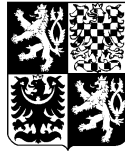


PARLAMENT ČESKÉ REPUBLIKY
SENÁT



6. funkční období

379.

USNESENÍ SENÁTU

ze 13. schůze dne 24. dubna 2008

k vládnímu návrhu, kterým se předkládá Parlamentu České republiky k vyslovení souhlasu s ratifikací Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství /senátní tisk č. 181/

Senát

- I. **podává** Ústavnímu soudu návrh na posouzení souladu Lisabonské smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství s ústavním pořádkem, uvedený v příloze tohoto usnesení;
- II. **žádá** podle § 71d odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb. Ústavní soud, aby projednal návrh podle bodu I. mimo pořadí, ve kterém jej obdržel, a bez zbytečného odkladu.

Přemysl Sobotka v. r.
předseda Senátu

Karel Barták v. r.
ověřovatel Senátu

Senát podává na základě § 117b odst. 1 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění zákona č. 172/2004 Sb., a podle § 71a odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., **návrh, aby Ústavní soud** podle čl. 87 odst. 2 Ústavy České republiky, ve znění ústavního zákona č. 395/2001 Sb., **rozhodl o souladu Lisabonské smlouvy** pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství **s ústavním pořádkem**.

Vláda dne 25. ledna 2008 předložila Senátu Lisabonskou smlouvu pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství (dále jen „Smlouva“) se žádostí o souhlas k její ratifikaci. Senát se v návaznosti na své usnesení z 20. září 2007, kterým se vyjádřil k pozicím České republiky před jednáním summitu hlav států a vlád v Lisabonu, s přihlédnutím k zprávě Výboru pro evropskou integraci Senátu PČR k návrhu Smlouvy zakládající Ústavu pro Evropu z 30. září 2003 a zprávě Výboru pro záležitosti Evropské unie Senátu PČR k návrhu Smlouvy zakládající Ústavu pro Evropu z 3. listopadu 2004, a se zřetelem na stanoviska Stálé komise Senátu pro Ústavu ČR a parlamentní procedury z 9. října 2003, z 3. listopadu 2004 a z 27. března 2008 domnívá, že některá ustanovení Smlouvy se bezprostředně vztahují k normám ústavního pořádku ČR.

Vzhledem k zásadním změnám, které Smlouva přináší a které se dotýkají substantivních prvků státnosti, se jeví nezbytným přezkoumat, zda je Smlouva v souladu s ústavní charakteristikou České republiky jako svrchovaného, jednotného a demokratického právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR) a zda nedochází ke změně podstatných náležitostí demokratického právního státu, která je dle čl. 9 odst. 2 Ústavy nepřipustná. Senát považuje za nezbytné, aby Ústavní soud posoudil i soulad mezi dílčími, konkrétními ustanoveními Smlouvy a normami ústavního pořádku, a to především v následujících případech:

1. V souladu s přesvědčením, že legislativní kompetenční kompetence náleží členským státům Evropské unie, které výkon některých pravomocí delegují na mezinárodní instituce, považuje Senát za klíčové ustanovení čl. 10a odst. 1 Ústavy, podle něhož je možné přenést některé pravomoci orgánů České republiky na mezinárodní organizaci nebo instituci. Nové znění Smlouvy o fungování Evropské unie (dříve Smlouva o založení ES) zakládá **klasifikaci pravomocí**, charakteristickou spíše pro federální státy, přičemž mj. zavádí kategorii výlučných pravomocí Unie, do níž spadají komplexní oblasti právní regulace, v nichž dle čl. 2a odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie mohou členské státy vytvářet a přijímat právně závazné akty „*pouze tehdy, jsou-li k tomu zmocněny nebo provádějí-li akty Unie.*“ Navazující koncept sdílených pravomocí (článek 2c Smlouvy), které mají existovat vedle zmíněných pravomocí výlučných, spolu s ne zcela jasnými hranicemi tvorby norem sekundárního práva Unie otevírá prostor široké, předem obtížně identifikovatelné sféry unijní normotvorby, kde se implicitně, v souladu s prohlášením č. 17 připojeným ke Smlouvě, uplatňuje zásada přednosti unijního práva. Rozsah přenesení pravomocí tak může být nahlížen ve sféře sdílených pravomocí z pohledu čl. 10a Ústavy ČR jako předem ne zcela určitelný (srov. též v obecné podobě úvod čl. 2c odst. 2 návrhu Smlouvy o fungování Evropské unie - „*Sdílená pravomoc Unie a členských států se uplatňuje v těchto hlavních oblastech:*“).
2. Senát se zároveň domnívá, že předmětem přezkumu souladu s čl. 10a Ústavy by měla být povaha navrženého ustanovení čl. 308 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie, podle něhož přijme Rada na návrh Komise jednomyslně opatření k „*dosažení*

některého z cílů stanovených Smlouvami“ za situace, kdy je v rámci unijních politik nezbytná určitá činnost, k níž Smlouva neposkytuje nezbytné pravomoci. Na rozdíl od stávajícího znění základních smluv se navržené ustanovení Smlouvy neomezuje na oblast regulace vnitřního trhu, nýbrž představuje blanketní normu. Umožňuje tak **přijetí opatření nad rámec unijních kompetencí**, tj. mimo rozsah přenesení pravomocí podle čl. 10a Ústavy ČR. Takováto opatření mohou být následně přijímána rovněž v oblasti citlivých otázek spolupráce v trestních věcech bez dostatečných procesních záruk ochrany občanských práv a svobod při zachování výkladového monopolu Evropského soudního dvora. Specifická kompetenční jurisdikce Evropského soudního dvora coby konečného arbitra při případně vzniklém sporu může vyvolávat za situace nevyjasněného vztahu k ústavním soudům členských států otázky nad dodržení principu právní jistoty. Zvláštní pozornosti si zaslouží též absence časového omezení platnosti takto přijatého opatření a jeho exekutivní povaha, která může vzbudit pochybnosti nad relevancí účasti národních parlamentů při zvažování přijetí takového opatření.

3. Pojem pravomoci, s nímž pracuje čl. 10a Ústavy ČR, však nemá pouze materiální rozměr překrývající se s vymezením oblasti působnosti, ale také rozměr institucionální, vztahující se ke způsobu rozhodování. V této souvislosti je zapotřebí přezkoumat soulad navrženého čl. 48 Smlouvy o Evropské unii s uvedeným ustanovením Ústavy ČR. Čl. 48 odst. 6 a 7 totiž zavádějí možnost tzv. **zjednodušeného postupu pro přijímání změn primárního unijního práva** prostřednictvím exekutivního aktu, kterým se mění podoba řádně ratifikovaných základních smluv EU.

Jednoznačně je v této souvislosti formulována obecná přechodová klauzule (*passerelle*), která i přes formální zakotvení principu oboustranné flexibility v prohlášení č. 18 připojeném k Smlouvě zůstává nástrojem jednosměrné změny pravomocí. Uplatnění této klauzule za účelem změny jednomyslného rozhodování na rozhodování kvalifikovanou většinou v určité oblasti či nahrazení zvláštního legislativního postupu řádným legislativním postupem dle čl. 48 odst. 7 patrně představuje změnu pravomocí ve smyslu čl. 10a Ústavy, aniž by tato změna byla doprovázena ratifikací mezinárodní smlouvy či aktivním souhlasem Parlamentu ČR. Ztrátu práva veta přitom lze chápat jako přenos pravomocí na mezinárodní organizaci, která zároveň fakticky znamená omezení významu parlamentního mandátu udělovaného vládě k rozhodnutí, při jehož přijímání by po aplikaci přechodové klauzule mohl být zástupce vlády jednotlivého členského státu přehlasován.

V případě ustanovení navrženého čl. 69b odst. 1 Smlouvy o fungování EU, kdy sektorová Rada rozhoduje o zařazení dalších oblastí trestné činnosti do sféry unijní regulace, prostor pro vyjádření nesouhlasu Parlamentu zcela chybí, jakkoli je v jiném případě - u navrženého znění obecné přechodové klauzule (čl. 48 odst. 7 Smlouvy o Evropské unii) a dílčí přechodové klauzule ve sféře justiční spolupráce v občanských věcech (čl. 65 odst. 3 Smlouvy o fungování EU) - tato možnost garantována.

Omezené zapojení národních parlamentů do rozhodování o změně ostatně poměrně široce definovaných pravomocí Unie je doplněno rozšířením hlasování kvalifikovanou většinou, nežádka souvisejícího s celkovou komunitarizací dosavadního třetího pilíře evropského práva, kde souběžně s implicitním oslabením vnitrostátního parlamentního mandátu a zrušením kategorie úmluv schvalovaných Parlamentem ČR přebírá odpovědnost za parlamentní dimenzi rozhodování Evropský parlament. Je vzhledem k charakteru Evropské unie jakožto společenství států (nikoli spolkového státu) tento rozměr parlamentní demokracie

postačující? Nedochozí k faktickému vyprázdnění čl. 15 odst. 1 Ústavy ČR („*Zákonodárna moc v České republice náleží Parlamentu*“)?

4. Vedle již zmíněných klauzulí přechodových a doložky flexibility se procesní postupy stanovené Smlouvou dotýkají ústavního pořádku ještě v dalším ohledu. Jedná se o sjednávání mezinárodních smluv podle navrženého čl. 188l Smlouvy o fungování Evropské unie. Zde se totiž tituly k **uzavírání mezinárodních smluv jménem EU** rozšiřují („...*stanoví-li tak Smlouvy nebo je-li uzavření dohody bud' nezbytné k dosažení cílů stanovených Smlouvami v rámci politik Unie, nebo je stanoveno právně závazným aktem Unie, nebo se může dotknout společných pravidel či změnit jejich oblast působnosti.*“). Smlouvy jsou závazné pro EU i její členské státy, přičemž jsou uzavírány rozhodnutím kvalifikovanou většinou v Radě. Česká republika se tak nemusí ke smlouvě souhlasně vyjádřit, a přesto je jí vázána; běžný ratifikační proces vůbec neprobíhá, odpadá tím mj. možnost předběžného přezkumu souladu takovýchto smluv s ústavním pořádkem ČR. Otázkou zůstává, zda se jedná o postup slučitelný s dikcí s čl. 49 a čl. 63 odst. 1 písm. b) Ústavy ČR, a je-li zde prostor pro aplikaci těchto smluv na základě čl. 10 Ústavy ČR.
5. Posílení pravomocí orgánů Evropské unie, které reprezentují supranacionální úroveň rozhodování, je doprovázeno zavedením jednotné právní subjektivity Evropské unie. Fungování Evropské unie tak získává ve sféře dosavadního druhého i třetího pilíře, v oblastech primárně politické spolupráce, zcela nový legislativní rámec. V takovémto rámci zásadně odbourávajícím ve sféře dosavadního třetího pilíře zásadu jednomyslného rozhodování může ovšem častěji než doposud docházet ke kolizím s vnitrostátními standardy ochrany základních práv. Ačkoli má Evropská unie dle navrženého čl. 6 odst. 2 Smlouvy o EU přistoupit k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, konstatuje zároveň též článek v odst. 1, že „*Unie uznává práva, svobody a zásady obsažené v Listině základních práv Evropské unie ze dne 7. prosince 2000, ve znění upraveném dne 12. prosince 2007 ve Štrasburku, jež má stejnou právní sílu jako Smlouvy.*“

Tento nepřímý odkaz na Listinu základních práv Evropské unie (dále Listina) může vyvolávat nejasnosti ohledně jejího statutu stejně jako skutečnost, že Listina obsahuje nejen přímo vymahatelná práva, ale také principy či aspirace bez jasné systematiky uspořádání. Za situace, kdy Unie nedisponuje a ani nemůže disponovat specializovaným tělesem, tedy soudem řešícím „ústavní stížnosti“, který by ustanovení Listiny v konkrétních případech porušení občanských práv vykládal, není úloha Listiny zřejmá. Představuje ochranu práv občanů nebo spíše interpretační nástroj, v jehož zorném úhlu jsou vykládány pravomoci unijních orgánů či prohlubován výklad cílů, jež Unie sleduje? Je tak posilována či naopak oslabována autorita vnitrostátních institucí, které vykládají národní katalogy lidských práv vždy v souvislosti se svébytnou tradicí politických národů Evropy? Jaké procesní důsledky (prodloužení či naopak zrychlení vymahatelnosti práva) má tento krok ve vztahu k jurisdikci Evropského soudu pro lidská práva? Může být v důsledku této skutečnosti posilován či nivelizován **standard vnitrostátní ochrany lidských práv** zakotvený v Listině základních práv a svobod?

6. V neposlední řadě je vymezení statutu Listiny a možností jejího výkladu potřebné rovněž k uchopení nově formulovaného čl. 1a Smlouvy o EU, kterým dochází k rozšíření hodnot, na nichž je Unie založena, a zároveň k začlenění standardů evropského společenského modelu („...*ve společnosti vyznačující se pluralismem, nepřipustností diskriminace, tolerancí, spravedlností, solidaritou a rovností žen a*

mužů“). Otázka interpretace tohoto ustanovení vynikne tím spíše, že závažné porušení zmíněných hodnot může vést k **pozastavení práv vyplývajících pro daný členský stát ze Smlouvy**. Již pouhý návrh podaný 1/3 členských zemí, Evropským parlamentem či Evropskou komisí proti některému členskému státu by totiž mohl vytvořit politický tlak vedoucí k změnám vnitrostátního právního řádu. Je formulace tohoto ustanovení v souladu se základní charakteristikou České republiky obsaženou v čl. 1 odst. 1 a také s čl. 2 odst. 1 (princip suverenity lidu) Ústavy ČR?

S ohledem k výše uvedenému Senát navrhuje, aby Ústavní soud ve smyslu čl. 87 odst. 2 Ústavy České republiky, ve znění ústavního zákona č. 395/2001 Sb., a § 71e zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., rozhodl o souladu Smlouvy s ústavním pořádkem.