zborom udeleným, ale právom, ktoré si ľud pri odovzdávaní ponechal a mal by ním plnou mocou disponovať. Je nesporné, že pre výkon delegovaných právomocí je potrebné odovzdať niektoré fundamentálne práva do rúk zástupcov ľudu, spor je však vedený v miere. Bolo by absurdné uprednostniť formu pred obsahom tvrdením, že zastupiteľská alebo volebná demokracia môžu byť nadradené priamej a referendovej. Rozhodnutie Najvyššieho súdu Spojených štátov však takúto možnosť pripúšťa. Odmietnutím uznať zvrchovanú moc štátu rozhodnúť o svojich vlastných zástupcoch na federálnej úrovni a zabrániť priamym zástupcom ľudu obhajovať ich rozhodnutia, s veľkou pravdepodobnosťou nebolo cieľom otcov zakladateľov. Podľa nesúhlasného stanoviska sudcu Anthony Kennedyho, bude mať toto rozhodnutie dopad na 26 štátov únie, ktoré povoľujú oficiálnym propagátorom občianskej iniciatívy zastupovať štátny záujem v prípade, ak štátni zástupcovia tak odmietnu urobiť. Je možné sa domnievať, že nové definovanie aktívnej legitímácie na federálnej úrovni obmedzí výkon participatívnej demokracie v Spojených štátoch na bezprecedentné minimum.

¹ Štátni zástupcovia pri preberaní úradu musia zložiť prísahu o podpore a obrane ústavy Spojených štátov a štátu Kalifornia. Text prísahy v Cal. Const., Art. XX, § 3.

² *Hollingsworth v. Perry*, 570 U.S. _ (2013) (*Perry V*). *Slip op.* s. 14 – 15.

³ V skorších rozhodnutiach bola táto podmienka označená za umiernenú, čím bolo možné ju zákonom Kongresu upraviť. V prípade *Lujan v. Defenders of Wildlife*, 504 U.S. 555, 573 – 574 (1992) je táto podmienka vnímaná ako ústavná, vyplývajúca z tretieho článku.

⁴ Sudca obvodového súdu Vaughn Walker sa počas odvolacieho konania 6. apríla 2011 priznal, že vyše desať rokov žije v homosexuálnom vzťahu so svojím partnerom, načo bola 25. apríla 2011 podaná žiadosť na odvolací súd pre zrušenie rozsudku (*Motion to Vacate Judgment*. Case No. 09-CV-2292 JW, Doc. 768. 9th Cir. 25/4/2011.) Žiadosť bola odvolacím súdom zamietnutá.

Literatúra

- Answer Of Attorney General Edmund G. Brown Jr.. Case No. 09-CV-2292 VRW, Doc. 39. N.D. Ca. 12. 6. 2009.
- Arizonans for Official English v. Arizona, 520 U.S. 43 (1996).
- Baker v. Carr, 369 U.S. 186 (1962).
- Building Industry Assn. v. City of Camarillo, 41 Cal. 3d 810 (1986).
- City of Los Angeles v. Lyons, 461 U.S. 95 (1983).
- Complaint for Declaratory, Injunctive or other Relief. Case No. 09-CV-2292 VRW, Doc. 1. N.D. Ca. 22/5/2009.
- Data Processing Service Organizations v. Camp, 397 U.S. 150 (1970).
- Defense of Marriage Act of 1996, Pub. L. 104-199, 110 Stat. 2419.
- DeFunis v. Odegaard, 416 U.S. 312 (1974)
- Diamond v. Charles 476 U.S. 54 (1986).
- Flast v. Cohen, 392, U.S. 83 (1968).
- HAMILTON, A., MADISON, J., JAY, J.: Listy federalistov. Bratislava: Kalligram 2002.
- Hollingsworth v. Perry, 570 U.S. _ (2013).
- In re Forsythe, 91 N.J. 141 (1982).
- In re Marriage Cases, 43 Cal. 4th 757 (2008).
- Karcher v. May, 484 U.S. 72 (1987).
- Lance v. Coffman, 549 U.S. 437 (2007)
- Lemon v. Kurtzman, 403 U.S. 602 (1971).
- Lujan v. Defenders of Wildlife, 504 U.S. 555 (1992).
- May v. Cooperman, 572 F.Supp. 1561 (D. NJ 1983).
- May v. Cooperman, 780 F. 2d 240 (3rd. Cir. 1985).
- Motion to Vacate Judgment. Case No. 09-CV-2292 JW, Doc. 768. 9th Cir. 25/4/2011.
- NJ Rev. Stat. § 18A:36-4 (2013).
- Northeastern Florida Chapter, Associated Gen. Contractors of America v. Jacksonville, 508 U.S. 656 (1993).
- Order Granting 8 Motion to Intervene. Case No. 09-CV-2292 VRW, Doc. 76. N.D. Ca. 30. 6. 2009.
- Perry v. Brown, 52 Cal. 4th 1116 (Cal. 2011)
- Perry v. Brown, 671 F. 3d 1052 (9th Cir. 2012)
- Perry v. Schwarzenegger, 628 F. 3d 1191 (9th Cir. 2011)
- Perry v. Schwarzenegger, 704 F. Supp. 2d 921 (N.D. Cal. 2010).
- Poe v. Ullman, 367 U.S. 497 (1961).
- Powers v. Ohio, 499 U.S. 400 (1991).
- SARTORI, G.: Teória demokracie. Bratislava: Archa 1993.
- Singleton v. Wulff, 428 U.S. 106 (1976).
- Steel Co. v. Citizens for Better Environment, 523 U.S. 83 (1998).
- Straus v. Horton, 46 Cal. 4th 364 (2009).
- The Administration's Answer to Complaint for Declaratory, Injunctive, or Other Relief. Case No. 09-CV-2292 VRW, Doc. 46. N.D. Ca. 16. 6. 2009.
- Toilet Goods Assn., Inc. v. Gardner, 387 U.S. 158 (1967).
- United States v. Johnson, 319 U.S. 302 (1943).
- United States v. Students Challenging Regulatory Agency Procedures, 412 U.S. 669 (1973).
- United States v. Windsor, 570 U.S. _ (2013).
- Ústava Spojených štátov amerických.
- Ústava štátu Colorado.
- Ústava štátu Kalifornia.
- Ústava štátu Montana.
- Valley Forge Coll. v. Americans United, 454 U.S. 464 (1982).
- Warth v. Seldin, 422 U.S. 490 (1975).
- West Virginia State Bd. of Educ. v. Barnette, 319 U.S. 624 (1943).
- Wisconsin v. Mitchell, 508 U.S. 476 (1993).