

Úvodní vystoupení místopředsedy vlády pro evropské záležitosti
Alexandra Vondry
před Ústavním soudem, 25.11.2008

Pane předsedo,
ctihodný soude,

vláda předložila dne 29. ledna 2008 oběma komorám Parlamentu ČR k ratifikaci ve smyslu čl. 10a Ústavy ČR Smlouvu pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství – tzv. Lisabonskou smlouvu. Jedná se o mezinárodní smlouvu sjednanou na mezivládní konferenci všemi členskými státy EU, která významně mění a reformuje současný základní smluvní rámec Unie.

Tato smlouva byla vládou vždy chápána jako **kompromisní řešení**, jako východisko z bludného kruhu institucionálních diskusí, které se v Evropské unii vedou již od devadesátých let. Jako východisko z patové situace, která nastala po odmítnutí Smlouvy o Ústavě pro Evropu ve dvou referendech ve Francii a Nizozemí. K jednání o smlouvě přistupovala vláda zodpovědně na základě koaličního mandátu, přičemž se v rámci kompromisu snažila vyjednat maximum možného. Vláda tuto smlouvu platně sjednala a předseda vlády s ministrem zahraničí ji podepsali, vycházejíce z přesvědčení o její ústavní konformitě.

Vláda si již v průběhu jednání o této smlouvě byla vědoma diskusí a pochybností, které byly s některými jejími ustanoveními spojeny nejen v České republice, ale i v jiných členských státech, kde byla či je Lisabonská smlouva podrobena přezkumu ústavními soudy (Španělsko, Francie či Německo). Na základě právních analýz však dospěla

k závěru, že tato smlouva je v souladu s ústavním pořádkem ČR. Nicméně ve světle těchto pochybností považuje vláda krok Senátu, který na doporučení garančního výboru pro záležitosti Evropské unie rozhodl na své 13. schůzi dne 24. dubna 2008 usnesením č. 379 o **podání návrhu Ústavnímu soudu na posouzení souladu Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem podle čl. 87 odst. 2 Ústavy ČR, za krok legitimní a v rámci preventivního přezkumu, který nám Ústava umožňuje, za krok užitečný.**

Vláda, jak známo, nemá aktivní legitimaci podat návrh na posouzení souladu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem. Je ze zákona ovšem účastníkem tohoto řízení, a proto byla vyzvána Ústavním soudem k tomu, aby se vyjádřila k podání Senátu. **Ve svém vyjádření se vláda omezila na právní argumentaci k jednotlivým bodům senátního usnesení a nezabývala se smlouvou jako celkem, ani procedurální otázkou týkající se postupu ratifikace této smlouvy v jiných členských státech. Na základě podrobné argumentace konstatovala vláda v závěru svého vyjádření konformitu Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem.**

Pokusím se ve stručnosti shrnout hlavní body vyjádření vlády s tím, že v podrobnostech odkazuji na jeho písemné vyhotovení.

K obecné otázce Senátu ohledně souladu Lisabonské smlouvy s ústavní charakteristikou ČR jako svrchovaného, jednotného a demokratického právního státu

- Senát požádal ÚS o celkové posouzení souladu Lisabonské smlouvy (v celém jejím rozsahu) se základní ústavní charakteristikou ČR podle čl. 1 odst. 1 Ústavy.
- Vláda je toho názoru, že **Lisabonská smlouva nemění základní ústavní atributy ČR. ČR bude i nadále stát**
 - a) **svrchovaný** – přenos některých pravomocí ČR na EU probíhá ústavně konformním způsobem podle čl. 10a Ústavy, stále se jedná jen o některé pravomoci a nikoliv o přenos pravomocí v takovém rozsahu, který znamenal ztrátu suverenity ČR;
 - b) **jednotný** – Lisabonská smlouva nečiní z EU federální stát, stále se jedná o unii suverénních států;
 - c) **demokratický a právní** – EU je založena na stejných principech demokratického právního státu jako ČR; Lisabonská smlouva tyto principy nemění, ale spíše zdůrazňuje;
 - d) **založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana** – tyto hodnoty ctí rovněž EU, což Lisabonská smlouva potvrzuje jak v ustanoveních Smlouvy o EU, tak vtažením Listiny základních práv EU do smluvního *acquis*.
- Při definování obsahu uvedených pojmů a principů je dle názoru vlády také třeba přihlídnout k **přihlášení se českého ústavodárce k myšlence evropské integrace**; to se odrazilo zejména v přijetí tzv. euronovely Ústavy ČR¹ v roce 2001.

K bodu 1. návrhu Senátu – Vymezení a klasifikace pravomocí EU

Vláda je přesvědčena, že vymezení pravomocí podle Lisabonské smlouvy je v souladu s čl. 10a Ústavy ČR, který umožňuje přenos některých pravomocí orgánů ČR na mezinárodní organizaci nebo instituci

¹ Ústavní zákon č. 395/2001 Sb. ze dne 18. října 2001.

- K tvrzení, že klasifikace pravomocí je charakteristická pro federální státy

Samotné **vymezení a klasifikace pravomocí** zavedené Lisabonskou smlouvou **neznamená, že by tím EU získávala jakékoliv atributy federálního státu** – nemá totiž kompetenční kompetenci, tj. pravomoc rozhodovat sama autoritativně o rozsahu svých pravomocí, aniž by k tomu potřebovala souhlas členských států.

- K tvrzení, že Lisabonská smlouva zavádí kategorii výlučných pravomocí

Koncepce výlučných pravomocí Evropské unie již v současné době existuje. Je uplatňována **již podle platného znění** Smlouvy o založení Evropského společenství. Nově budou výlučné pravomoci Unie pouze výslovně vyjmenovány v samostatném ustanovení.

- K vymezení pojmu výlučných pravomocí

Zásada, že v oblastech výlučných pravomocí Unie mohou členské státy přijímat právní akty pouze tehdy, jsou-li k tomu zmocněny nebo provádějí-li akty Unie, platí již nyní (vyplývá z judikatury Evropského soudního dvora).

- K tvrzení o nejasných hranicích unijní normotvorby v oblasti sdílených pravomocí

Vymezení sdílených pravomocí v Lisabonské smlouvě je dostatečně určité. Vychází ze zásady svěřených pravomocí² a uplatňují se zde striktně zásady subsidiarity a proporcionality. Kromě toho je třeba podrobné vymezení pravomocí (a to nejen sdílených) hledat především v části třetí (Vnitřní politiky a činnosti Unie) Smlouvy o fungování EU a nikoliv pouze v hlavě I části první (Druhy a oblasti pravomocí Unie).

Je důležité připomenout též **Protokol o výkonu sdílených pravomocí**, který říká, že pokud Unie přijala v některé z oblastí sdílených pravomocí opatření, vztahuje se rozsah tohoto výkonu jejích pravomocí pouze na prvky, které jsou upraveny předmětným aktem Unie, a nikoliv na celou oblast.

² Čl. 3b odst. 2 (5 odst. 2 podle SEU vymezuje zásadu svěřených pravomocí následovně: „Podle zásady svěřených pravomocí jedná Unie pouze v mezích pravomocí svěřených jí ve Smlouvách členskými státy pro dosažení cílů stanovených ve Smlouvách. Pravomoci, které nejsou Smlouvami Unii svěřeny, náleží členským státům.“

K 2. bodu návrhu Senátu – Doložka flexibility

Vláda ČR zastává názor, že zakotvení tzv. doložky flexibility ve Smlouvě o fungování EU je v souladu s čl. 10a Ústavy ČR, který umožňuje přenos některých pravomocí orgánů České republiky na mezinárodní organizaci nebo instituci.

- **Doložka flexibility je upravena již v současné Smlouvě o založení ES. Uplatňuje se však pouze pro oblast vnitřního trhu.** Nově má být tento postup využit i pro oblasti jiných vnitřních politik Unie. Změna, jež přináší Lisabonská smlouva, nespočívá tedy v principu samotném, ale v rozsahu jeho uplatnění.
- Ani podle nové úpravy se nejedná o **blanketní ustanovení. Pro využití doložky flexibility stanoví smlouva přesné podmínky.** Využití tohoto postupu:
 - musí být nezbytné k dosažení některého z cílů EU;
 - musí být v rámci politik vymezených primárním právem EU;
 - podléhá jednomyslnému schválení v Radě a souhlasu Evropského parlamentu;
 - nemůže směřovat k harmonizaci právních předpisů členských států v případech, kdy Smlouvy tuto harmonizaci vylučují;
 - musí respektovat zásadu subsidiarity, která působí jako abstraktní mez rozšiřování unijních pravomocí.
- **Vztah k čl. 10a Ústavy ČR – podle názoru vlády se nejedná o přijímání opatření mimo rozsah přenesení pravomocí podle čl. 10a Ústavy.** Detailní vymezení všech přenesených pravomocí není dle přesvědčení vlády nezbytné. Postačuje, že Lisabonská smlouva klade použití doložky flexibility jasné meze a umožňuje její aplikaci pouze při splnění jasně stanovených podmínek.
- Vláda si nicméně uvědomuje význam parlamentní kontroly v této oblasti, a je proto připravena podpořit případné **zavedení imperativního mandátu vlády**, jejíž člen by nemohl vyslovit v Radě EU souhlas s použitím doložky flexibility bez předchozího souhlasu Parlamentu ČR.

K 3. bodu návrhu Senátu – Zjednodušený postup pro přijímání změn

Vláda ČR zastává názor, že Lisabonská smlouva není v otázce přechodové klauzule dle čl. 48 odst. 7 Smlouvy o EU v rozporu s čl. 10a Ústavy ČR.

- V případě **zjednodušeného postupu pro přijímání změn podle čl. 48 odst. 6 Smlouvy o EU** nespatřuje vláda žádný problém ve vztahu k Ústavě ČR, neboť změna na základě tohoto postupu vyžaduje schválení všemi členskými státy v souladu s jejich ústavními předpisy.
- **Speciální přechodové klauzule jsou obsaženy již ve stávajících Smlouvách;**³ přitom parlamentní rovina souhlasu zde zcela chybí.
- **Vztah k čl. 10a Ústavy ČR – vláda se nedomnívá, že přechodová klauzule podle čl. 48 odst. 7 Smlouvy o EU není slučitelná s čl. 10a Ústavy.** ČR Lisabonskou smlouvou přenáší na Unii pravomoc využít v budoucnu přechodovou klauzuli, přičemž stanovené mechanismy – jednomyslný souhlas Evropské rady a právo veta každého vnitrostátního parlamentu – zaručují, že princip svrchovanosti států zůstane zachován.
- Vláda si však uvědomuje význam parlamentní kontroly v této oblasti, a je proto připravena podpořit případné **zavedení imperativního mandátu vlády**, jejíž člen by nemohl vyslovit v Radě EU souhlas s použitím přechodové klauzule bez předchozího souhlasu Parlamentu ČR.

Podotázka v 3. bodě návrhu Senátu – Vztah k výkonu zákonodárné moci v ČR

Vláda ČR neshledává rozpor mezi Lisabonskou smlouvou a čl. 15 odst. 1 Ústavy ČR.

³ Čl. 137 odst. 2 SES v oblasti sociální politiky, čl. 175 odst. 2 SES v oblasti životního prostředí, čl. 67 SES v oblasti vízové azylové imigrační politiky a ostatních politik spojených s volným pohybem osob a čl. 42 SEU v oblasti policejní a justiční spolupráce v trestních věcech.

- **Senát** poukazuje na omezené zapojení vnitrostátních parlamentů do rozhodování o změnách pravomocí Unie, rozšíření hlasování kvalifikovanou většinou a komunitarizaci třetího pilíře, kde „odpovědnost za parlamentní dimenzi rozhodování přebírá Evropský parlament“. V této souvislosti **se táže, zda nedochází k faktickému vyprázdnění čl. 15 odst. 1 Ústavy ČR, podle kterého zákonodárná moc náleží Parlamentu.**
- Vláda nesdílí tuto obavu Senátu. **Lisabonskou smlouvou dojde k přenosu pouze některých pravomocí ČR na Evropskou unii.** Značná část pravomocí přitom již byla na EU, resp. ES přenesena stávajícími Smlouvami.
- **Parlament ČR bude mít i nadále pravomoc přijímat vnitrostátní legislativu** s výjimkou oblastí, jež budou náležet do sféry výlučné pravomoci Unie.

Ke 4. bodu návrhu Senátu – Sjednávání mezinárodních smluv jménem Unie

Vláda ČR je přesvědčena, že postup sjednávání mezinárodních smluv podle Lisabonské smlouvy je slučitelný s čl. 49 a čl. 63 odst. 1 písm. b) Ústavy ČR.

- K tvrzení, že Lisabonskou smlouvou se rozšiřují tituly k uzavírání mezinárodních smluv Unií

Vláda ČR se nedomnívá, že Lisabonská smlouva rozšiřuje tituly k uzavírání mezinárodních smluv Unií. V rozsahu předpokládaném Lisabonskou smlouvou již dovozoval pravomoc Společenství uzavírat mezinárodní smlouvy Evropský soudní dvůr ve své judikatuře. Lisabonská smlouva tak vlastně **pouze výslovně zakotvuje to, co již implicitně platilo** a co bylo jako výsledek dlouhodobého vývoje rozvinuto a ustáleno v judikatuře Evropského soudního dvora.

- K tvrzení, že mezinárodní smlouvy jsou uzavírány rozhodnutím Rady kvalifikovanou většinou, a proto ČR může být vázána i smlouvou, se kterou nevyslovila souhlas

Ne všechny mezinárodní smlouvy se uzavírají rozhodnutím Rady přijímaným kvalifikovanou většinou – jednomyslnému souhlasu

podléhají smlouvy v oblasti SZBP, všechny smlouvy týkající se oblastí, v nichž se pro přijetí aktu vyžaduje jednomyslnost, některé smlouvy v oblasti společné obchodní politiky, dohody o přidružení a některé další specifické smlouvy.

Mezinárodní smlouvy uzavírané Společenstvím (tzv. vnější smlouvy) jsou a budou i podle Lisabonské smlouvy **dvojího typu**:

- 1) **smlouvy uzavírané v oblastech výlučných pravomocí EU** – nepodléhají vnitrostátním schvalovacím procedurám; ČR ani nemá pravomoc takové smlouvy uzavírat, protože tuto pravomoc již přenesla na ES;
- 2) **tzv. smíšené smlouvy (uzavírané v oblastech sdílených pravomocí)** – vedle Společenství uzavírají smlouvu i členské státy, neboť ES nemá v dané oblasti dostatek pravomocí smlouvu sjednat ani následně provádět (potřebuje součinnost členských států).

U smíšených smluv tedy je a nadále bude i po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost **ponechán prostor členským státům pro uplatnění jejich vnitrostátních ústavních procedur** pro sjednání a uzavření takových smluv, tzn. v případě ČR čl. 49 a čl. 63 odst. 1 písm. b) Ústavy ČR.

K 5. bodu návrhu Senátu – Listina základních práv EU

Vláda ČR zastává názor, že existence Listiny, která má mít podle Lisabonské smlouvy stejnou právní sílu jako Smlouvy, není v rozporu s ústavním pořádkem České republiky.

- Povaha Listiny základních práv EU (Listina)

Z pohledu vlády ČR je Listina **po formální stránce samostatným dokumentem nekonsensuální povahy** (nejedná se o mezinárodní smlouvu). Prostřednictvím Lisabonské smlouvy však Listina **bude fakticky inkorporována do smluvního rámce Unie** (podle Lisabonské smlouvy bude mít „stejnou právní sílu jako Smlouvy“).

- Závaznost Listiny

Listina se stane pro ČR závaznou, avšak pouze v omezeném rozsahu – ustanovení Listiny budou v první řadě určena orgánům, institucím a jiným subjektům Unie; **členským státům naopak výhradně jen potud, pokud uplatňují právo Unie.**

- Vztah Listiny a vnitrostátních katalogů lidských práv (v ČR Listina základních práv a svobod)

Listina bude existovat paralelně vedle katalogů základních lidských práv a svobod, aniž by jakkoli měnila jejich rozsah.

S ohledem na společné historické, sociální a kulturní tradice členských států, a zejména pak dlouholeté členství v Radě Evropy (všechny členské státy EU jsou signatáři Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod sjednané v rámci Rady Evropy) však **lze jen stěží předpokládat, že by se Listina a lidskoprávní katalogy členských států dostaly do otevřeného rozporu.**

Podle přesvědčení vlády **nedojde** v důsledku aplikace Listiny **ke snížení standardu vnitrostátní ochrany základních lidských práv a svobod a sama Listina tuto možnost vylučuje.**

- Vztah mezi Evropským soudním dvorem a ústavními soudy členských států

Vláda je přesvědčena, že vstupem Lisabonské smlouvy v platnost **by nemělo dojít k hierarchizaci vztahu mezi Evropským soudním dvorem a ústavními soudy členských států**; ve své činnosti by se měly spíše se doplňovat, než si vzájemně konkurovat.

- Otázka, k čemu je Listina dobrá

Vláda ČR je přesvědčena, že existence závazné Listiny bude mít **význam především ve vztahu k Unii samotné a jejím orgánům**, které tak budou při své činnosti vázány dodržováním lidských práv a svobod nejen zprostředkovaně, přes obecné zásady zakotvené v primárním právu a judikaturu Evropského soudního dvora, ale nyní přímo, prostřednictvím uceleného katalogu lidských práv a svobod.

- Proč si ČR nevyjednala výjimku z Listiny jako např. UK a Polsko?

Podle názoru vlády **Protokol o uplatňování Listiny základních práv Evropské unie v Polsku a ve Spojeném království nepředstavuje výjimku z aplikace Listiny pro Polsko a UK**, ale pouze potvrzuje, že

Listina nerozšiřuje působnost soudů EU posuzovat národní předpisy a jiné akty, pokud se tyto akty netýkají uplatňování práva EU.

Proto se vláda domnívá, že není významné, že ČR si nevyjednala společně s Polskem a UK tento či obdobný protokol.

Vláda považovala za dostačující, že ČR připojila k Závěrečnému aktu Mezivládní konference, která přijala text Lisabonské smlouvy **Prohlášení č. 53 k Listině**. Toto prohlášení podrobněji definuje rozsah aplikace Listiny.

Odst. 1 Prohlášení č. 53: „Česká republika zdůrazňuje, že její ustanovení (rozuměj Listiny) jsou určena členským státům pouze tehdy, pokud provádějí právo Unie, a nikoliv když přijímají nebo provádějí vnitrostátní právo nezávisle na právu Unie.“

Odst. 2 Prohlášení č. 53: „Česká republika zdůrazňuje, že Listina nerozšiřuje oblast uplatňování práva Unie a nezakládá žádnou novou pravomoc Unie.“

K 6. bodu návrhu Senátu – hodnoty, na nichž je Unie založena

Vláda ČR neshledává nesoulad mezi čl. 1a (2 dle nového číslování) Smlouvy o EU a ustanoveními čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 1 Ústavy ČR.

- Vláda ČR zastává názor, že **ČR je založena na totožných hodnotách**, které nyní zakotvuje Lisabonská smlouva. Tyto hodnoty uznává a chrání i Ústava ČR.
- Všechny tyto hodnoty jsou **dále rozvedeny v ústavních normách i v Listině základních práv a svobod** a jako červená nit se vinou napříč hierarchicky podřízenými právními normami. V tomto světle **nepřináší Lisabonská smlouva nic nad rámec toho, co je již obsaženo v právním řádu ČR, ani nic, co by s ním bylo v rozporu.**
- Možnost pozastavení práv, které pro členský stát vyplývají ze Smluv
Vláda se neobává pozastavení práv vyplývajících pro členský stát ze Smluv, jež bude Lisabonská smlouva umožňovat v případech, kdy členský stát závažně poruší hodnoty, na nichž je Unie založena. Obdobné ustanovení ostatně obsahuje i již i stávající Smlouva o Evropské unii (čl. 7).

Ústava ČR tyto hodnoty chrání a jejich porušení považuje za nepřípustné. Jestliže ČR bude dodržovat svou vlastní Ústavu, pozastavení práv vyplývajících pro ČR z členství v EU nepřichází v úvahu.

- Co říci závěrem?
- V průběhu sjednávání a analyzování Lisabonské smlouvy vycházela vláda nejen z právních analýz, ale také z toho, že začlenění České republiky do Evropské unie bylo jedním z hlavních cílů polistopadového vývoje. Evropská unie je společenstvím demokratických a právních států, do kterého Česká republika rozhodně patří a patřit i nadále chce.
- To ostatně dala ČR jasně najevo, když vláda vedená premiérem Václavem Klausem požádala EU v 90. letech o členství. Po dlouhých přístupových rozhovorech se ČR v roce 2004 stala členem EU, což bylo také potvrzeno v referendu.
- Samozřejmě – nic na světě není jen bílé nebo černé. Ale jedno je zřejmé: EU je společenstvím pravidel, na kterých se účastníci musejí vždy dohodnout. Pravidel, s nimiž nemusíme vždy souhlasit, ale které tomuto společenství po staletích bojů, válek a konfliktů dávají pevný řád a jistotu. Také proto se vláda přiklonila k tomu, že Lisabonská smlouva je pro ČR přijatelnou smlouvou.

Děkuji.

•

Úvodní vystoupení místopředsedy vlády pro evropské záležitosti
Alexandra Vondry
před Ústavním soudem, 25.11.2008