

## **Zpráva o stavu implementace Lisabonské smlouvy**

*(duben 2010)*

1. Komitologie.....	2
2. Evropská služba pro vnější činnost .....	5
3. Výbor, který vydává stanovisko ke vhodnosti kandidátů na funkce soudce a generálního advokáta Soudního dvora a Tribunálu .....	5
4. Přistoupení EU k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod .....	6
5. Občanská iniciativa .....	8
6. Interinstitucionální dohoda EP – EK.....	9
7. Rozpočet EU .....	11
8. Přímé zahraniční investice.....	12
9. Složení Evropského parlamentu – přechodná opatření .....	12
10. Doložka solidarity .....	13
11. Stálý výbor pro vnitřní bezpečnost (COSI).....	14
12. Stálá strukturovaná spolupráce v oblasti obrany.....	15
13. Postavení ministrů obrany v novém institucionálním uspořádání .....	15
14. Působnost v oblasti vnějších vztahů - ochrana životního prostředí .....	16

## 1. Komitologie

Termínem „komitologie“ se označují pravidla, podle kterých přijímá Komise prováděcí předpisy k legislativním aktům (přijatým Radou, popř. Evropským parlamentem a Radou), přičemž jejich hlavním účelem je podrobit tyto prováděcí pravomoci Komise kontrole ze strany členských států, resp. institucí. Právní základ pro svěřením prováděcích pravomocí Komisi spočíval před nabytím platnosti Lisabonské smlouvy v ustanovení čl. 202 Smlouvy o založení Evropského společenství, přičemž jednotlivé postupy pro přijímání prováděcích předpisů byly uceleným způsobem upraveny rozhodnutím Rady 1999/468/ES<sup>1</sup> (tzv. komitologické rozhodnutí).<sup>2</sup>

Lisabonská smlouva rozdělila oblast přijímání prováděcích předpisů Komisí na dvě části: tzv. akty v přenesené pravomoci („delegated acts“) podle čl. 290 Smlouvy o fungování Evropské unie a tzv. prováděcí akty („implementing acts“) podle čl. 291 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“). Zjednodušeně řečeno, první části podlehnou prováděcí předpisy obecné, tzv. kvazilegislativní povahy<sup>3</sup>, zatímco druhá část zahrne prováděcí předpisy vesměs technické povahy<sup>4</sup>. Definice aktů v přenesené pravomoci podle čl. 290 odst. 1 SFEU představuje hranici mezi použitím čl. 290 a čl. 291 SFEU, která se v obecné rovině shoduje s hranicí mezi regulativním postupem s kontrolou a ostatními komitologickými postupy podle dosavadního komitologického rozhodnutí<sup>5</sup>.

### Čl. 290 SFEU:

Proces přijímání aktů v přenesené pravomoci se od dosavadního regulativního postupu s kontrolou podstatným způsobem odlišuje:

- čl. 290 SFEU nepředpokládá ke svému provedení přijetí žádného právně závazného aktu sekundárního práva, který by po vzoru dosavadního komitologického rozhodnutí horizontálním způsobem stanovil postup a pravidla pro přijímání aktů v přenesené pravomoci, resp. pro výkon pravomocí přenesených na Komisi. Naopak, podmínky pro přenesení pravomoci by měly být stanoveny každým legislativním aktem jednotlivě;
- čl. 290 SFEU nepředpokládá institucionální začlenění komitologických výborů složených z národních expertů jednotlivých členských států do procesu přijímání aktů v přenesené pravomoci;
- čl. 290 SFEU nově stanoví právo EP a Rady zrušit přenesení pravomoci na Komisi (tzv. **právo revokace**) a rozšiřuje právo EP a Rady k vyslovení námitek proti návrhu aktu v přenesené pravomoci (tzv. **právo veta**, které již není podle nové úpravy omezeno taxativně stanovenými důvody).

---

<sup>1</sup> Rozhodnutí Rady 1999/468/ES ze dne 28. června 1999 o postupech pro výkon prováděcích pravomocí svěřených Komisi, ve znění rozhodnutí Rady 2006/512/ES ze dne 17. července 2006; (Úř. věst. L 184, 17.7.1999, s 23.; Úř. věst. L 200, 22.7.2006, s.11).

<sup>2</sup> Komitologické rozhodnutí upravuje několik komitologických postupů a zároveň stanoví kritéria pro jejich výběr: původní znění z roku 1999 stanovilo čtveřici postupů – poradní (čl. 3), řídicí (čl. 4), regulativní (čl. 5) a ochranný (čl. 6), novelou z roku 2006 byl k uvedené čtveřici přidán regulativní postup s kontrolou (čl. 5a).

<sup>3</sup> Srov. definici v čl. 290 odst. 1 SFEU: „...nelegislativní akty s obecnou působností, kterými se doplňují nebo mění některé prvky legislativního aktu, které nejsou podstatné“.

<sup>4</sup> Srov. čl. 291 odst. 2 SFEU: „[j]sou-li pro provedení právně závazných aktů Unie nezbytné jednotné podmínky...“.

<sup>5</sup> Je ovšem třeba připustit, že definice použití regulativního postupu s kontrolou podle čl. 2 odst. 2 komitologického rozhodnutí se od definice aktů v přenesené pravomoci podle čl. 290 odst. 1 SFEU přeci jen liší, a tudíž nelze přistupovat k „přebírání“ praxe regulativního postupu s kontrolou automaticky.

Komise a členské státy EU nicméně dospěly k závěru, že ve vztahu k aplikaci čl. 290 SFEU by bylo vhodné a účelné vymezit v zájmu sjednocení a předvídatelnosti postupů pro přenos pravomocí na Komisi určitý horizontální rámec, který by stanovil hlavní zásady přijímání aktů v přenesené pravomoci, včetně pravidel pro kontrolu ze strany EP a Rady.

K implementaci čl. 290 SFEU proběhla mezi Komisí, Radou a členskými státy, včetně předběžné konzultace EP, intenzivní jednání v průběhu listopadu a prosince 2009 (pokud jde o Radu, jednalo se především na skupině Mertens a COREPER I). Výsledkem byla **dohoda ke způsobu implementace čl. 290 SFEU, včetně vzorových ustanovení, která mají být vkládána do legislativních aktů tam, kde tyto akty přenášejí na Komisi pravomoc vydat akty v přenesené pravomoci**. Výsledek dohody byl inkorporován do **sdělení Komise ze dne 9. prosince 2009<sup>6</sup>**.

Rada vzápětí reagovala na sdělení Komise svým jednostranným prohlášením<sup>7</sup>, které bylo schváleno na COREPERu II dne 14. prosince a následně na Radě pro zemědělství a rybolov (AGRIFISH) dne 15. prosince 2009. Rada sdělení Komise uvítala s tím, že dohodnutá modelová ustanovení budou vkládána pouze do legislativních aktů přijatých řádným legislativním postupem. Rada rovněž zdůraznila význam závazku Komise k systematické konzultaci expertů z vnitrostátních orgánů všech členských států při přípravě návrhů aktů v přenesené pravomoci<sup>8</sup>.

EP, ačkoli byl na přelomu listopadu a prosince 2009 souběžně konzultován a výsledek vtělený do sdělení Komise podle všeho označil za akceptovatelný, bude svou pozici formalizovat teprve na plenárním zasedání v dubnu t.r. Nicméně výbor pro právní záležitosti (JURI) již dne 23. března schválil zprávu o přenesení zákonodárné pravomoci (zpravodaj J. Szájer)<sup>9</sup>. Jak vyplývá z tohoto dokumentu, tak z probíhající legislativní praxe, EP požaduje nejen určité změny vzorových ustanovení, ale také z principu odmítá horizontální implementaci čl. 290 SFEU formou sdělení Komise (implementace tohoto článku by neměla být nastavena Komisí, nýbrž nositeli zákonodárné moci, tj. Radou a EP). EP tudíž podle všeho bude navrhopvat sjednání interinstitucionální dohody ve formě „common understanding“, jehož součástí by byla mírně upravená vzorová ustanovení.

### **Čl. 291 SFEU:**

Pro účely provedení čl. 291 SFEU se předpokládá přijetí tzv. komitologického nařízení Evropského parlamentu a Rady, které nahradí dosavadní komitologické rozhodnutí 1999/468/ES. Komise předložila návrh nového komitologického nařízení dne 9. března t.r.<sup>10</sup> ES PRES řadí tuto problematiku mezi své priority a k projednání tohoto návrhu svolalo

---

<sup>6</sup> KOM(2009)673 v konečném znění.

<sup>7</sup> Dok. č. 17512/09.

<sup>8</sup> Sdělení Komise reflektuje vymezení dané čl. 290 SFEU tím, že vzorová ustanovení výslovně nezmiňují komitologické výbory složené ze zástupců členských států a nepočítají s jejich formálním zapojením do procesu rozhodování o návrzích aktů v přenesené pravomoci, nicméně fakticky (a pouze v „neformální“ rovině) zůstává tato fáze konzultace odborníků z členských států zachována – Komise se na nátlak členských států (vycházející především z iniciativy DK) v bodě 4.2 sdělení zavázala k systematické konzultaci expertů z vnitrostátních orgánů členských států v rámci přípravy návrhů aktů v přenesené pravomoci.

<sup>9</sup> Zpráva č. 2010/2021 (INI); ES PRES před projednáním zprávy ve výboru JURI vedlo neformální konzultace se zpravodajem Szájerem s cílem v rezoluci EP co nejvíce eliminovat citlivá místa pro ČS; za účelem identifikace těchto problematických otázek ES PRES svolalo na počátku března několik neformálních schůzek právních poradců ČS. Výsledek těchto jednání nebyl, oproti původně avizovanému, formalizován na žádném z jednání COREPERu.

<sup>10</sup> KOM(2010) 83 v konečném znění.

pracovní skupinu Rady Přátelé předsednictví (první jednání se uskutečnilo dne 12. března, jednání této PS nyní probíhají prakticky s týdenní frekvencí).

Hlavní prvky návrhu nařízení předloženého Komisí jsou následující:

- převedení tří stávajících postupů (poradní, řídicí a regulativní) na dva postupy: (i) **poradní postup** (prakticky by se shodoval se současným poradním postupem podle čl. 3 komitologického rozhodnutí) a (ii) **přezkumný postup** (odmítne-li výbor kvalifikovanou většinou návrh prováděcího předpisu, Komise nebude moci prováděcí předpis přijmout, v případě kladného stanoviska výboru či jeho absence ano)<sup>11</sup>;
- stanovení částečně **závazných kritérií** pro výběr mezi poradním a přezkumným postupem;
- působnost návrhu nařízení se vztahuje pouze na **prováděcí akty závazné povahy**;
- **eliminace tzv. „druhé“ fáze komitologie** - kontrola prováděcích pravomocí Komise pouze ze strany členských států (expertní výbory), žádná role Rady ve „druhé“ fázi;
- **pro naléhavé případy** chce Komise umožnit, aby legislativní akty mohly Komisi zmocnit k přijetí prováděcího předpisu s okamžitou účinností, který by teprve *ex post* nahradil prováděcí předpis dohodnutý ve výboru, resp. který by musel být následně zrušen, pokud by ho výbor v přezkumném postupu kvalifikovanou většinou odmítl<sup>12</sup>;
- . zakotvení **automatické adaptace** všech existujících aktů na novou komitologii (nařízení stanoví, že veškeré odkazy na poradní postup podle komitologického rozhodnutí je třeba vykládat jako odkaz na poradní postup podle nového komitologického nařízení a veškeré odkazy na řídicí postup a regulativní postup podle komitologického rozhodnutí je třeba vykládat jako odkaz na přezkumný postup podle nového komitologického nařízení).

V mezidobí (od vstupu Lisabonské smlouvy v platnost) bylo na jednání COREPERu II dne 14. prosince a následně na Radě pro životní prostředí dne 22. prosince 2009 schváleno **společné prohlášení EP, Rady a Komise k implementaci čl. 291 SFEU**, kterým byla potvrzena použitelnost dosavadního komitologického rozhodnutí 1999/468/ES i po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost (s výjimkou čl. 5a rozhodnutí, který upravuje regulativní postup s kontrolou a který je pro legislativní akty přijímané po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost nahrazen čl. 290 SFEU), a to po přechodnou dobu do okamžiku přijetí nového komitologického nařízení podle čl. 291 SFEU.

---

<sup>11</sup> Svým dosahem by tento postup odpovídal řídicímu postupu a regulativnímu postupu. Z čl. 10 návrhu nařízení kromě toho plyne, že nástupcem zřídka používaného ochranného postupu (čl. 6 současného komitologického rozhodnutí) by měla být naléhavá procedura upravená v čl. 6 návrhu.

<sup>12</sup> Tato možnost je analogií čl. 5a odst. 6 současného komitologického rozhodnutí. Zde nastíněná možnost jde ovšem ještě dál: zatímco podle zmíněného ustanovení může Komise přijmout prováděcí předpis po jednání ve výboru (a pouze se souhlasným stanoviskem výboru), dle navržené možnosti bude Komise moci přijmout prováděcí předpis zcela autonomně bez předchozího projednání ve výboru (k tomu dojde teprve následně a teprve při něm bude rozhodnuto o dalším životě již přijatého prováděcího předpisu).

## 2. Evropská služba pro vnější činnost

LS vstoupila v platnost k 1.12.2009. Nyní se nacházíme v přechodném období, kdy po jmenování Vysoké představitelky (HR), zůstává jedním z hlavních bodů implementace Lisabonské smlouvy v 1. polovině r. 2010 vytvoření Evropské služby pro vnější činnost (ESVA), a to na základě článku 27. odst. 3. Lisabonské smlouvy. Jedná se o nový prvek v institucionální struktuře EU. ESVA bude oporou HR při plnění její funkce. Tato služba bude působit ve spolupráci s diplomatickými službami členských států a složena bude z úředníků příslušných oddělení generálního sekretariátu Rady a Komise a z vyslaných národních diplomatů členských států.

ČS EU na Evropské radě v říjnu 2009 potvrdily ve „Zprávě předsednictví o ESVA“ shodu nad základními parametry fungování a organizace ESVA. K nejdůležitějším prvkům Zprávy patří např.: vytvoření ESVA coby služby *sui generis* nezávislé na Evropské komisi a Sekretariátu Rady, zohlednění cíle rozpočtové neutrality, dosažení alespoň třetinového zastoupení ČS s ESVA po dosažení její plné kapacity nebo, pokud jde o kompetence ESVA, ponechání politiky rozšíření, obchodu a částečně i rozvoje mimo ESVA.

Rozhodnutí Rady o organizaci a fungování ESVA má být přijato jednomyslně na základě návrhu Vysoké představitelky a po konzultaci Evropského parlamentu a schválení Evropskou komisí. Dle „Zprávy předsednictví o ESVA“ mělo být rozhodnutí Rady o zřízení ESVA přijato v dubnu 2010, a to včetně doprovodných předpisů (úpravy Služebních předpisů „Staff regulation“ a Finančního nařízení „Financial regulation“). Tento termín se však nepodaří dodržet. Návrh rozhodnutí o ESVA byl zveřejněn dne 25. března 2010 a po několika uzavřených jednáních COREPER II. bylo na Radě pro obecné záležitosti (GAC) dne 26.4.2010 dosaženo politické dohody na textu tohoto rozhodnutí, které v současné podobě mnohem více odráží zájmy ČR. Tato politická dohoda slouží jako základ pro jednání s Evropským parlamentem (EP), který má v otázce ustavení ESVA být dle Lisabonské smlouvy konzultován. EP sleduje ESVA intenzivně a snaží se o posílení své role v oblasti vnější činnosti EU. Existují pozitivní signály, že pozice EP se začíná mírně posouvat ve věci hlavního požadavku EP, tj. ukotvení ESVA. EP by měl být schopen smířit se s myšlenkou, že ESVA nebude úzce propojena s EK. HR na druhou stranu EP přislíbila, že EP bude moci kontrolovat finance a rozpočet ESVA. EP navíc usiluje o to, aby ESVA byla EP politicky zodpovědná, seniorní personál ESVA by podle něj měl např. podstupovat slyšení ve výboru EP pro zahraniční záležitosti. Nesoulad s Radou panuje v otázce organizační struktury ESVA. Další harmonogram bude záviset na schopnosti a ochotě EP, Rady a Komise shodnout se na přijatelném textu rozhodnutí. Zatímco Evropský parlament má být pouze konzultován (jakkoliv v praxi bude zájem na konsenzuálním řešení), Evropská komise a Rada EU musí dle Lisabonské smlouvy s textem rozhodnutí výslovně souhlasit.

## 3. Výbor, který vydává stanovisko ke vhodnosti kandidátů na funkce soudce a generálního advokáta Soudního dvora a Tribunálu

*Článek 255 SFEU zřizuje výbor, který před jmenováním vládami členských států vydává stanovisko k vhodnosti kandidátů na funkce soudce a generálního advokáta Soudního dvora a Tribunálu a dále stanoví, že tento výbor se skládá ze sedmi osob vybraných mezi bývalými členy Soudního dvora a Tribunálu, členy nejvyšších vnitrostátních soudů a obecně uznávanými právníky, z nichž jedna bude navržena Evropským parlamentem. **Rada přijme rozhodnutí, kterým se stanoví pravidla fungování tohoto výboru, a rozhodnutí o jmenování jeho členů. Rada rozhoduje z podnětu předsedy Soudního dvora.***

*Podobný výbor již existuje ve vztahu k Soudu pro veřejnou službu<sup>13</sup>. Zatímco však všechny soudce Soudu pro veřejnou službu jmenuje Rada, soudci a generální advokáti Soudního dvora a soudci Tribunálu budou i nadále jmenováni „vzájemnou dohodou vlád členských států“ (čl. 253 a 254 SFEU). To znamená, že každý členský stát má nadále právo vybírat svého soudce bez jakékoliv ingerence ze strany ostatních členských států (ona „vzájemná dohoda“ je čistou formalitou). Na tom Lisabonská smlouva nic nemění. Nevyhnutelnou však bude ingerence výboru, jehož činnost má být pro členské státy impulsem, aby nominovaly nejlepší možné kandidáty.*

Rozhodnutí o pravidlech fungování výboru podle čl. 255 SFEU a rozhodnutí o jmenování členů tohoto výboru byla v lednu a únoru 2010 projednávána skupinami Přátelů předsednictví (první rozhodnutí) a Antici (druhé rozhodnutí). Dne 10. února 2010 byly oba akty stvrzeny CRP II,<sup>14</sup> který doporučil Radě, aby je schválila jako A-body. Rozhodnutí Rady<sup>15</sup> (ve formaci pro justici a vnitro) byla přijata dne 25. 2. 2010 a vstoupila v platnost k 1. 3. 2010. Členové výboru pocházejí z FR, AT, UK, DK, HU, ES a FI; jejich mandát bude čtyřletý a maximálně jednou obnovitelný. Jak již bylo předesláno, výbor bude podávat odůvodněná stanoviska k vhodnosti kandidátů na soudce a generální advokáty Soudního dvora a Tribunálu. Za tímto účelem bude zván na neveřejná slyšení všechny kandidáty, výjimkou budou pouze soudci či generální advokáti, jimž bude obnovováno jejich funkční období.

#### **4. Přistoupení EU k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod**

*Lisabonská smlouva zakotvila do čl. 6 odst. 2 Smlouvy o EU povinnost Unie přistoupit k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále též jen Úmluva). Podle Stockholmského programu je rychlý přístup Unie k Úmluvě považován za klíčový. Přístup EU k Úmluvě je jednou z priorit ES PRES, jejich cílem je přijmout během svého PRES mandát ke sjednání přístupové smlouvy EU k Úmluvě. Komise by za tímto účelem měla předložit návrh tohoto mandátu, který bude následně projednáván pracovní skupinou pro základní práva Rady EU.*

Předběžné diskuse o modalitách přístupu EU k Úmluvě byly v rámci pracovní skupiny radů JaV zahájeny v prosinci 2009 ještě za SE PRES. Zprvu byla diskutována především otázka, zda by EU mohla k Úmluvě přistoupit, aniž by vstoupil v platnost tzv. Protokol 14, který obsahuje právní základ pro přístup EU k Úmluvě, jeho vstup v platnost však dlouho blokovala Ruská federace. I když názory členských států na tuto otázku byly různorodé, zdůrazňováno bylo, že stávající situace může být sice překážkou vyjednávání přistoupení v rámci Rady Evropy, nebrání však diskusím o přistoupení v rámci EU. Ruská federace nicméně Protokol 14 ratifikovala dne 18. února 2010 a tento Protokol tak vstoupí v platnost dne 1. června 2010. V jeho důsledku bude tedy Úmluva „počítat“ s přístupem EU.

Ačkoliv tato základní podmínka přistoupení EU k Úmluvě je nyní splněna, nic to nemění na tom, že situace Evropského soudu pro lidská práva je kritická (před tímto soudem je více jak 140 000 nevyřízených stížností) a nelze vyloučit, že ji přístup EU k Úmluvě ještě nezhorší. Cílem Protokolu 14 je sice, mimo jiné, tento soud reformovat, avšak není zřejmé, že půjde o reformu dostatečně účinnou.

---

<sup>13</sup> Soud pro veřejnou službu vznikl na základě rozhodnutí Rady EU z 2. listopadu 2004 jako součást plánovaných reforem soudního systému EU, které měly agendu pracovněprávních sporů zaměstnanců Společenství převést ze Soudu prvního stupně na novou soudní komoru. K jeho faktickému ustavení došlo 12. prosince 2005. Hlavním úkolem této instituce je řešit pracovněprávní spory uvnitř orgánů EU.

<sup>14</sup> Dok. 6156/10 a dok. 6157/10.

<sup>15</sup> Rozhodnutí Rady 2010/124/EU o pravidlech fungování výboru stanoveného v článku 255 SFEU a rozhodnutí Rady 2010/125/EU o jmenování členů výboru stanoveného v článku 255 SFEU

S přístupem EU k Úmluvě navíc souvisí řada velmi složitých právních problémů. Jako nejproblematictější se zatím jeví vztah Soudního dvora EU a Evropského soudu pro lidská práva ve Štrasburku. Jedním z důsledků přístupu EU k Úmluvě bude totiž možnost podat proti Unii stížnost pro porušení Úmluvy ke štrasburskému soudu. Otázkou je, jak zabránit tomu, aby rozhodování tohoto soudu nenarušilo monopol Soudního dvora EU vykládat právo EU a nevznikala tak protichůdná judikatura ve Štrasburku a v Lucemburku. Dalším problémem je, jak ošetřit, aby přístupem EU k Úmluvě nebylo dotčeno rozdělení pravomocí mezi EU a jejími členskými státy ani stávající situace členských států EU vzhledem k Úmluvě (tj. například jimi učiněné výhrady). Tyto požadavky jsou zakotveny v protokolu k čl. 6 odst. 2 Smlouvy o EU.

V rámci předběžných diskusí na úrovni pracovní skupiny radů JaV bylo dosaženo shody jen u nepříliš problematických otázek (například nutnost, aby EU měla v orgánech Rady Evropy své zástupce se stejnými právy jako mají zástupci ostatních smluvních stran).

Dne 22. března 2010 se uskutečnilo první zasedání pracovní skupiny pro základní práva, kde byl poprvé diskutován již konkrétní návrh mandátu na sjednání přístupové smlouvy EU k Úmluvě předložený Komisí. Diskuse budou pokračovat ve dnech 30. března a 7. dubna 2010. Cílem ES PRES je mandát schválit do konce tohoto PRES.

Mandát bude v Radě EU přijímán *jednomyslně* a Rada jím zmocní tzv. „vyjednavče“, resp. „vedoucího vyjednavčského týmu“, aby vedl vyjednávání se stávajícími smluvními stranami Rady Evropy. Evropský parlament by měl být podle čl. 218 odst. 10 Smlouvy o fungování EU „okamžitě a plně *informován* ve všech etapách procesu sjednávání mezinárodní smlouvy“ (totéž předvídá také revidovaná interinstitucionální dohoda mezi Evropským parlamentem a Evropskou komisí). Nelze však vyloučit, že ES PRES bude požadovat širší zapojení Evropského parlamentu, a to s ohledem na jeho citlivý postoj k dohodám uzavíraným v rámci prostoru svobody, bezpečnosti a práva. Uzavření přístupové smlouvy EU k Úmluvě Radou EU je podmíněno vyslovením souhlasu Evropským parlamentem.

Vyjednání přístupové smlouvy bude patrně otázkou několika let a k jejímu vstupu v platnost bude třeba, aby byla ratifikována Uníí a všemi 47 smluvními stranami Úmluvy, což může být problematické. I když se v rámci EU podaří dosáhnout shody na obsahu mandátu a přístupové smlouvy, ze strany některých stávajících smluvních stran Úmluvy mohou být některé požadavky EU (například mít u štrasburského soudu svého soudce) těžko přijatelné.

S ohledem na komplikované právní otázky spojené s přístupem EU k Úmluvě zastává ČR názor, že nejprve je nutné všechny tyto problémy, stejně jako navrhovaná řešení, důkladně zanalyzovat. Teprve poté, co si budeme vědomi všech jejich dopadů na stěžovatele a oba soudní systémy, je možné rozhodnout o tom, co přesně má být obsahem mandátu. Není přípustné, aby řešení některých výše naznačených problémů bylo hledáno až při negociačních v rámci Rady Evropy. Unie musí mít naprosto jasnou pozici k podmínkám, za nichž chce k Úmluvě přistoupit předtím, než budou započata vyjednávání v rámci Rady Evropy.

V souvislosti s tím, že při hledání řešení stěžejních otázek, jako je vztah obou soudních systémů, jsou členské státy (jakož i Komise) daleko od nalezení uspokojivého řešení, považuje ČR harmonogram ES PRES, tj. přijetí mandátu do konce června 2010, za nerealistický.

Načasování přístupu EU k Úmluvě by v neposlední řadě mělo brát ohled na situaci Evropského soudu pro lidská práva, jenž je v kritické situaci. Unáhlený přístup EU k Úmluvě by mohl jeho fungování ještě více zkomplikovat. Jeví se proto jako žádoucí, aby Unie se svým přístupem vyčkala až do chvíle, kdy bude zajištěno efektivní fungování štrasburského soudu.



ČR zastává názor, že Evropský parlament by měl být do sjednávání přístupové smlouvy zapojen přesně v intencích čl. 218 odst. 10 Smlouvy o fungování Evropské unie, jenž předvídá toliko jeho „informování“.

## 5. Občanská iniciativa

*Lisabonská smlouva v čl. 11 odst. 4 SEU zakotvuje institut **Evropské občanské iniciativy**. Podle příslušného ustanovení „nejméně jeden milion občanů Unie pocházejících z podstatného počtu členských států se může ujmout iniciativy a vyzvat Evropskou komisi, aby v rámci svých pravomocí předložila vhodný návrh k otázkám, k nimž je podle mínění těchto občanů nezbytné přijetí právního aktu Unie pro účely provedení Smluv. Postup a podmínky požadované pro tuto iniciativu se stanoví v souladu s čl. 24 prvním pododstavcem Smlouvy o fungování Evropské unie.“ Podle čl. 24 pododst. 1 SFEU je zmíněná úprava, včetně stanovení minimálního počtu států z nichž musí pocházet občané předkládající iniciativu, přijata **nařízením** Evropského parlamentu a Rady.*

Evropská komise vydala v polovině listopadu Zelenou knihu o evropské občanské iniciativě, jejímž účelem bylo prověřit zájmy všech skupin zainteresovaných na klíčových tématech budoucího nařízení. Do 31. ledna měli občané, organizace i veřejné instituce možnost vyjádřit se k Zelené knize. 22. února 2010 se konalo v sídle Komise veřejné slyšení. V této souvislosti lze připomenout, že také Evropský parlament se již k uvedené problematice podrobně vyjádřil, a to ve své rezoluci ze 7. května 2009 (P6\_TA(2009)0389). 24. března 2010 proběhlo k tématu EOI nové slyšení.

31. března Komise vydala návrh nařízení o EOI. Ten ve výsledné podobě vychází ze Zelené knihy. Je však daleko podrobněji formulován co do podmínek sběru podpisů, kontroly přípustnosti *ex-ante*, minimálního počtu podpisů ve členských státech, věku atd. Podstatné změny oproti Zelené knize se týkají určení minimálního počtu občanů v členských státech (uplatnění principu degresivní proporcionality s dělicím koeficientem 750) a zavedení dvojí procedury přezkumu *ex ante*. Vzhledem k tomu, že návrh obsahuje velmi závažné změny v právním řádu Unie a bude mít současně i podstatné dopady na právní řády členských států a rovněž na jejich rozpočty, lze předpokládat, že debata bude poměrně náročná. Španělské předsednictví k rychlosti přijetí nařízení nicméně zamýšlí přistupovat velmi ambiciózně a hodlá nalézt v Radě shodu do konce svého funkčního období.

O návrhu zatím jednala Rada ve formaci Rady pro všeobecné záležitosti jednou, a to 26. dubna. Během jednání se ukázal odlišný postoj členských států na celou řadu otázek. ČR má k návrhu připomínky týkající se zvl. podmínek pro registraci a přezkum iniciativ *ex ante*, minimálního počtu občanů v jednotlivých státech, uplatnění režimu delegovaných aktů a rovněž úpravy trestně- a občanskoprávní odpovědnosti za jednání proti nařízení. Dvojí procedura přezkumu *ex ante* je odmítána výraznou částí členských států. Podobně také uplatnění delegovaných pravomocí na některé podstatné části nařízení je považováno valnou částí států za těžko přijatelné.

V ČR byla k nařízení schválena rámcová pozice na úrovni pracovního VEU. Ta vychází z linie nastavené již rámcovou pozicí k Zelené knize o EOI, ovšem modifikuje ji s ohledem na vývoj debaty mezi členskými státy i na aktuální podobu návrhu Komise. Co se týče konkrétních připomínek ČR k návrhu, lze vyzdvihnout ty nejpodstatnější: uplatnění pouze jednostupňové procedury přezkumu *ex ante*, a to při registraci. Kritériem by měl být princip svěřeni kompetencí, tedy přezkum souladu návrhu s právním základem poskytnutým primárním právem. Není třeba separátnímu přezkumu s z hlediska hodnot Unie, neboť i toto kritérium je součástí podmínek pro vydání kteréhokoliv sekundárního právního aktu, které

jasně stanovuje primární právo. Dále ČR vystupuje proti uplatnění principu degresivní proporcionality (podobně i NL a LU) a navrhuje uplatnění jednoho procentního čísla platného stejně pro všechny státy. V oblasti stanovení trestně- a civilněprávní odpovědnosti navrhuje ČR novou formulaci navrhovaného článku ve smyslu klauzulí, které jsou používány v sekundární legislativě v obdobných případech („Členské státy stanoví sankce za porušení tohoto nařízení. Sankce musí být účinné, přiměřené a odrazující (a nediskriminační“). ČR též nepodporuje harmonizaci systému elektronického sběru podpisů. Rovněž se vyslovuje proti zahrnutí přílohy I (určení minimálního počtu občanů) a II (podmínky registrace) do režimu delegovaných aktů, neboť jde podle jejího názoru o podstatné náležitosti navrhovaného nařízení. V případě obou příloh ČR ovšem zastává stanovisko, že pokud budou v budoucnu činěny takové změny těchto příloh, které budou založeny na předem daných objektivních kritériích vyplývajících přímo z nařízení, bude možné tyto přílohy měnit v režimu delegovaných aktů. Např. v případě minimálního počtu občanů by stačilo, pokud by nařízení obsahovalo přesný klíč pro jeho výpočet, a příloha I by následně podle tohoto klíče „automaticky“ stanovovala pro jednotlivé státy konečné minimální počty.

## 6. Interinstitucionální dohoda EP – EK

*Zástupci EK a EP se dohodli na hlavních principech nové dohody, které byly zohledněny v usnesení EP z 9.2.2010 následně akceptovaném EK. Na jednání CRP II 18. 2. se Právní služba Rady i členské státy o usnesení EP vyslovovaly velmi kriticky: vyjadřovaly zejména názor, že usnesení nepřijatelným způsobem posiluje postavení EP v exekutivní oblasti. Stejně tak panuje skeptický postoj k možnému připojení se Rady k rámcové dohodě. Na pracovním obědu CRP II s předsedou EP Jerzy Buzkem 1. 3. 2010 členské státy ve velké shodě návrh o rámcové dohodě mezi EP a Komisí opět kritizovaly. Kritizován byl požadavek na slyšení adeptů na šéfy EU delegací v EP, účast EP na řadě jednání Rady, požadavek na předávání klasifikovaných informací, navržená dělba pravomocí mezi Komisí a ESVA v otázce programování rozvojové pomoci a další.*

*Po jednání CRP II vypracovala právní služba Rady stanovisko, v němž upozornila, že téměř veškerá ustanovení zamýšlené rámcové dohody mohou jít nad rámec primárního práva či omezovat autonomii Komise. Právní služba Rady rovněž uvedla, že Rada by případně byla oprávněna obrátit se na Soudní dvůr.*

*Druhé (spíše informativní) jednání CRP II se uskutečnilo 11. března 2010. ES PRES rekapitulovalo, že Rada nepovažuje za vhodné zapojit se do jednání mezi Komisí a EP. Doplnilo, že EP tlumočilo výhrady Rady k zamýšlené rámcové dohodě a že zváží další postup. Případný soudní spor však považuje za krajní řešení.*

J. M. Barroso ve svém politickém programu ze září loňského roku předpokládá vytvoření mimořádně silného partnerství („**special partnership**“) mezi EK a EP.

26. listopadu 2009 zřídila Konference předsedů EP pracovní skupinu (PS) pro revizi interinstitucionální dohody mezi Komisí a Evropským parlamentem. Na schůzce 27. ledna 2010 se zástupci EK a EP dohodli na hlavních principech nové dohody,  **které byly zohledněny v návrhu usnesení EP pro hlasování 9.2. v plénu schváleném těsně před hlasováním o nové EK. Odsouhlasené principy nové dohody, obsažené v tomto usnesení, a akceptovaném následně i EK jsou základem dohody mezi oběma institucemi. K této dohodě pak podle tradice navrhne PRES deklaraci jako reakci Rady (k projednání ve skupině Antici s právními experty).**

V návrhu nové dohody dochází k významnému posunu zejména ve věci iniciování legislativních podnětů. Článek 225 SFEU umožňuje Evropskému parlamentu „většinou hlasů

všech svých členů požádat Komisi, aby předložila vhodný návrh ve věcech, u nichž má za to, že je k provedení Smluv potřeba aktu Unie.“ EP si v souvislosti s tímto článkem nově vyjednal lhůty, které bude muset Komise dodržovat ve svých vyjádřeních k takovýmto parlamentním připomínkám. Ve lhůtě 3 měsíců bude muset Komise informovat EP o chystaných legislativních iniciativách v souvislosti s článkem 225 a do jednoho roku předložit konkrétní legislativní návrh. Pokud se tak nestane je Komise povinna podat důkladné vysvětlení („detailed explanations“).

Dalším problematickým bodem je obecné stanovení transpoziční lhůty u směrnic na 2 roky, což představuje zkrácení oproti současnému stavu. V této věci má dohoda jednoznačně účinky vůči třetím stranám, což je nepřijatelné.

Závažné je rovněž výrazné posílení EP v exekutivních záležitostech. Jde zvl. o zakotvení práva a účast v delegacích při mezinárodních jednání, což lze vztáhnout i na sjednávání mezinárodních smluv. Takové postavení je silně nestandardní i ve srovnání s parlamenty na národní úrovni.

EP také požaduje posílení pozice při jednáních o ESVA. Právo vést slyšení s budoucími vysokými úředníky, kteří budou tvořit ESVA, ale EP nezískal. Tito kandidáti se před výbory EP objeví až poté, co již budou formálně jmenováni. Nicméně EP se netají svými požadavky účastnit se přímo procedury výběru.

EP dále požaduje rovné postavení EP a Rady ministrů v otázkách, o kterých bude dle Lisabonské smlouvy rozhodováno v rámci procedury spolurozhodování. To by se zejména mělo projevit při poskytování stejné míry informací o legislativních návrzích a přístupu k dokumentům i na přípravná expertní jednání. EP navrhuje vést pravidelná setkání předsedy EK s předsedou EP a účast předsedy EP na schůzkách kolegia komisařů. EP požaduje každoroční pravidelná setkání Konference předsedů politických skupin a Konference předsedů výborů s kolegiem komisařů za účelem přípravy ročního pracovního programu. Dosavadní dohoda zahrnovala pouze představení ročního plánu Komise na plénu EP

Česká republika zastává názor, že návrh interinstitucionální dohody výrazným způsobem narušuje rovnováhu mezi jednotlivými institucemi Evropské unie. Ve věci iniciace legislativních návrhů interinstitucionální dohoda ve své podstatě umožňuje Evropskému parlamentu závazně úkolovat Evropskou komisi, jež je podle návrhu dohody povinna do jednoho roku vydat návrh příslušného předpisu.

Možnost iniciativu EP odmítnout je omezena povinností poskytnout "detailní vysvětlení důvodů". Tato úprava jde podle názoru ČR nad rámec čl. 225 SFEU. a oslabuje tak ve svém důsledku postavení Rady jako legislativního orgánu. Podmínkou navrhované úpravy by tedy mělo být nastavení obdobného vztahu s Radou. Rada může v tomto směru dnes pouze využít ustanovení čl. 241 SFEU<sup>16</sup>, kde není žádná lhůta stanovena a který se nevztahuje explicitně na legislativní návrhy. (V oblasti legislativní – resp. rušení legislativních aktů reflektuje možnou iniciativu Rady Prohlášení č. 18 o vymezení pravomocí) Navíc navrhovaná úprava jde i za rámec způsobu, jakým bude zřejmě EK reagovat na občanské iniciativy (alespoň dle stávajícího stavu jednání o příslušném prováděcím předpisu), neboť zde se podobná povinnost vydat právní akt nebo poskytnout "detailní zdůvodnění" jeho odmítnutí zatím nepředpokládá. Každopádně by bylo vhodné, aby oba instituty byly vnitřně vzájemně konzistentní, a to i s ohledem na nutnost respektování primárního zájmu přiblížit rozhodovací proces občanům EU.

---

<sup>16</sup> Rada rozhodující prostou většinou může požádat Komisi, aby provedla průzkumy, které Rada pokládá za potřebné k dosažení společných cílů, a aby jí předložila veškeré vhodné návrhy. Pokud Komise žádný návrh nepředloží, sdělí Radě důvody; čl. 241 SFEU (bývalý čl. 208 SES).

## 7. Rozpočet EU

*V souvislosti s Lisabonskou smlouvou dochází ke změně rozpočtové procedury EU, tato nová procedura bude poprvé použita při sestavování rozpočtu pro rok 2011. Zároveň dochází k zakotvení víceletého finančního rámce do primární legislativy. Vzhledem k nutnosti zajištění souladu sekundární legislativy s Lisabonskou smlouvou je nutné převést ustanovení současné Interinstitucionální dohody do nařízení o víceletém finančním rámci a rovněž pozměnit Finanční nařízení.*

Lisabonská smlouva zakotvuje víceletý finanční rámec do primární legislativy EU (v čl. 312 SFEU). Dosavadní finanční perspektiva, přejmenovaná na víceletý finanční rámec, bude přijímána nejméně na dobu pěti let **ve formě nařízení**. Tím bude víceletý finanční rámec začleněn do sekundárního práva EU (dosud byl přijímán jako tzv. soft law ve formě **interinstitucionální dohody** mezi EP, Radou a Komisí o rozpočtové kázi a řádném finančním řízení - IIA). Nařízení o víceletém finančním rámci bude přijato zvláštním legislativním postupem vyžadujícím jednomyslné schválení v Radě po obdržení souhlasu EP.

Po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost je třeba převést ustanovení stávající interinstitucionální dohody do **nařízení o víceletém finančním rámci**. Ustanovení, která svou povahou nespádají do působnosti tohoto nařízení, je nutné převést buď do finančního nařízení, nebo – v omezeném rozsahu – do **nové interinstitucionální dohody podle čl. 295 SFEU**. Návrhy Nařízení o víceletém finančním rámci, novely finančního nařízení a nové interinstitucionální dohody byly předloženy Komisí dne 3. března t.r., v současnosti jsou projednávány na příslušných fórech v Radě (Rozpočtový výbor, příp. COREPER II) a EP.

Pokud jde o finanční nařízení, budou v průběhu první poloviny roku 2010 provedeny celkem tři jeho revize. Zatímco první z nich (návrh Komise ze dne 3. března t.r.) zohledňuje základní změny vyplývající z Lisabonské smlouvy (Evropská rada, zrušení rozlišení výdajů na povinné a nepovinné atd.), druhá se bude zabývat výhradně vznikem ESVA (Evropská služba pro vnější činnost). Její předložení ze strany Komise se očekává na přelomu března a dubna t.r. Poté, pravděpodobně v květnu, bude zahájena pravidelná tříletá revize finančního nařízení, která s Lisabonskou smlouvou v zásadě nesouvisí a jejíž projednávání si pravděpodobně vyžádá delší časový prostor (schválení se předpokládá až v roce 2011). Podle Lisabonské smlouvy se u schvalování finančního nařízení a jeho prováděcích pravidel bude nově uplatňovat procedura spolurozhodování. Dosud byl EP zapojen pouze v rámci konzultační procedury.

Lisabonská smlouva otevírá nové možnosti **financování společné zahraniční a bezpečnostní politiky**. Přípravná jednání budou probíhat na pracovní skupině Radů pro vnější vztahy (**RELEX**). Článek 41 SEU předpokládá vznik následujících dvou nástrojů:

V souvislosti s **přípravnými činnostmi pro mise** Rada přijme **rozhodnutí**, kterým stanoví zvláštní postupy pro zajištění rychlého přístupu k prostředkům rozpočtu Unie určeným k naléhavému financování iniciativ v rámci SZBP.

Lisabonská smlouva dále předpokládá zřízení „**fondy pro zahájení operace vytvořeného příspěvky členských států**“, z něhož budou financovány činnosti pro přípravu shora uvedených misí, které nejsou hrazeny z rozpočtu Unie. Na návrh vysokého představitele přijme Rada příslušné rozhodnutí o zřízení tohoto fondu kvalifikovanou většinou.

## 8. Přímé zahraniční investice

Po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost rozšířil nový čl. 207 (1) SFEU rozsah společné obchodní politiky o přímé zahraniční investice. Agendu přímých zahraničních investic by měl projednávat jako součást obchodní politiky EU **Výbor pro obchodní politiku (TPC)**, který byl současně přejmenován na **Výbor pro obchodní politiku (Služby a investice) – TPC-S/I**.

Lze očekávat, že v nejbližší době se TPC-S/I zaměří na přípravu tvorby návrhu investiční politiky EU, jejímž výstupem by měl být dokument určující hlavní linie ochrany zájmů evropských investorů, rozsah investiční politiky a prioritní země, s kterými by v budoucnu mělo být jednáno o uzavření investičních dohod na unijní úrovni.

Jak uvedeno výše, přešla od vstupu Lisabonské smlouvy v platnost oblast přímých zahraničních investic do výlučné působnosti EU. Evropská komise interpretuje tuto skutečnost tak, že tímto dnem členské státy EU ztratily schopnost uzavírat dvoustranné dohody o podpoře a ochraně investic s třetími státy a současně, vzhledem k možným extrémním výkladům Vídeňské úmluvy o smluvním právu, by mohl být zpochybněn právní statut dosud uzavřených dohod jednotlivými členskými státy s třetími zeměmi.

Podle zatím neoficiálních informací zástupců EK (presentovaných na neformálním setkání dne 25. 1. 2010 v Bruselu s investičními experty jednotlivých členských zemí) má EK v úmyslu upravit **nařízením EU** přijatém v řádném legislativním procesu tzv. přechodné období, kdy by byl podpořen právní statut existujících dohod o podpoře a ochraně investic (grandfather clause) a kde by bylo vymezeno rozdělení kompetencí mezi EU a členské státy. Na členské státy by nařízením měla být zpětně delegována působnost uzavírat dvoustranné dohody o podpoře a ochraně investic s méně významnými ekonomickými partnery, zatímco s prioritními zeměmi (jak např. Indie, Čína, USA apod.) by byly uzavírány investiční dohody na unijní úrovni.

## 9. Složení Evropského parlamentu – přechodná opatření

*Cílem tohoto **přechodného opatření** je navýšení počtu poslanců EP, který byl zvolen na základě Smlouvy z Nice tak, aby odpovídal počtu stanoveném Lisabonskou smlouvou. Pro zbývající část volebního období 2009-2014 tak má dojít ke zvýšení počtu křesel v EP z 736 na 754 – navýšení se týká 12 členských států (FR 2, IT 1, UK 1, ES 4, PL 1, NL 1, SE 2, BG 1, AT 2, LV 1, SI 1, MT 1); Německu přechodně zůstanou 3 poslanci EP navíc, a tedy 99 místo 96 předepsaných Lisabonskou smlouvou. Politický příslib k realizaci přechodných opatření byl dán členskými státy na Evropské radě v prosinci 2008 a následně na Evropské radě v prosinci 2009.*

Španělsko předložilo návrh na realizaci přechodných opatření týkajících se složení Evropského parlamentu (EP). Tento návrh má podobu zvláštního protokolu, který pozměňuje Protokol č. 36 o přechodných ustanoveních, **mění tedy primární právo EU, resp. Lisabonskou smlouvu.**

Pro ČR, která měla s ratifikací Lisabonské smlouvy značné obtíže, není příliš „šťastné“ **načasování španělského návrhu.** Otevření primárního práva a svolání Mezivládní konference s sebou nese rovněž otevření ratifikačního procesu, na nějž se vztahuje čl. 10a Ústavy (tedy hlasování ústavní většinou obou komor a ratifikace prezidentem republiky). MZV zastává odlišné stanovisko, kde tento zvláštní protokol posuzuje jako mezinárodní smlouvu podle čl. 10 Ústavy, k jejíž ratifikaci bude stačit souhlas nadpoloviční většiny přítomných poslanců a senátorů.

Dle politické dohody dosažené na Evropské radě v červnu 2009 má předsednictví učinit kroky nezbytné k provedení přechodných opatření, jakmile bude splněna podmínka uvedená v jejím prohlášení z prosince roku 2008. Tato podmínka byla splněna okamžikem vstupu Lisabonské smlouvy v platnost.

Navýšení se týká dvanácti členských států a není v zájmu ČR tento postup blokovat. Ostatní členské státy také na říjnové ER v r. 2009 akceptovaly požadavky ČR týkající se přistoupení ČR o uplatňování Listiny základních práv EU uplatněné v poslední fázi ratifikace LS.

ES PRES předpokládá, že **Mezivládní konference**, která by stvrdila navýšení poslanců EP o 18 členů, by se mohla konat 17.6.2010 jako součást ER. Aby se Mezivládní konference mohla konat, je nezbytné, aby s ní souhlasil EP.

V současné chvíli se nastíněný proces nachází ve fázi konzultací s Komisí a EP. Věcí se několikrát zabýval **ústavně-právní výbor EP AFCO**, a to ve dnech 8.2., 22.2. a 7.4. Výbor přijal návrh zprávy EP, ve které vítá předložený návrh na změnu Protokolu č. 36, nicméně však vyslovuje politování, že Rada nepřijala opatření včas, aby již od vstupu LS v platnost mohli dodateční poslanci zasedat v EP, a dále že jeden ze tří navržených způsobů určení dodatečných poslanců, konkrétně FR prosazované jmenování dodatečných členů EP z řad již zvolených poslanců vnitrostátního parlamentu (tzv. kooptací), je v rozporu s Aktem o volbách do EP z r. 1976 (konkrétně s principem přímé volby). Politická dohoda dosažená na ER 6/2009 sice připouští i tento způsob „volby“, avšak AFCO jej považuje za nedemokratický. Výbor i přesto plénu **navrhuje, aby EP dal souhlas ER se změnou Protokolu č. 36 v rámci mezivládní konference, aniž by byl svoláván konvent**. Výbor v návrhu zprávy také připomíná, že v souladu s jednacím řádem EP (čl. 11 odst. 4) budou mít dodateční členové do doby vstupu změny Protokolu v platnost status pozorovatelů. **Hlasování pléna EP** o zprávě vypracované výborem AFCO, spolu s hlasováním o návrhu Evropské rady nesvolávat konvent (a svolat pouze mezivládní konferenci), se očekává na „miniplenárce“ ve dnech **5.-6.5.2010**.

V souvislosti s tzv. „českou zárukou“ z listiny základních práv EU nelze u tzv. „španělského“ protokolu vyloučit riziko možného zkomplikování ratifikačního procesu v některé z českých ústavních institucí **např. s vytvářením vazby na současné projednání k protokolu o tzv. „české záruce“ k Listině základních práv EU**. Vztáhnout takový požadavek k navýšení počtu poslanců EP se může zdát někomu výhodnější než blokování přístupové smlouvy, kdy by se „rukojmím“ stal kandidátský stát.

Nicméně takový postup by neodpovídal politickému závazku dojednanému na ER v říjnu 2009, kdy schválení protokolu o tzv. „české záruce“ bylo spojeno se schválením nejbližší smlouvy o přistoupení, a mohl vyvolat pochybnosti o soudržnosti a kredibilitě postupu ČR.

## 10. Doložka solidarity

*Doložka solidarity, zakotvená v čl. 222 SFEU zavazuje Unii a členské státy ke společnému jednání v duchu solidarity, pokud se některý členský stát stane cílem teroristického útoku nebo obětí přírodní nebo člověkem způsobené pohromy. Unie využije veškeré nástroje, které má k dispozici (civilní týmy rychlé reakce, prostředky z Fondu solidarity), včetně vojenských prostředků poskytnutých členskými státy. Na žádost politických orgánů postiženého státu mu budou ostatní členské státy povinny poskytnout pomoc. Tuto svou činnost budou koordinovat v Radě.*

Způsob provádění doložky solidarity bude vymezovat **rozhodnutí Rady** přijaté kvalifikovanou většinou, a to na základě společného návrhu Komise a vysoké představitelky

pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku. Jednomyslný souhlas Rady bude nutný v případě, že rozhodnutí o provádění doložky solidarity bude souviset s obranou. Při přípravě rozhodnutí o provádění doložky solidarity bude Radě nápomocen Politický a bezpečnostní výbor s podporou složek ustavených v rámci společné bezpečnostní a obranné politiky a výbor COSI. Tyto výbory případně budou podávat Radě společná stanoviska. Evropský parlament bude pouze informován. Evropská rada bude nově pro zajištění účinnosti jednání Unie a členských států pravidelně vyhodnocovat hrozby, kterým je Unie vystavena.

ES PRES podporuje **brzké předložení společného návrhu** EK a vysoké představitelky. Zatím není znám časový rámec předložení návrhu.

## 11. Stálý výbor pro vnitřní bezpečnost (COSI)

*„K zajištění podpory a posílení operativní spolupráce v oblasti vnitřní bezpečnosti uvnitř Unie se v Radě zřizuje stálý výbor.“ (čl. 71 SFEU). Nový stálý výbor je označován zkratkou COSI.*

Hlavním cílem výboru COSI je usnadňovat, prosazovat a posilovat koordinaci operativních opatření mezi členskými státy EU v oblasti vnitřní bezpečnosti. Tato koordinační úloha se mimo jiné bude týkat policejní a celní spolupráce, ochrany vnějších hranic a justiční spolupráce v trestních věcech, vztahuje-li se k operativní spolupráci v oblasti vnitřní bezpečnosti. Výbor pravidelně předkládá zprávy o činnosti Radě, která informuje Evropský parlament a parlamenty jednotlivých členských států. Výbor COSI bude rovněž odpovědný za hodnocení celkového směřování a účinnosti operativní spolupráce s cílem určit možné nedostatky a přijmout doporučení k jejich nápravě. Výbor COSI má spolu s Politickým a bezpečnostním výborem (PSC) mandát k tomu, aby napomáhal Radě v souladu s takzvanou „doložkou solidarity“ (článek 222 SFEU). Výbor nebude zapojen do přípravy legislativních aktů ani do provádění operací.

Pokud jde o působnost Výboru COSI a vymezení pravomocí EU, stanovuje Lisabonská smlouva výlučnou odpovědnost členských států za udržování veřejného pořádku a ochranu vnitřní bezpečnosti (čl. 72 SFEU). Úlohu Výboru COSI je zároveň nutné vykládat v kontextu článku 73 SFEU, který stanoví, že členské státy mohou mezi sebou a na vlastní odpovědnost organizovat formy spolupráce a koordinace, které považují za vhodné, mezi příslušnými útvary svých státních správ pověřenými zajišťováním národní bezpečnosti.

Vzhledem k operativní úloze výboru COSI budou jeho členové pracovníky ministerstev jednotlivých členských států. Otázka zastoupení ČR ve Výboru se v současné době řeší na Ministerstvu vnitra. Podpůrnou úlohu pro činnost výboru COSI mají hrát radové pro spravedlnost a vnitřní věci v Bruselu, kteří mají podle potřeby zasedat mezi hlavními zasedáními COSI.

Rada JHA formálně přijala rozhodnutí, kterým se zřizuje COSI, na svém zasedání 25. února 2010.<sup>17</sup>

Výbor COSI se měl podle původních předpokladů sejít již v prosinci 2009, případně v únoru 2010, v obou případech bylo jednání zrušeno. První zasedání Výboru COSI se nakonec uskutečnilo 11. března 2010. Debata na tomto zasedání byla věnována problematice integrovaného přístupu k vnitřní bezpečnosti (včetně role COSI ve vztahu k Strategii EU pro vnitřní bezpečnost), spolupráci mezi agenturami EU, společným operacím, problematikám

---

<sup>17</sup> Rozhodnutí Rady ze dne 25. února 2010, kterým se zřizuje Stálý výbor pro operativní spolupráci v oblasti vnitřní bezpečnosti (2010/131/EU).

boje proti terorismu a obchodování s lidmi. COSI také projednávalo připravovaný text Evropského paktu o boji proti mezinárodnímu obchodu s drogami.

Dojem z prvního jednání COSI byl poměrně rozpačitý. Zatím se projevují důsledky nevyjasněnosti konkrétní struktury jednání, určení odpovědných zástupců jednotlivých členských států a absence dlouhodobějšího programu. ES PRES patrně přistoupí k hlubší spolupráci s ostatními členy Trio PRES při přípravě další činnosti COSI.

ČR očekává (ve shodě s ostatními členskými státy), že COSI převezme úkoly Police Chiefs Task Force (PCTF) včetně rozpracovaných projektů COSPOL. Policejní ředitelé by se mohli nadále scházet na neformální bázi na základě iniciativy příslušného předsednictví Rady.

Další zasedání Výboru COSI jsou plánována na 30. dubna a 25. června.

## 12. Stálá strukturovaná spolupráce v oblasti obrany

*Lisabonská smlouva začleňuje do Společné bezpečnostní a obranné politiky koncept Stálé strukturované spolupráce v oblasti obrany (Permanent Structured Cooperation in Defence, PSCD), jenž umožňuje, aby členské státy, jejichž vojenské schopnosti splňují vyšší kritéria, a které přijaly v této oblasti přísnější závazky s ohledem na vedení těch nejnáročnějších misí, mohly navázat v rámci Unie užší spolupráci (Čl. 42 odst. 6 SEU a Čl. 46 SEU). LS poskytuje obecný rámec pro vytvoření institutu PSCD<sup>18</sup> a stejně tak kvalifikačních kritérií, jako rozvoj národních schopností, účast v mnohonárodních silách, v hlavních evropských programech pro výzbroj a v činnosti Evropské obranné agentury (EDA) pro oblast rozvoje obranných schopností, výzkumu, pořízování a vyzbrojování a závazek k vytváření bojových uskupení EU Battlegroups.*

Aktuálně probíhající diskuse o možnosti implementace PSCD byly doposud nekonklusivní. Je zřejmé, že její původní význam neodpovídá současnému stavu rozvoje schopností a operačního nasazení, k čemuž se přidávají rozdílná očekávání ČS od tohoto konceptu. Zároveň lze konstatovat, že současný stav plné závislosti misí a operací EU na dobrovolných přispěvcích ČS může být v budoucnu neudržitelný a při vytváření nových schopností bude nutné dopředu počítat s veškerými náklady, včetně nákladů na jejich budoucí nasazení, v čemž by případně PSCD mohla mít přidanou hodnotu.

V případě pracovních orgánů Rady by pro řízení PSCD měly být **maximálně využity stávající instituce**, přičemž významná úloha by měla připadnout Vojenskému výboru EU, jakožto orgánu určujícího nedostatky ve schopnostech, a **EDA**, jež je řídicím a hodnotícím orgánem pro jejich naplňování.

Podle ČR by PSCD neměla být exklusivním klubem s náročnými kvalifikačními kritérii. Naopak by se měla stát širším rámcem, usnadňujícím spolupráci v konkrétních projektech pro všechny státy, které budou ochotné přijmout související závazky. Pokud budou cíle PSCD jasně definované, bude pro ČS snazší přijímat konkrétní závazky a ty následně naplňovat.

## 13. Postavení ministrů obrany v novém institucionálním uspořádání

*V souvislosti s vytvořením dvou nových formací Rady (Rada pro zahraniční věci a Rada pro všeobecné záležitosti) vznikla otázka začlenění ministrů obrany a celkově vojenských orgánů do nové institucionální struktury Společné bezpečnostní a obranné politiky.*

---

<sup>18</sup> Ustavení Stálé strukturované spolupráce v oblasti obrany, přibírání nových členů do ní, i vylučování těch, kteří již stanoveným kritériím nevyhovují, se bude rozhodovat vždy kvalifikovanou většinou.



ES PRES přišlo s návrhem designování agend rozvoje schopností, včetně případné nově zřízené Stále strukturované spolupráce v oblasti obrany, generování sil pro operace EU a otázky Evropského obranného průmyslu a trhu do výhradní kompetence ministrů obrany. ES PRES dále navrhlo mechanismus rozdělení kompetencí mezi samostatné zasedání ministrů obrany a společné zasedání ministrů zahraničních věcí a ministrů obrany.

Obecně z dosavadní diskuse, jejíž nejvýznamnější část proběhla při neformálním zasedání ministrů obrany dne 25.2.2010, vyplývá zájem o narovnání postavení ministrů obrany a určitý nárůst rozhodovací autonomie tohoto formátu zasedání. Návrh ES PRES je vnímán jako kompromisní, avšak zatím není úplná shoda v otázce míry rozhodovací autonomie. První příležitostí v nových podmínkách bude zasedání Rady pro zahraniční věci dne 26. dubna 2010 v Lucemburku.

#### **14. Působnost v oblasti vnějších vztahů - ochrana životního prostředí**

Lisabonská smlouva neukončila dlouholeté spory mezi Evropskou komisí a členskými státy o vymezení kompetencí u vyjednávání a schvalování mezinárodních smluv v oblasti sdílené působnosti (konkrétně v otázkách životního prostředí). Zatímco Komise uplatňuje v uvedené oblasti názor, podle něhož by měla mít mandát k zastupování EU při mezinárodních jednáních, Rada EU a ČS trvají na tom, že ani Lisabonská smlouva nic nemění na dosavadním způsobu vyjednávání a schvalování mezinárodních smluv v oblasti sdílené působnosti.

Komise se ve své argumentaci nejčastěji odvolává na čl. 17 odst. 1 SEU, v němž se stanoví, že „Komise zajišťuje vnější zastupování Unie s výjimkou společné zahraniční a bezpečnostní politiky a dalších případů uvedených ve Smlouvách.“ A dále o čl. 3 odst. 2 SFEU, který uvádí, že „Ve výlučné pravomoci Unie je rovněž uzavření mezinárodní smlouvy, pokud je její uzavření stanoveno legislativním aktem Unie nebo je nezbytné k tomu, aby Unie mohla vykonávat svou vnitřní pravomoc, nebo pokud její uzavření může ovlivnit společná pravidla či změnit jejich působnost.“

Naopak Rada se ve své argumentaci opírá o čl. 4 odst. 2 SFEU, jenž v oblasti životního prostředí uchovává sdílenou pravomoc Unie a o protokol k Lisabonské smlouvě č. 25 o výkonu sdílených pravomocí, který stanoví, že „přijala-li Unie v některé oblasti opatření, vztahuje se rozsah tohoto výkonu jejich pravomocí pouze na prvky, které jsou upraveny předmětným aktem Unie, a tudíž se nevztahuje na celou oblast“.

Podle Právní služby Rady (viz stanovisko 6612/10 z 17. 2. 2010) je i po vstupu LS v platnost nadále relevantní judikatura Soudního dvora, konkrétně rozsudek Soudního dvora (velký senát) ze dne 30. května 2006 ve věci C-459/03, Komise v. Irsko, kde se v bodě 92 říká, že „vnější pravomoc Společenství v oblasti ochrany životního prostředí není výlučná, nýbrž, v zásadě, sdílená Společenstvím a členskými státy“.

Po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost se na půdě Rady EU projednávalo již několikrát zastoupení EU při mezinárodních jednáních týkajících se mnohostranných environmentálních smluv. Mimo jiné se jednalo, resp. jedná o:

- a) předložení podání (submission) sekretariátu Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu („Rámcová úmluva“), jímž se EU přihlašuje k emisním redukčním cílům a ke Kodaňské dohodě
- b) o účast EU na jednáních právně závazném nástroji týkajícím se rtuti („Úmluva o rtuti“) v návaznosti na rozhodnutí 25/5 Řídící rady Programu OSN pro životní prostředí (UNEP)

c) o účast EU na jednáních ve věci revize Protokolu o omezování acidifikace, eutrofizace a přízemního ozonu k Úmluvě o dálkovém znečišťování ovzduší („Protokol“) přecházejícím hranice států z roku 1979

Zatímco v otázce podání sekretariátu Rámcové úmluvy byl v lednu 2010 dosažen kompromis a podání bylo zasláno jménem EU a členských států společně španělským předsednictvím a Komisí, v případě Úmluvy o rtuti a Protokolu jednání o mandátu pro mezinárodní jednání s ohledem na přetrvávající rozdílná stanoviska Komise a členských států EU nebyla dosud uzavřena.