



Odbor informování
o evropských záležitostech
Úřad vlády České republiky







Když se řekne Lisabonská smlouva...

Perspektiva fungování
Evropské unie
podle nového
smluvního rámce

Odbor informování
o evropských záležitostech
Úřad vlády České republiky

EUROSKOP.CZ





Publikace *Když se řekne Lisabonská smlouva... Perspektiva fungování Evropské unie podle nového smluvního rámce* obsahuje úryvky z *Konsolidovaného textu Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie ve znění Lisabonské smlouvy* vydaného odborem informování o evropských záležitostech Úřadu vlády České republiky v roce 2008. Elektronická verze textu je k dispozici na vládním informačním portálu o EU www.euroskop.cz.

Kolektiv autorů:

JUDr. Lenka Píťrová, CSc. (kapitoly 2, 3, 4.1, 4.3 – Soudní dvůr EU, 4.8, 4.9, 5.6)

Mgr. Jana Francová (kapitoly Úvod, 1, 4.2, 4.5, 5.1, 5.2, 5.3, 5.5.2, 5.5.3, 5.6.8, 5.8, 5.17, 5.21)

Mgr. Helena Bendová (kapitola 5.15)

Mgr. František Čákrť (kapitoly 4.5, 5.6)

Mgr. Daniela Dupláková (kapitoly 5.23, 5.25, 5.26)

Ing. Filip Ficner (kapitoly 5.7, 5.18, 5.22, 5.24)

PhDr. Patricie Gillová (kapitoly 5.11, 5.12)

Mgr. Jan Kust (kapitoly 5.5.1, 5.11 – 5.14, 5.16, Závěr)

Ing. Josef Palán (kapitoly 4.3, 4.4, 4.6, 5.4, 5.5.4, 5.9, 5.10, 5.19, 5.20)

Mgr. Václav Štěrba (kapitoly 4.7, 6)

Marek Chmel

Markéta Grygarová, DiS.

Upozornění:

Neoficiální konsolidované znění smluv bylo vytvořeno především pro pracovní účely státní správy a Parlamentu České republiky. Úryvky z konsolidovaného znění smluv uvedené v této publikaci nejsou právně závazné, mají čistě dokumentační povahu. Autoři nepřebírají žádnou odpovědnost za jejich obsah.

© Odbor informování o evropských záležitostech, Úřad vlády České republiky 2008

ISBN 978-80-87041-48-2





Předmluva Alexandra Vondry

Vážení čtenáři,

Evropská unie prožívá v tuto chvíli jisté politické *déjà vu*. Podobně jako před sedmi lety při lidovém hlasování o Smlouvě z Nice či před třemi lety o Ústavní smlouvě se po letošním irském referendu k Lisabonské smlouvě zdá, jako by Evropské unii nebylo souzeno ukončit již sedm let trvající diskusi o reformě vlastních institucí po rozšíření.

Z irského „ne“ plyne dvojí poučení: zaprvé, nůžky mezi – byť sebelépe míněnými – záměry evropských politických elit a vůlí občanů se zjevně rozevírají a je prvořadým úkolem nás, politiků na to reagovat. Zadruhé, stejně jako Evropská unie vždy v minulosti dokázala najít všeobecně přijatelné východisko ze slepé uličky, najde ho i nyní. Avšak nebude-li řešení, které předložíme veřejnosti, respektovat demokraticky vyjádřenou vůli lidu, nemá u občanů šanci na úspěch – ať už bude jakékoli.

Červnová Evropská rada vyhověla žádosti irského premiéra o čas k analýze příčin irského „ne“ a k návrhu dalšího postupu. Ještě předtím Senát Parlamentu ČR odeslal Lisabonskou smlouvu k Ústavnímu soudu s žádostí o posouzení jejího souladu s českým ústavním pořádkem. Zatímco se oči celé EU upírají k Irsku a všichni čekáme na výrok našeho Ústavního soudu, měli bychom ve veřejné debatě hledat náš vlastní, český postoj k Lisabonské smlouvě.

Publikace, kterou držíte v rukou, si klade za cíl poskytnout k tomu našim zákonodárcům, novinářům, neziskovým organizacím, akademikům i občanům potřebný nástroj. Komentářem k Lisabonské smlouvě navazuje Úřad vlády ČR společně s Parlamentním institutem na vydání konsolidovaného znění Lisabonské smlouvy v únoru letošního roku. Věřím, že obě knihy všem pomohou vytvořit si kvalifikovaný názor na změny, které novela zakládajících smluv navrhuje, zapojit se do veřejné debaty a poskytnout tak důležitou zpětnou vazbu vládě, jež smlouvu sjednala.

V Praze, 31. srpna 2008

Alexandr Vondra

místopředseda vlády pro evropské záležitosti





Seznam zkratek

SES	Smlouva o založení Evropského společenství
SEU	Smlouva o Evropské unii
SÚ	Smlouva o Ústavě pro Evropu
SFEU	Smlouva o fungování Evropské unie
SZBP	Společná zahraniční a bezpečnostní politika
ÚmlLP	Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod
EP	Evropský parlament
SBOP	Společná bezpečnostní a obranná politika
VR	Výbor regionů
HSV	Hospodářský a sociální výbor





Obsah

Předmluva Alexandra Vondry 5

Seznam zkratek 6

Úvod 10

1. Hodnoty a cíle Unie 13

2. Listina základních práv 15

2.1 Výklad a použití 17

2.2 Vztah k Evropské úmluvě o ochraně práv
a základních svobod 18

2.3 Výhrady k Listině základních práv Unie 19

3. Demokratické zásady 21

3.1 Zákaz diskriminace a občanství Unie 21

3.2 Postavení národních parlamentů 23

3.3 Posílení postavení Evropského parlamentu 26

3.4 „Lidová iniciativa“ 27

3.5 Transparentnost jednání Rady 27

4. Instituce a fungování Unie 28

4.1 Dělbá pravomocí mezi Unií a členskými státy
a oboustranná flexibilita 28

4.1.1 Blíže k vymezení pravomocí 29

4.1.2 Doložka flexibility (angl. flexibility clause) 34

4.2 Právní akty 35

4.3 Orgány Unie 36

4.3.1 Evropský parlament 37

4.3.2 Evropská rada 40

4.3.3 Rada 41

4.3.4 Evropská komise 42





- 4.3.5 Soudní dvůr 43
- 4.3.6 Evropská centrální banka 43
- 4.3.7 Účetní dvůr 44
- 4.3.8 Poradní instituce 44
- 4.4 Hlasování kvalifikovanou většinou 45
 - 4.4.1 Váha České republiky při hlasování v Radě 48
- 4.5 Posílená spolupráce 51
- 4.6 Finanční ustanovení 55
- 4.7 Kritéria pro přistoupení k Unii 60
- 4.8 Vystoupení z Evropské unie 61
- 4.9 Postup pro změny Smluv 62
- 5. Vnitřní politiky Unie 66
 - 5.1 Obecně použitelná ustanovení 66
 - 5.2 Vnitřní trh 70
 - 5.3 Volný pohyb zboží 71
 - 5.4 Zemědělství a rybolov 71
 - 5.5 Volný pohyb osob, služeb a kapitálu 73
 - 5.5.1 Pracovníci 73
 - 5.5.2 Právo usazování 77
 - 5.5.3 Služby 78
 - 5.5.4 Kapitál a platby 79
 - 5.6 Prostor svobody, bezpečnosti a práva 81
 - 5.6.1 Pilířová struktura 81
 - 5.6.2 Změny v legislativním a rozhodovacím postupu 83
 - 5.6.3 Změna formy právních aktů 84
 - 5.6.4 Posílená spolupráce a „záchranné brzy“ (emergency brakes) 88
 - 5.6.5 Formy povolené spolupráce mezi členskými státy 91
 - 5.6.6 Jednostranné omezení volného trhu v rámci boje proti terorismu 92
 - 5.6.7 Politiky týkající se kontrol na hranicích, azylu a přistěhovalectví 93
 - 5.6.8 Justiční spolupráce v občanských věcech 98
 - 5.6.9 Justiční spolupráce v trestních věcech 100
 - 5.6.10 Policejní spolupráce 103





5.7 Doprava	105
5.8 Hospodářská soutěž	107
5.9 Daňová ustanovení	108
5.10 Hospodářská a měnová politika	108
5.11 Zaměstnanost	113
5.12 Sociální politika	115
5.13 Evropský sociální fond	120
5.14 Všeobecné vzdělávání, odborné vzdělávání, mládež a sport	121
5.15 Kultura	122
5.16 Veřejné zdraví	123
5.17 Ochrana spotřebitele	126
5.18 Transevropské sítě	127
5.19 Průmysl	128
5.20 Hospodářská, sociální a územní soudržnost	129
5.21 Služby obecného zájmu	130
5.22 Výzkum a technologický rozvoj, vesmír	131
5.23 Životní prostředí	134
5.24 Energetika	136
5.25 Cestovní ruch	139
5.26 Civilní ochrana	140
6. Zahraniční politiky Unie	142
6.1 Společný právní, institucionální a personální základ zahraničních politik EU	142
6.2 Principy reformy SZBP	145
6.3 Vnější činnost Unie	147
Závěr	149
Bibliografie	153
Použitá literatura	153
Další literatura k tématu	155





Úvod

19. října 2007, dvacet devět měsíců po odmítnutí Smlouvy zakládající Ústavu pro Evropu¹ (dále jen „SÚ“) v referendech ve Francii a Nizozemí, se hlavy států a předsedové vlád 27 členských států shodli na textu „Lisabonské smlouvy“², prezentované jako *conditio sine qua non* hladkého fungování Unie 27 členských států, posílení vlivu Unie na světové scéně a odpovědnosti čelit výzvám 21. století.³

Říjnový neformální summit nejvyšších představitelů členských států v Lisabonu završil tvorbu textu Lisabonské smlouvy připravené mezivládní konferencí zahájenou 23. července 2007. Konference jednala na základě mandátu, na němž se dohodla Evropská rada o měsíc dříve. Sjedený text byl slavnostně podepsán 13. prosince 2007 v Lisabonu nejvyššími představiteli 27 členských států, čímž byl zahájen proces jeho ratifikace v jednotlivých členských státech. Způsob ratifikace je vnitřní záležitostí každého členského státu a záleží jen na jeho ústavních pravidlech, zda bude Smlouvu ratifikovat parlament,⁴ nebo zda bude k ratifikaci nutno vyhlásit i referendum. Předpokládalo se, že tento proces by měl být ve všech členských státech ukončen během roku 2008 tak, aby Smlouva mohla vstoupit v platnost 1. ledna 2009 před volbami do Evropského parlamentu. S výjimkou Irska, kde se konalo referendum

1/ Podrobná analýza všech ustanovení Smlouvy zakládající Ústavu pro Evropu byla kolektivem Parlamentního institutu zpracována v publikaci Syllová, J., Pítrová, L., Svobodová, M., Ústava pro Evropu, Komentář, C. H. Beck, Praha 2005.

2/ Plný název stávajícího textu zní „Návrh Smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství“. Během červnového jednání Evropské rady se o budoucí smlouvě začalo hovořit jako o „Smlouvě reformní“. Vzhledem k místu jejího podpisu se – v souladu s dosavadní praxí – používá označení Lisabonská smlouva.

3/ Srov. Communication from the Commission to the Council: Reforming Europe for the 21st Century, COM(2007) 412 final

4/ Proces ratifikace parlamentní cestou se odvíjí od uspořádání státu a jeho národních/regionálních parlamentů. V některých členských státech jsou parlamenty jednokomorové (např. v Řecku), jinde (např. v Německu) jsou dvoukomorové a je vyžadován souhlas obou z nich. V jiných členských státech (např. Belgie, kde kromě federálního dvoukomorového parlamentu působí ještě 5 „regionálních“ parlamentů – Vlámský parlament, Parlament Valonského regionu, Regionu Brusel, Francouzského společenství a Germanofonního společenství) musí Lisabonskou smlouvu schválit i regionální parlamenty.





12. června 2008,⁵ probíhá v ostatních členských státech schvalování Smlouvy parlamentní cestou. Již dnes je však zřejmé, že v důsledku irského „ne“ se původní časový scénář podaří jen obtížně dodržet. Neformální Evropská rada, která by měla zasedat 15. října, má za úkol vnést jasno do dalšího postupu.

Lisabonská smlouva je založena na **metodě novelizace stávajících smluv**, která do těchto smluv po obsahové stránce vnese velkou část změn obsažených již v SÚ. Přestože oficiálně ji tvoří jen sedm článků, ve skutečnosti těchto sedm článků obsahuje více než 350 novelizačních ustanovení primárního práva na 152 stranách textu, k nimž je připojeno ještě 13 protokolů a 65 deklarací.

Lisabonská smlouva mění tři dokumenty: Smlouvu o Evropské unii (dále „SEU“), Smlouvu o založení Evropského společenství (dále „SES“), která bude nově nazvána Smlouvou o fungování Evropské unie (dále „SFEU“), a Smlouvu o založení Evropského společenství pro atomovou energii (dále „Smlouva o Euratomu“). SEU a SFEU mají stejnou právní hodnotu. Ruší se dosavadní struktura tří pilířů (Evropská společenství, společná zahraniční a bezpečnostní politika, spolupráce v oblasti justice a vnitra) zavedená Maastrichtskou smlouvou. Evropská unie je nástupkyní Společenství⁶ a jako takové jí **je přiznána právní subjektivita**.⁷ Nově SEU upravuje možnost členského státu z Unie vystoupit.⁸

SEU a SFEU nemají ústavní charakter, čemuž odpovídá i terminologie používaná v textu: není používán výraz „ústava“, funkce „ministra zahraničních věcí Unie“ je přejmenována na „vysokého představitele pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku“, stávající označení evropských právních aktů zůstávají zachována. Smlouvy neobsahují žádný článek zmiňující symboly EU.

Smlouva o EU je rozdělena do 6 hlav: Společná ustanovení (hlava I), Ustanovení o demokratických zásadách (hlava II), Ustanovení o orgánech (hlava III), Ustanovení o posílené spolupráci (hlava IV), Obecná ustanovení o vnější činnosti Unie a zvláštní ustanovení o společné zahraniční a bezpečnostní politice (hlava V) a Závěrečná ustanovení (hla-

5/ A smlouva byla poměrem 53,4 %:46,6 % odmítnuta.

6/ Smlouva o EU, hlava I – Společná ustanovení, článek 1.

7/ Čl. 47 SEU.

8/ Čl. 50 SEU.





va VI). Oblast policejní a justiční spolupráce je přenesena ze stávající Smlouvy o EU do Smlouvy o fungování Evropské unie.

Smlouva o fungování Evropské unie se rozšiřuje o nové prvky pozměňující stávající Smlouvu o ES obsažené v SÚ, a to obvyklým postupem, tj. formou konkrétních změn.⁹

Technické změny Smlouvy o Euratomu a stávajících protokolů, které byly obsaženy v návrhu SÚ, jsou provedeny prostřednictvím protokolů připojených k Lisabonské smlouvě.

Rozsáhlé změny, k nimž došlo v textu zakládacích Smluv – vložení nových článků, zrušení mnoha stávajících článků a nejružnější přesuny jak jednotlivých článků, tak i celých kapitol a hlav jak v rámci obou smluv, tak i mezi Smlouvami navzájem, si vyžádaly i změnu číslování Smluv. Článek 5 Lisabonské smlouvy zavádí kompletní přechíslování SEU a SFEU, a to v souladu se srovnávacími tabulkami obsaženými v příloze Lisabonské smlouvy. Existuje tedy číslování trojí – číslování dosavadní, zvláštní číslování zavedené Lisabonskou smlouvou a zcela nové číslování uvedené článkem 5 Lisabonské smlouvy.¹⁰ V následujícím textu je používáno nové číslování zavedené článkem 5 Lisabonské smlouvy.

9/ Zvolená metoda přiměla řadu expertů k tvrzení, že Lisabonská smlouva je nesrozumitelná a nečitelná. Typické ustanovení Lisabonské smlouvy vypadá takto:

„Vkládá se článek 16a, který přebírá znění dosavadního článku 255 s těmito změnami:

a) před odstavec 1 se vkládají nové odstavce následujícího znění; dosavadní odstavec 1 se označuje jako odstavec 3 a dosavadní odstavce 2 a 3 se stávají jeho druhým a třetím pododstavcem:

1. S cílem podpořit řádnou správu věcí veřejných a zajistit účast občanské společnosti jednají orgány, instituce a jiné subjekty Unie co nejotevřeněji.

2. Evropský parlament, jakož i Rada při projednávání návrhu legislativního aktu a hlasování o něm, zasedají veřejně. ...“

10/ Tak například dosavadní čl. 22 Smlouvy o EU je v důsledku svého přemístění číslován jako čl. 15a SEU ve znění Lisabonské smlouvy a jako čl. 30 nového číslování SEU.





1. Hodnoty a cíle Unie

Čl. 2 SEU:

Unie je založena na hodnotách úcty k lidské důstojnosti, svobody, demokracie, rovnosti, právního státu a dodržování lidských práv, včetně práv příslušníků menšin. Tyto hodnoty jsou společné členským státům ve společnosti vyznačující se pluralismem, nepřipustností diskriminace, tolerancí, spravedlností, solidaritou a rovností žen a mužů.

Lisabonská smlouva nově začlenila do textu SEU ustanovení o hodnotách Evropské unie, které doslovně převzala z SÚ, a podstatně přeformulovala cíle Evropské unie. Tato ustanovení nemají jen povahu deklaratorní, mají i interpretační význam a promítají se v judikatuře Evropského soudního dvora.

Kromě hodnot svobody, demokracie, dodržování lidských práv a základních svobod a právního státu, na které odkazuje i dosavadní čl. 6 SEU, je výčet základních hodnot, na nichž je Unie založena, rozšířen o úctu k lidské důstojnosti, rovnost a ochranu menšin. Vedle hodnot společných členským státům je v článku obsažen i katalog základních hodnot společnosti – pluralismus, nepřipustnost diskriminace, tolerance, spravedlnost, solidarita a rovnost mužů a žen. Podporovat tyto hodnoty by mělo být vedle podpory míru a blahobytu obyvatel základním cílem Unie, a to i v jejích vztazích s okolním světem.

Naopak rozdílně od SÚ jsou definovány cíle Unie. Na první pohled kosmetické změny se po hlubším zkoumání ukáží být změnami zcela zásadní povahy vyjadřujícími posun v základních cílech evropské integrace. Nezměněn ve srovnání s SÚ zůstal jen první cíl – podpora míru, vlastních hodnot a blahobytu obyvatel Unie – zastřešující všechny ostatní cíle. Nejprve jsou vymezeny cíle v oblasti prostoru svobody, bezpečnosti a práva. Následují cíle hospodářské, mezi nimiž zřetelně převažují cíle sociálně solidární nad cíli liberálně ekonomickými. Cíl spočívající ve „vyváženém hospodářském růstu“ je korigován cílem „cenové stability“, „vysoce konkurenceschopné hospodářství“ má být zároveň hospodář-





stvím „sociálně tržním“. Zatímco prohlubování vnitřního trhu je odbyto konstatováním, že „Unie vytvoří vnitřní trh“, následující cíle sociální a environmentální jsou vypočítávány dosti podrobně: plná zaměstnanost, společenský pokrok, vysoký stupeň ochrany a zvyšování kvality životního prostředí, boj proti sociálnímu vyloučení a diskriminaci, sociální spravedlnost a ochrana, rovnost mužů a žen, mezigenerační solidarita, ochrana práv dítěte.

Tento dojem umocňuje i vypuštění formulace o vnitřním trhu „s volnou a nenarušenou soutěží“, které iniciovala Francie. Činnost Unie v oblasti hospodářské soutěže se bude opírat o „Protokol o vnitřním trhu a hospodářské soutěži“, připojený ke Smlouvám. Protokol konstatuje, že vzhledem k tomu, že vnitřní trh zahrnuje systém zajišťující, aby hospodářská soutěž nebyla narušována, může Unie přijmout v případě potřeby za tímto účelem opatření podle ustanovení Smluv.¹¹ Je patrné, že novou úpravou došlo k upozadění významu hospodářské soutěže pro vnitřní trh, a to nejen jejím odsunutím ze základních ustanovení o unijních cílech do doprovodných protokolů, ale i vypuštěním formulace o volné soutěži, která jde významově dál než soutěž nenarušená.

11/ Včetně čl. 352 SFEU.





2. Listina základních práv¹²

Čl. 6 SEU:

1. 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.

Listina nijak nerozšiřuje pravomoci Unie vymezené ve Smlouvách. Práva, svobody a zásady obsažené v Listině se vykládají v souladu s obecnými ustanoveními v hlavě VII Listiny, jimiž se řídí její výklad a použití, a s náležitým přihlédnutím k vysvětlením zmíněným v Listině, jež uvádějí zdroje těchto ustanovení.

Listina základních práv Evropské unie (dále jen Listina) není v návrhu Lisabonské smlouvy (na rozdíl od neschváleného návrhu SÚ) začleněna jako součást do textu Smluv. Odkazuje se však na ni jako na právně závaznou. Text Listiny byl 12. prosince bezprostředně před podpisem Lisabonské smlouvy slavnostně vyhlášen v Evropském parlamentu¹³ a poté publikován v Úředním věstníku EU (řada C).

Otázka lidských práv je v rámci Evropské unie již dlouho diskutované téma. Třebaže na počátku šlo o ekonomické společenství, stále silněji vyvstávala i potřeba ochrany základních práv, která by odpovídala dosahovanému vývoji. Jako možné řešení existujícího nedostatku postupně vykrystalizovalo přistoupení k Evropské úmluvě o ochraně lidských

12/ Dne 4. června 1999 přijala Evropská rada v Kolíně nad Rýnem rozhodnutí vypracovat Listinu základních práv Evropské unie. V průběhu roku 2000 byl pak vypracován návrh, který se již 3. října 2000 dostal na pořad jednání Evropského parlamentu. Ten se vyjádřil ve prospěch začlenění vypracovaného dokumentu do evropského smluvního rámce, a to již na summitu v Nice, který se připravoval na prosinec téhož roku.

13/ Předseda Evropského parlamentu Hans-Gert Pötering společně s předsedou Evropské rady José Socratesem a předsedou Evropské komise José Manuelem Barrosem slavnostně vyhlásili Listinu základních práv, jejíž právně závazný status potvrzuje Lisabonská smlouva, slavnostně podepsaná 13. prosince v Lisabonu. Listinu základních práv schválil Evropský parlament na předchozím plenárním zasedání v Bruselu poměrem hlasů 534:85:21.





práv a základních svobod podepsané v Římě 4. listopadu 1950 (dále jen ÚmlLP), nebo přijetí vlastní Listiny základních práv. Třebaže původně byly tyto varianty zvažovány jako alternativy, je Lisabonskou smlouvou dnes předkládán návrh, který předpokládá jak přistoupení k ÚmlLP,¹⁴ tak zavedení právní závaznosti pro Listinu základních práv EU.¹⁵

O vypracování Listiny základních práv EU rozhodla již 4. června 1999 Evropská rada v Kolíně nad Rýnem. V průběhu roku 2000 byl v rámci Konventu ustaveného z představitelů vlád, parlamentů a evropských institucí vypracován návrh obsahující katalog základních práv Unie. Návrh se dostal 3. října 2000 na pořad jednání Evropského parlamentu. Ten se vyjádřil ve prospěch začlenění vypracovaného dokumentu do evropského smluvního rámce, a to již na summitu v Nice, který se připravoval na prosinec téhož roku. V roce 2000 byla Listina připojena ke Smlouvě z Nice, nicméně pouze jako nezávazná politická deklarace. Následně pak za účelem posílení její pozice usilovaly některé evropské orgány o její co nejčastější využívání. Za zásadní je možné považovat krok Komise, která se přihlásila k dodržování Listiny,¹⁶ dále pak odkazy Evropského soudního dvora na základní principy shrnuté v Listině¹⁷ a rovněž vývoj ve vyjednávání směrem k prohlášení Listiny za právně závazný dokument.¹⁸

Nový článek 6 SEU ve znění Lisabonské smlouvy obsahuje odkaz na Listinu základních práv v podobě, ve které byla navržena jako součást SÚ. Pokud jde o právní povahu, předpokládá se „stejná právní síla“, jakou mají Smlouvy. Toto ustanovení zdůrazňuje, že Listina nijak nerozšiřuje pravomoci Unie upravené ve Smlouvách, a podtrhuje význam obecných interpretačních ustanovení a vysvětlení připojených k Listině pro její výklad.

14/ Na rozdíl od SÚ na základě jednomyslného rozhodnutí.

15/ Vyhlášena v Nice 7. prosince 2000.

16/ V roce 2005 se Evropská komise přihlásila k „systematické a přísné kontrole“ dodržování Listiny základních práv v jejích legislativních návrzích (bližší Sdělení Komise o dodržování Listiny základních práv v legislativních návrzích Komise, Metodika pro systematickou a přísnou kontrolu, COM [2005] 172), což především Evropský parlament přijal jako vstřícný a konstruktivní krok směrem k posílení ochrany základních práv v EU.

17/ Evropský soudní dvůr již ve své rozhodovací praxi využívá odkazu na konkrétní články Listiny, které v podstatě odpovídají právům chráněným článkem 6 SEU. Bližší např. informace na: http://ec.europa.eu/justice_home/unit/charte/en/european-context-reference.html

18/ Syllová, J., Pítrová, L., Svobodová, M., Ústava pro Evropu, Komentář, C. H. Beck, Praha 2005.





Jaká práva jsou v Listině ve srovnání s jinými lidskoprávními dokumenty upravena? Vedle klasických občanských, politických a základních práv zaručovaných Úmluvou Listina přináší i jiná práva (resp. zásady), zejména práva tzv. nové generace. Tím jsou myšlena především práva sociální a ekonomická. Listina základních práv EU spojuje vlastně poprvé v jednom dokumentu občanská, politická, hospodářská a sociální práva občanů a všech lidí, kteří žijí na území Unie. Tato práva jsou věcně rozdělena do šesti hlav: Důstojnost, Svoboda, Rovnost, Solidarita, Občanská práva a Soudnictví. Z hlediska obsahového je třeba připomenout, že samotná formulace jednotlivých práv a zásad nebyla znovu otevírána ani během jednání o SÚ, ani během jednání o Lisabonské smlouvě. Pozornost se soustředila na výkladová ustanovení upřesňující výklad a použití Listiny a omezující její extenzivní výklad (viz hlava VII Listiny).

2.1 Výklad a použití

Čl. 51 Listiny:

1. Ustanovení této listiny jsou při dodržení zásady subsidiarity určena orgánům, institucím a jiným subjektům Unie, a dále členským státům, výhradně pokud uplatňují právo Unie. Respektují proto práva, dodržují zásady a podporují jejich uplatňování v souladu se svými pravomocemi, při zachování mezí pravomocí, které jsou Unii svěřeny ve Smlouvách.
2. Tato listina nerozšiřuje oblast působnosti práva Unie nad rámec pravomocí Unie, ani nevytváří žádnou novou pravomoc či úkol pro Unii, ani nemění pravomoc a úkoly stanovené ve Smlouvách.

Výkladová pravidla obsažená v samotné Listině (čl. 51 až 54 Listiny) upravují rozsah a způsob jejího použití. Ustanovení Listiny jsou závazná především pro orgány a instituce Unie. Členským státům jsou určena pouze tehdy, pokud uplatňují unijní právo. Z hlediska vymahatelnosti práv obsažených v Listině je zásadní rozlišení mezi vymahatelnými právy a zásadami. Zatímco práva jsou považována za subjektivní vymahatelná práva, k naplnění zásad má směřovat unijní legislativa a legislativa členských států, a pouze na jejím základě jsou pak takto konkrétně upra-





vená práva vymahatelná. Výkladová ustanovení dále například upravují i zásady pro omezení práv a stanoví, že pokud tato Listina uznává základní práva, která vyplývají z ústavních tradic společných členským státům, musí být tato práva vykládána v souladu s těmito tradicemi.

Z hlediska soudní vymahatelnosti Listinou upravených práv je třeba ovšem poznamenat, že ani v této reformované podobě nepřináší Lisabonská smlouva žádný nový typ žaloby, který by byl obdobou ústavní stížnosti k Evropskému soudnímu dvoru, a ochranu těchto práv tak budou i nadále poskytovat jednotlivcům především národní soudy.

2.2 Vztah k Evropské úmluvě o ochraně práv a základních svobod

Čl. 6 SEU:

2. Unie přistoupí k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Přistoupení k této úmluvě se nedotkne pravomocí Unie vymezených Smlouvami.

V textu samotné reformované SEU je formulován závazek Unie přistoupit k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (ÚmlLP).¹⁹ Cílem závazku Unie přistoupit k ÚmlLP, který je právně umožněn nově formulovanou právní subjektivitou Unie, je připojit se k této úmluvě, jež je považována za minimální panevropský standard lidských práv a jejímiž signatáři jsou všechny členské země EU. Předpokládá se, že takové přistoupení bude podléhat jednomyslnému rozhodnutí v Radě po obdržení souhlasu Evropského parlamentu a schválení členskými státy v souladu s jejich ústavními předpisy (čl. 218 SFEU).

Význam vyřešení vztahu mezi těmito dvěma lidskoprávními dokumenty je zřejmý především z ustanovení obsažených přímo v Listině.²⁰ Také článek 6 SEU ve znění Lisabonské smlouvy na tato ustanovení přímo odkazuje. Navíc odstavec 2 článku 6 SEU formuluje zásadu, podle níž

19/ Vedle přijetí tohoto závazku v nové verzi článku 6 SEU má být v článku o postupu pro uzavírání mezinárodních dohod doplněno, že přistoupení Unie k ÚmlLP schválí Rada jednomyslným rozhodnutím s ratifikací členskými státy.

20/ Hlava VII – Obecná ustanovení upravující výklad a použití Listiny.





se má úcta k základním právům zaručeným ÚmlLP proměnit v přijetí těchto práv jako obecných zásad práva Unie.

Výkladová ustanovení obsažená v hlavě VII Listiny upravují i vztah k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod s tím, že pokud Listina obsahuje práva odpovídající právům zaručeným touto úmluvou, jsou smysl a rozsah těchto práv stejné jako ty, které jim příkládá uvedená úmluva. To však nebrání tomu, aby právo Unie poskytovalo širší ochranu.

Je třeba poznamenat, že realizace závazku přistoupit k ÚmlLP není jednostrannou záležitostí EU. Je k ní třeba souhlasu všech signatářských států a v praxi může být spojena s řadou obtíží.

2.3 Výhrady k Listině základních práv Unie

Protokol o uplatňování Listiny základních práv Evropské unie v Polsku a ve Spojeném království

Čl. 1:

1. Listina nerozšiřuje možnost Soudního dvora Evropské unie ani jakéhokoliv soudu Polska či Spojeného království shledat, že právní a správní předpisy, zvyklosti nebo postupy Polska či Spojeného království nejsou v souladu se základními právy, svobodami nebo zásadami, které Listina potvrzuje.
2. ... nic v hlavě IV Listiny nezakládá soudně vymahatelná práva platná v Polsku či ve Spojeném království, pokud tato práva nejsou stanovena ve vnitrostátním právu Polska či Spojeného království.

V rámci jednání Evropské rady se při přípravě Lisabonské smlouvy hledalo kompromisní řešení, které by obsahovalo co možná nejméně výjimek. Do finální podoby vypracovaných doplňků k odkazu na Listinu se dostaly pouze výhrady Spojeného království a Polska (třebaže se k právní závaznosti Listiny kriticky stavělo také Nizozemsko a Česká republika). Šlo především o nejasnosti spojené s aplikací sociálních a ekonomických práv, které vedly uvedené členské státy k vypracování a podpoře protokolu, jenž je ke Smlouvám v souvislosti s odkazem na Listinu připojen. Protokol připojený k Lisabonské smlouvě zejména předpokládá vylou-





čení možné aplikace hlavy IV Listiny (práv sociálních) vůči Spojenému království, pokud tato práva nebudou stanovena v jeho vnitrostátním právu. K tomuto protokolu se v průběhu jednání připojilo i Polsko. Vedle uvedeného protokolu je k článku 6 připojeno ještě prohlášení Polska, které se chce ujistit, že některá jeho vnitrostátní ustanovení v oblasti veřejné morálky, rodinného práva, jakož i ochrany lidské důstojnosti a dodržování fyzické integrity člověka nebudou zpochybnitelná v souvislosti s výkladem Listiny. Česká republika svým jednostranným prohlášením k aplikaci Listiny pouze akcentovala význam interpretačních ustanovení Listiny a její omezenou závaznost.





3. Demokratické zásady

3.1 Zákaz diskriminace a občanství Unie

Boj proti diskriminaci patří k základním cílům EU (čl. 3 SEU odst. 3). Ve stávajících Smlouvách je v čl. 12 SES stanoven zákaz diskriminace na základě státní příslušnosti, jenž je ESD judikován jako ustanovení s přímým účinkem. Podobně zakotvuje zákaz diskriminace na základě státní příslušnosti také Listina základních práv EU (čl. 21). Lisabonská smlouva přebírá tuto úpravu v čl. 18 SFEU, přičemž posiluje pravomoc Evropského parlamentu, který spolu s Radou může řádným legislativním postupem přijímat předpisy zakazující takovou diskriminaci. Rada je také oprávněna přijímat zvláštním legislativním postupem vhodná opatření k boji proti dalším stanoveným typům diskriminace (například proti diskriminaci na základě pohlaví, rasy nebo etnického původu, náboženského vyznání nebo přesvědčení atd.). Podpůrná opatření k tomuto boji mohou být přijata i Evropským parlamentem a Radou řádným legislativním postupem, přičemž je vyloučena harmonizace právních předpisů jednotlivých členských států.

Občanství Unie je základním atributem státních příslušníků členských států EU. Nenahrazuje, ale pouze doplňuje státní občanství jednotlivých států. Bylo zavedeno Maastrichtskou smlouvou a v současnosti je upraveno v čl. 17 SES. Lisabonská smlouva nově obsahuje deklaratorní výčet práv a povinností občanů EU (čl. 20 odst. 2 SFEU), které však mohou být vykonávány pouze za podmínek a v mezích stanovených Smlouvami, resp. opatřeními přijatými na jejich základě. Jedná se o:

Čl. 20 SFEU:

2. [...]

a) právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států;





- b) právo volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu a v obecních volbách v členském státě, v němž mají bydliště, za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu;
- c) na území třetí země, kde členský stát, jehož jsou státními příslušníky, nemá své zastoupení, právo na diplomatickou a konzulární ochranu kterémukoli členským státem za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu;
- d) petiční právo k Evropskému parlamentu, právo obracet se na evropského veřejného ochránce práv a právo obracet se na orgány a poradní instituce Unie v jednom z jazyků Smluv a obdržet odpověď ve stejném jazyce.

Tato práva a povinnosti jsou následně upraveny jednotlivými články, jejichž výklad a použití blíže stanovuje sekundární legislativa a evropská judikatura. V případě nutnosti mohou být ještě posíleny nebo rozšířeny Radou (zvláštním legislativním postupem), avšak až po obdržení souhlasu Evropského parlamentu. Aby tyto změny byly platné, musí být schváleny jednotlivými členskými státy podle jejich ústavněprávních předpisů (čl. 25 odst. 2 SFEU).

Výrazná změna nastala v oblasti práva občanů na svobodný pohyb a pobývání na území členských států. Lisabonská smlouva umožňuje Evropskému parlamentu a Radě přijímat řádným legislativním postupem předpisy k usnadnění výkonu těchto práv (čl. 21 odst. 2 SFEU). Ve stávající úpravě patří tato pravomoc Radě, která rozhoduje postupem podle článku 251 SES. Tento postup se ovšem nevztahuje na předpisy upravující cestovní pasy, průkazy totožnosti, povolení k pobytu a jiné obdobné doklady ani na předpisy týkající se sociálního zabezpečení nebo sociální ochrany. Lisabonská smlouva však umožní Radě, aby po konzultaci s Evropským parlamentem jednomyslně přijímala opatření týkající se sociálního zabezpečení nebo sociální ochrany, ale pouze v případě, kdy přijetí takových opatření není upraveno jiným (konkrétním) ustanovením Smluv (viz kapitola 5.6.7).

Lisabonská smlouva umožňuje Radě jednomyslně přijmout úpravu, která v odůvodněných případech stanoví výjimky v právu občana volit a být volen v obecních volbách členského státu, ve kterém má bydliště, za stejných podmínek jako občané tohoto státu. Tato výjimka musí být





odůvodněna zvláštními obtížemi některého státu. Po konzultaci s Evropským parlamentem může Rada také přijímat směrnice o opatřeních určených pro nezbytnou koordinaci a spolupráci v oblasti diplomatické a konzulární ochrany.

3.2 Postavení národních parlamentů

Čl. 12 SEU:

Vnitrostátní parlamenty aktivně přispívají k dobrému fungování Unie těmito způsoby:

- a) jsou informovány orgány Unie a jsou jim postupovány návrhy legislativních aktů Unie v souladu s Protokolem o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii;
- b) zajišťují, že zásada subsidiarity je dodržována, a to v souladu s postupy stanovenými v Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality;
- c) v rámci prostoru svobody, bezpečnosti a práva se podílejí na mechanismech hodnocení provádění politik Unie v této oblasti podle článku 70 Smlouvy o fungování Evropské unie a jsou zapojeny do politické kontroly činnosti Europolu a do hodnocení činnosti Eurojustu podle článků 88 a 85 uvedené smlouvy;
- d) podílejí se na postupech pro přijímání změn Smluv podle článku 48 této smlouvy;
- e) jsou jim oznamovány žádosti o přistoupení k Unii podle článku 49 této smlouvy;
- f) podílejí se na meziparlamentní spolupráci mezi vnitrostátními parlamenty a Evropským parlamentem v souladu s Protokolem o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii.

Jednou ze základních zásad fungování Evropské unie je zásada zastupitelské demokracie. S jejím posilováním souvisí i posílení úlohy národních parlamentů spojené s uplatňováním zásady subsidiarity, což prosazovalo především Nizozemsko a podporovala i Česká republika. Postavení národních parlamentů jako garantů dodržování zásady subsidiarity by se mělo projevit především kodifikací v podobě nového článku o úloze





národních parlamentů vloženého do samotného textu SEU (čl. 12). Text takto navrženého ustanovení je v podstatě rekapitulací ustanovení obsažených již v návrhu SÚ a jejích protokolech.

Ve srovnání s úpravou obsaženou v návrhu SÚ by měla být především prodloužena lhůta poskytnutá národním parlamentům pro provedení návrhu legislativního aktu z hlediska principu subsidiarity ze šesti na osm týdnů (v tomto smyslu byly upraveny příslušné protokoly). To by vytvořilo větší časový prostor pro řádné projednání návrhu a formulování odůvodněného stanoviska. Tato změna je vnímána jednoznačně pozitivně.

Podle Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality (převzatého v podstatě ve znění návrhu SÚ) mají být uvedené principy brány v úvahu již ve fázi vypracování textu a předložení návrhu legislativního aktu. Uplatnění tohoto principu má umožnit vnitrostátním parlamentům, aby vykonávaly politickou kontrolu subsidiarity *ex ante*, tedy ještě před přijetím aktu. Protokol zakotvuje povinnost Komise odůvodnit předložené návrhy z hlediska principu subsidiarity a proporcionality. Všechny legislativní návrhy musí obsahovat podrobné vyjádření, které umožní posoudit, zda byly uvedené principy dodrženy. Toto vyjádření má obsahovat finanční dopad návrhu a v případě směrnic i posouzení dopadu na národní a regionální legislativu. Předpokládá se, že ve lhůtě osmi týdnů se mohou všechny vnitrostátní parlamenty nebo jejich komory obrátit na předsedu Evropského parlamentu, předsedu Rady a předsedu Komise se stanoviskem, že předložený návrh je v rozporu s principem subsidiarity. Je věcí parlamentů nebo jejich komor, zda budou v dané věci konzultovat krajská zastupitelstva. Jednokomorovým parlamentům jsou v tomto systému přiznány dva hlasy, ve dvoukomorových systémech má každá z komor jeden hlas. Pokud nejméně třetina vnitrostátních parlamentů (počítáno podle počtu hlasů) předloží takto odůvodněné stanovisko k návrhu Komise, musí tato svůj návrh přezkoumat. Přitom se může rozhodnout, zda svůj návrh ponechá nezměněný, pozmění jej, či zda jej vezme zpět. Své rozhodnutí Komise musí odůvodnit.

Pokud se jedná o návrh Komise nebo návrh podaný skupinou členských států týkající se oblasti soudní spolupráce v trestních věcech a oblasti policejní spolupráce, je počet jedné třetiny hlasů vnitrostátních parlamentů snížen na jednu čtvrtinu. Důvodem takového snížení





počtu hlasů vnitrostátních parlamentů je značná citlivost této oblasti a její těsné spojení s principem suverenity státu, zejména v případech harmonizace trestního práva. Uvedený postup je označován jako předběžné varování (fr. *l'alerte précoce*, angl. *early warning mechanism*) nebo jako mechanismus „žluté karty“ a má umožnit vnitrostátním parlamentům vyjádřit své stanovisko již na samém počátku legislativního postupu. Nově byla také upravena možnost, aby se vnitrostátní parlamenty v případě porušení principu subsidiarity obrátily („prostřednictvím své vlády“) se žalobou na Soudní dvůr *ex post*, tedy poté, kdy akt vstoupí v platnost. Úprava aktivní legitimace vnitrostátních parlamentů k podání žaloby na neplatnost aktů z důvodu porušení principu subsidiarity představuje přes svoji nejasnou formulaci zásadní průlom v postavení vnitrostátních parlamentů jako strážců dodržování tohoto principu.

Mechanismus tzv. „žluté karty“ či „předběžného varování“, který byl již upraven v Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality ve znění návrhu SÚ, byl doplněn o další posílený kontrolní mechanismus. Nejedná se v žádném případě o původně prosazovanou možnost přímého zablokování legislativního procesu ze strany národních parlamentů (tzv. „červenou kartu“).²¹ Pokud Komise bude trvat na projednávání legislativního návrhu navzdory tomu, že se národní parlamenty nadpoloviční většinou proti tomuto návrhu ve svých odůvodněných stanoviscích vysloví, bude odůvodnění Komise spolu s odůvodněnými stanovisky národních parlamentů předloženo před dokončením prvního čtení unijním legislativním orgánům (Evropskému parlamentu a Radě), aby se vyslovily k souladu návrhu se zásadou subsidiarity. Tento mechanismus je někdy označován jako tzv. „oranžová karta“. O tom, zda bude návrh dále v legislativním procesu projednáván, by tedy měly rozhodovat unijní instituce specifickým postupem. Rada většinou 55 % členů nebo Evropský parlament většinou odevzdaných hlasů mohou legislativní proces zastavit. Máme-li tento mechanismus hodnotit, pak je možné se ptát, zda by to měly být právě unijní instituce, které by měly v konečné instanci soulad s principem subsidiarity posuzovat, pokud

21/ Blíže viz komentář k bodu 2 b) Soudní spolupráce v občanských věcech, mandát pro mezivládní konferenci v roce 2007, Brusel 26. června 2007.





dosud byly obecně jako garanti tohoto principu chápány právě vnitrostátní parlamenty. Stejně jako v případě mechanismu žluté karty bude i tento mechanismus vysoce náročný na vzájemnou koordinaci postupů a stanovisek jednotlivých parlamentů, jež musí o jeho aktivaci rozhodnout nadpoloviční většinou.

Mechanismus „červené karty“ se nicméně přece jen objevil v podobě možnosti jediného národního parlamentu zablokovat změnu legislativního postupu v oblastech rodinného práva s mezinárodním prvkem (určených na základě jednomyslného rozhodnutí Rady). Ve srovnání s SÚ jde o doplnění možnosti veta jednoho národního parlamentu k tzv. zvláštní „*passerelle*“, tedy ustanovení o přechodu od jednomyslnosti k řádnému legislativnímu postupu.

Stejně jako v návrhu SÚ mají mít národní parlamenty možnost veta pro případ tzv. obecné „*passerelly*“, tedy pro případy zjednodušené revize smluv (čl. 48 odst. 7 SEU převzatý z čl. IV-444 SÚ). Toto ustanovení, označované někdy jako „sebenovelizační“ (*self-amending*), umožňuje na základě jednomyslného rozhodnutí Evropské rady (se souhlasem Evropského parlamentu) změnu Smluv bez národních ratifikačních procedur ve smyslu přechodu od jednomyslného rozhodování k rozhodování kvalifikovanou většinou nebo přechodu od zvláštního k řádnému legislativnímu postupu. Jediný vnitrostátní parlament může tuto změnu vetovat v šestiměsíční lhůtě.

Vnitrostátní parlamenty by navíc měly vykonávat demokratickou kontrolu vůči činnosti některých „evropských agentur“ – např. Europolu. Posílení postavení národních parlamentů tak bude klást značné nároky na jejich aktivizaci a revizi jejich procedurálních pravidel.²²

3.3 Posílení postavení Evropského parlamentu

Vzhledem k tomu, že ve většině případů Lisabonská smlouva předpokládá při přijímání legislativních aktů tzv. řádný legislativní postup, rozšiřuje se i zapojení Evropského parlamentu do schvalování unijní legislati-

22/ Ve Francii se již v souvislosti s posuzováním návrhu SÚ francouzský soud dokonce vyslovil pro nutnost změny francouzské ústavy, která by nové postavení francouzského parlamentu reflektovala.





vy. Nejvýznamnější je tato změna v oblastech justice a vnitra a společné zemědělské politiky, které se prakticky celé přesouvají do spolurozhodovacího postupu (podrobněji viz kapitola 5.4, resp. 5.6).

Také nová rozpočtová procedura počítá s demokratickou kontrolou ze strany Evropského parlamentu. Navíc Smlouva předpokládá volbu předsedy Komise Evropským parlamentem a také vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku se bude odpovídat jak Radě, tak jako člen Komise i Evropskému parlamentu.

3.4 „Lidová iniciativa“

Čl. 11 SEU:

4. Nejméně jeden milion občanů Unie ... se může ujmout iniciativy a vyzvat Evropskou komisi, aby ... předložila vhodný návrh k otázkám, k nimž je ... nezbytné přijetí právního aktu Unie ...

Vedle zásady zastupitelské demokracie odkazuje nově Lisabonská smlouva i na zásadu demokracie participativní a v této souvislosti zcela nové ustanovení upravuje možnost lidové (tzv. občanské) iniciativy k vydání právního aktu v rámci kompetencí Evropské unie (čl. 11 odst. 4 SEU). Podmínky pro uplatnění tohoto institutu jsou stanoveny pouze obecně (jeden milion občanů z podstatného počtu členských států EU) a měly by být konkretizovány prováděcím předpisem (obdobné ustanovení obsahovala i SÚ).

3.5 Transparentnost jednání Rady

V zájmu zvýšení demokratické odpovědnosti Rady zavádí Lisabonská smlouva prostřednictvím článku 16 odst. 8 SEU nové ustanovení, podle kterého Rada v případě projednávání návrhu legislativního aktu a hlasování o něm zasedá veřejně. Toto ustanovení je doslovně převzato z návrhu SÚ (článek I-24 odst. 6) včetně upřesnění, že každé zasedání Rady má dvě části – část určenou k projednávání legislativních aktů a část věnovanou nelegislativním činnostem (a tedy neveřejnou).





4. Instituce a fungování Unie

4.1 Dělbá pravomocí²³ mezi Unií a členskými státy a oboustranná flexibilita

Čl. 5 SEU:

1. Vymezení pravomocí Unie se řídí zásadou svěření pravomocí. Výkon těchto pravomocí se řídí zásadami subsidiarity a proporcionality.
2. Podle zásady svěření 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, náležejí členským státům.

Obě Lisabonskou smlouvou reformované smlouvy (SEU a SFEU) obsahují řadu ustanovení upravujících zásady vztahů mezi EU a členskými státy a ustanovení o dělbě pravomocí mezi Unií a členskými státy, která v podstatě vycházejí ze znění příslušných ustanovení obsažených v SÚ schválené mezivládní konferencí v roce 2004. Ustanovení SÚ, která nově upravovala dělbu pravomocí mezi členskými státy a Unií, byla totiž ve směř členskými státy považována za pozitivní přínos a východisko pro další jednání. Tato ustanovení (zřetelně inspirovaná čl. 72 základního zákona SRN) směřují k přesnějšímu vymezení dělby pravomocí mezi členskými státy a Unií, což bylo také jednou z priorit české vlády. Vymezení pravomocí vychází ze zásady „svěření“ a výkon takto svěřených pravomocí je v oblasti pravomocí sdílených podřízen zásadám subsidiarity a proporcionality. V článku týkajícím se těchto zásad (čl. 5 SEU) bylo nově výslovně zdůrazněno, že „Unie jedná **pouze** v mezích pravomocí svěřených jí ve Smlouvách členskými státy pro dosažení cílů stanovených ve Smlouvách“.

23/ V českém oficiálním překladu je použito pojmu „pravomoci“, i když v ostatních jazykových verzích se používá výrazu „competence“.





4.1.1 Blíže k vymezení pravomocí

V úvodních ustanoveních SFEU jsou definovány oblasti a druhy pravomocí Evropské unie. Vedle výlučných pravomocí svěřených Unii upravuje smlouva oblasti pravomocí sdílených Uníí a členskými státy. Nově jsou upraveny pravomoci Unie podporující, doplňující a koordinující činnosti členských států. Samostatně, jako zvláštní druh pravomoci upravený Smlouvou o Evropské unii je uváděna pravomoc Unie vymezovat a provádět společnou zahraniční a bezpečnostní politiku včetně postupného vymezení společné obranné politiky (čl. 2 odst. 4 SFEU).

Výlučné pravomoci Unie

Čl. 3 SFEU:

1. Unie má výlučnou pravomoc v těchto oblastech:

- a) celní unie;
- b) stanovení pravidel hospodářské soutěže nezbytných pro fungování vnitřního trhu;
- c) měnová politika pro členské státy, jejichž měnou je euro;
- d) zachování biologických mořských zdrojů v rámci společné rybářské politiky;
- e) společná obchodní politika.

2. 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.

Stejně jako v návrhu SÚ jsou ve smlouvě taxativně definovány výlučné kompetence Unie, jež jsou zejména v oblasti uzavírání mezinárodních smluv vymezeny širěji než doposud. Pravomoci zde uvedené má vykonávat výlučně EU, členské státy pouze v případech, pokud je jim výkon těchto pravomocí Uníí výslovně svěřen. Jedná se v podstatě o pravomoci, které jsou již dnes Evropským soudním dvorem traktovány jako výlučné pravomoci Evropských společenství.





Sdílené pravomoci

Čl. 4 SFEU:

1. Unie sdílí pravomoc s členskými státy, pokud jí Smlouvy svěřují pravomoc, která se netýká oblastí uvedených v článcích 3 a 6.
2. Sdílená pravomoc Unie a členských států se uplatňuje v těchto hlavních oblastech:
 - a) vnitřní trh;
 - b) sociální politika, pokud jde o hlediska vymezená v této smlouvě;
 - c) hospodářská, sociální a územní soudržnost;
 - d) zemědělství a rybolov, vyjma zachování biologických mořských zdrojů;
 - e) životní prostředí;
 - f) ochrana spotřebitele;
 - g) doprava;
 - h) transevropské sítě;
 - i) energetika;
 - j) prostor svobody, bezpečnosti a práva;
 - k) společné otázky bezpečnosti v oblasti veřejného zdraví, pokud jde o hlediska vymezená v této smlouvě.
3. Unie má pravomoc vyvíjet činnost v oblasti výzkumu, technologického rozvoje a vesmíru, zejména vymezovat a provádět programy, avšak výkon této pravomoci nesmí členskými státy bránit ve výkonu jejich pravomoci.
4. Unie má pravomoc vyvíjet činnost a provádět společnou politiku v oblasti rozvojové spolupráce a humanitární pomoci, avšak výkon této pravomoci nesmí členskými státy bránit ve výkonu jejich pravomoci.

Oblasti spadající do pravomocí sdílených mezi Evropskou unií a členskými státy jsou vymezeny flexibilně formou demonstrativního výčtu. Toto ustanovení umožňuje věcné rozšiřování pravomocí Unie formou jejich aktivního uchopení, zejména cestou přijímání unijních legislativních aktů. Pravomoci členských států v oblasti sdílené jsou pak upraveny jako „zbytkové“, aniž by byl blíže vymezen jejich rozsah a výkon. Podle zásady svěření pravomocí jedná Unie pouze v mezích pravomocí





svěřených jí ve Smlouvách členskými státy pro dosažení stanovených cílů. Pravomoci, které nejsou Smlouvami Unii svěřeny, náležejí členským státům. Ustanovení čl. 2 odst. 2 SFEU ve znění Lisabonské smlouvy bylo ve srovnání s SÚ nepatrně pozměněno:

Čl. 2 SFEU:

2. Svěřují-li v určité oblasti Smlouvy Unii pravomoc sdílenou s členskými státy, mohou v této oblasti vytvářet a přijímat právně závazné akty Unie i členské státy. Členské státy vykonávají svou pravomoc v rozsahu, v jakém ji Unie nevykonala. Členské státy **opět** (*zvýrazněno autorem*) vykonávají svou pravomoc v rozsahu, v jakém se Unie rozhodla svou pravomoc přestat vykonávat.

Rozšiřování unijních pravomocí v oblasti sdílených pravomocí (zejména cestou excesivní legislativní činnosti na úrovni Unie) by proto mělo být ze strany členských států kontrolováno využitím „brzd“ v podobě nových mechanismů kontroly zásady subsidiarity a proporcionality (viz kapitola 3.2).

Zásada subsidiarity a proporcionality

Čl. 5 SEU:

3. Podle zásady subsidiarity jedná Unie v oblastech, které nespadají do její výlučné pravomoci, pouze tehdy a do té míry, pokud cílů zamýšlené činnosti nemůže být dosaženo uspokojivě členskými státy na úrovni ústřední, regionální či místní, ale spíše jich, z důvodu jejího rozsahu či účinků, může být lépe dosaženo na úrovni Unie.

Orgány Unie uplatňují zásadu subsidiarity v souladu s Protokol o používání zásad subsidiarity a proporcionality. Vnitrostátní parlamenty dbají na dodržování zásady subsidiarity v souladu s postupem uvedeným v tomto protokolu.

4. Podle zásady proporcionality nepřekročí obsah ani forma činnosti Unie rámec toho, co je nezbytné pro dosažení cílů Smluv. Orgány Unie uplatňují zásadu proporcionality v souladu s Protokol o používání zásad subsidiarity a proporcionality.





Zásady subsidiarity a proporcionality jsou stejně jako ve stávajících Smlouvách chápány jako základní zásady fungování Evropské unie, Lisabonská smlouva však nově zavádí některé nástroje a mechanismy sloužící ke kontrole dodržování těchto zásad. Tyto mechanismy by se měly uplatnit *ex ante*, tedy ještě před přijetím návrhu legislativního aktu. Uplatnění zásady subsidiarity by mělo zaručit optimální dělbu pravomocí mezi Unii a členské státy: *de facto* tak jde o to, aby se na unijní úrovni neregulovalo, co lze uspokojivě regulovat na úrovni národní, regionální či komunální. Zásada proporcionality by naopak měla zajistit, aby právní regulace byla přiměřená danému účelu a nebyla zbytečně zatěžující pro občany, podniky a jiné subjekty.

V souladu s dynamicky chápaným principem subsidiarity by však také nově měla existovat možnost iniciovat přesun výkonu pravomocí zpět na úroveň členských států, resp. možnost zrušení legislativního aktu upravujícího výkon takových pravomocí, a to v případech, kdy se výkon pravomocí na unijní úrovni na základě již existující legislativy ukáže jako neefektivní a tyto pravomoci lze nadále uspokojivě vykonávat na úrovni členských států. Lisabonská smlouva proto představuje krok k zavedení takové „oboustranné flexibility“.

Koncepce oboustranné flexibility

Koncepce „oboustranné flexibility“, kterou na jednání Evropské rady prosazovala česká vláda, je úzce spojena se základními zásadami, které vymezují pravomoci a jejich dělbu mezi Unii a členské státy. Jejím cílem bylo vytvořit prostor pro to, aby mohly být pravomoci přenášeny nejen z členských států ve prospěch Unie, ale také zpět z Unie na členské státy. Tato koncepce se na základě české iniciativy v mandátu pro mezivládní konferenci promítla na několika místech a její prosazování je úzce spojeno s dodržováním základních zásad fungování Unie, tj. zásad subsidiarity a proporcionality.

V obecné rovině se koncepce oboustranné flexibility odrazila zejména v závěrečných ustanoveních SEU,²⁴ která upravují podmínky pro přijímání změn Smluv. V ustanovení čl. 48 SEU se jasně stanoví, že „*změny*

24/ Hlava VI Smlouvy o EU.





Smluv mohou být přijímány za účelem rozšíření nebo omezení pravomocí svěřených Unii". Tato změna není z pohledu dosavadního vývoje evropské integrace pouze změnou kosmetickou. Teoreticky platí, že členské státy jako smluvní strany mohou jakkoli měnit text zakládacích Smluv na základě konsensu a že jsou teoreticky „pány Smluv“. Z tohoto pohledu je tedy uvedené ustanovení nadbytečné. Je ale třeba říct, že dosavadní koncepce evropské integrace vycházela z doktríny „stále těsnější Unie“ („*ever closer Union*“) mezi členskými státy. Tato koncepce byla obsažena již v preambuli Římské smlouvy z roku 1957, byla dále postupně rozvíjena a konečně i Maastrichtská smlouva hovoří o stále těsnější Unii mezi národy Evropy. Završením tohoto vývoje přitom byla a je pro mnohé Evropská federace. Z tohoto pohledu představuje výše uvedené výslovné ustanovení o tom, že změny Smluv slouží nejen k rozšiřování, ale stejně tak i k omezování pravomocí Unie, zcela zásadní obrat. Posilování Unie cestou absorbování stále většího a většího počtu pravomocí by již nemělo být chápáno jako jediná možná cesta. Unie by se měla stát subsidiární, flexibilní a méně centralistickou.

V souladu s prohlášením, které bylo na základě české iniciativy připojeno k Lisabonské smlouvě,²⁵ by podnět či výzva ke zpětnému přenesení pravomocí z Unie na členské státy cestou zrušení unijní legislativy měly být svěřeny členskému státu nebo skupině členských států (jednajících prostřednictvím Rady na základě stávajícího čl. 208 SES) a zavazovaly by Komisi zvážit předložení příslušného návrhu na zrušení legislativního aktu. (Přímá legislativní iniciativa členských států v této oblasti směřující k zabránění nadbytečné centralizace a odstranění nadbytečné regulace nebyla, vzhledem k nutnosti zachování koherence právního řádu, shledána jako vhodné řešení.) Možnost, aby tato iniciativa mohla vzejít i od vnitrostátních parlamentů, eventuálně od skupiny vnitrostátních parlamentů (v souladu s principy obsaženými v Protokolu o použití zásad subsidiarity a proporcionality), nenašla podporu zejména u právní služby Komise.²⁶

Princip oboustranné flexibility by měl být navíc podpořen i protokolem připojeným k budoucí SFEU, který by lépe vymezil rozsah pravo-

25/ Viz poznámka k bodu 19 b) mandátu.

26/ Navržené řešení je formou připojeného prohlášení navázáno na výše citované ustanovení o dělbě pravomocí (ustanovení čl. I-12 odst. 2 SÚ).





mocí vykonávaných Uníí v oblasti sdílené s členskými státy. V jediném článku tohoto protokolu se uvádí:

Protokol o výkonu sdílených pravomocí

Jediný čl.:

Pokud jde o čl. 2 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie²⁷ týkající se sdílených pravomocí, přijala-li Unie v některé oblasti opatření, vztahuje se rozsah tohoto výkonu jejích pravomocí pouze na prvky, které jsou upraveny předmětným aktem Unie, a tudíž se nevztahuje na celou oblast.

Rovněž pro vyjasnění rozsahu pravomocí Unie v oblasti pravomocí podpůrných, koordinačních nebo doplňkových bylo výslovně stanoveno, že Unie svojí činností pouze podporuje, koordinuje nebo doplňuje činnost členských států, „*aniž by přitom v těchto oblastech nahrazovala jejich pravomoc*“ (čl. 2 odst. 5 SFEU).

4.1.2 Doložka flexibility (angl. flexibility clause)

Čl. 352 SFEU:

1. Ukáže-li se, že k dosažení některého z cílů stanovených Smlouvami je nezbytná určitá činnost Unie v rámci politik vymezených Smlouvami, které však k této činnosti neposkytují nezbytné pravomoci, přijme Rada na návrh Komise jednomyslně po obdržení souhlasu Evropského parlamentu vhodná ustanovení. Pokud jsou dotyčná ustanovení přijímána Radou zvláštním legislativním postupem, rozhoduje rovněž jednomyslně, na návrh Komise a po obdržení souhlasu Evropského parlamentu.

S otázkou rozsahu pravomocí Unie souvisí i tzv. doložka flexibility (čl. 308 SFEU ve znění Lisabonské smlouvy²⁸ převzatý z čl. I-18 SÚ), která dává možnost přijmout na unijní úrovni „*nezbytná opatření*“ i tehdy, pokud

27/ Resp. čl. 2 odst. 2 nového číslování SFEU.

28/ Resp. čl. 352 nového číslování SFEU.





k tomu sama Smlouva neposkytuje explicitní zmocnění (v rámci unijních politik). Tento flexibilní (pružný) postup bylo dosud možné uplatnit jen k dosažení cílů a fungování vnitřního trhu. Nově by měl být tento postup rozšířen i na oblast ostatních politik. Rozšíření věcné působnosti doložky flexibility představuje značný prostor pro rozšiřování výkonu pravomocí Unie. Bariéru pro extenzivní výklad a nepřiměřené užití tohoto postupu tvoří věcný rámec stanovený cíli a politikami Unie, jednomyslné rozhodování v Radě, „pojistka proti obcházení zákazu harmonizace“ a kontrolní mechanismus zapojující vnitrostátní parlamenty.

Vzhledem k dosavadním zkušenostem s extenzivním využíváním ustanovení čl. 308 SES pro přijímání komunitární legislativy se výše uvedené bariéry jevily jako nedostatečné. Proto bylo na základě české iniciativy s podporou Nizozemí i toto ustanovení upřesněno. Především byla výslovně vyloučena možnost použití takového postupu pro oblast společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Dále bylo výslovně zdůrazněno, že takto přijatá opatření budou respektovat meze stanovené v SEU. K Lisabonské smlouvě byla navíc v této části připojena dvě prohlášení. V prvním z nich se jasně stanoví, které z cílů Unie uvedených v úvodních ustanoveních SEU může opatření navržené na základě tohoto ustanovení sledovat. Toto prohlášení vylučuje, aby navržené opatření mohlo být odůvodněno pouze zcela obecnými cíli Unie (tedy cílem podporovat mír, hodnoty Unie a blahobyt jejích obyvatel). Další prohlášení připojené k tomuto ustanovení jasně vyjadřuje, že toto ustanovení není možné využívat k přijetí opatření, která by fakticky rozšiřovala pravomoci Unie nad rámec vymezený na základě principu svěření a která by tak obcházela nutnou změnu Smluv.

4.2 Právní akty

Za stávající čl. 249 SES, který v současné podobě vymezuje právní akty Společenství, vkládá Lisabonská smlouva čtyři nové články (tj. 289–292 SFEU). Jejich obsah vychází z ustanovení SÚ, ovšem s tou výjimkou, že Lisabonská smlouva nepřevzala nové označení právních aktů Unie (tj. evropské zákony, evropské rámcové zákony, evropská rozhodnutí, evropská nařízení, doporučení a stanoviska).





Dosavadní definice nařízení a směrnice zůstává zachována. Vymezení rozhodnutí je uvedeno v soulad s SÚ – tj. rozhodnutí je závazné v celém rozsahu; pokud v něm však jsou uvedeni ti, jimž je určeno, je závazné pouze pro ně.

V případě delegovaných aktů jsou součástí názvu aktů slova „v přenesené pravomoci“, přičemž může být v aktu stanovena podmínka, že Evropský parlament nebo Rada mohou rozhodnout o případném zrušení přenesení pravomoci. V případě prováděcích aktů je součástí názvu prováděcích aktů slovo „prováděcí“. Doporučení a stanoviska zůstanou zachována jakožto nezávazné, nelegislativní, nedelegované a neprováděcí právní akty.

4.3 Orgány Unie

Institucionální změny dohodnuté mezivládní konferencí z roku 2004 a mezivládní konferencí z roku 2007 byly začleněny částečně do SEU²⁹ a částečně do SFEU.³⁰

Čl. 13 SEU:

1. Unie má institucionální rámec, jehož cílem je podporovat její hodnoty, sledovat její cíle, sloužit jejím zájmům, zájmům jejích občanů a zájmům členských států, jakož i zajišťovat soudržnost, účinnost a kontinuitu jejích politik a činností.

Orgány Unie jsou:

- Evropský parlament,
- Evropská rada,
- Rada,
- Evropská komise (dále jen „Komise“),
- Soudní dvůr Evropské unie,
- Evropská centrální banka,
- Účetní dvůr.

29/ Hlava III – Ustanovení o orgánech

30/ Část šestá, hlava I – Institucionální a finanční ustanovení





4.3.1 Evropský parlament

Čl. 14 SEU:

1. Evropský parlament vykonává společně s Radou legislativní a rozpočtovou funkci. Vykonává funkce politické kontroly a konzultace v souladu s podmínkami stanovenými Smlouvami. Volí předsedu Komise.

2. Evropský parlament se skládá ze zástupců občanů Unie. Jejich počet nesmí překročit sedm set padesát, nepočítaje předsedu. Zastoupení občanů je zajištěno poměrným sestupným způsobem, přičemž je stanovena minimální hranice šesti členů na členský stát. Žádnému členskému státu nesmí být přiděleno více než devadesát šest míst.

Evropská rada přijme z podnětu Evropského parlamentu a po obdržení jeho souhlasu jednomyslně rozhodnutí, kterým stanoví složení Evropského parlamentu, při dodržení zásad uvedených v prvním pododstavci.

Výraznou změnu oproti současnému stavu představuje snížení počtu členů Evropského parlamentu od volebního období 2009–2014 ze 785 na 751, přičemž maximální počet pro jeden členský stát je stanoven na 96 a minimální počet na 6. Zastoupení občanů členských států v Evropském parlamentu musí být stanoveno podle zásady sestupné poměrnosti (degresivní proporcionality), která by měla zajistit, aby se rozložení křesel v Evropském parlamentu co nejméně odlišovalo od rozložení obyvatel Evropské unie, tzn. aby lidnatější členský stát měl právo obsadit vyšší počet křesel a aby každý poslanec z lidnatějšího státu zastupoval vyšší počet obyvatel. Lisabonská smlouva, na rozdíl od stávající SES, neuvádí rozdělení počtu křesel Evropského parlamentu mezi členské státy, avšak zavazuje Evropskou radu, aby na podnět Evropského parlamentu a s jeho souhlasem před volbami v roce 2009 rozhodla o jeho složení.

Evropská rada na svém zasedání ve dnech 21. a 22. června 2007 vyzvala Evropský parlament, aby předložil s dostatečným předstihem před říjnovým zasedáním Evropské rady návrh na přerozdělení křesel v Evropském parlamentu podle nových pravidel, což se stalo přijetím usne-





sení obsaženého v Lamassour-Severinově zprávě.³¹ Evropský parlament ve zprávě navrhl přerozdělení, které by odpovídalo principu degresivní proporcionality a neznamenal pro žádný členský stát další ztrátu křesel oproti tomu, co bylo dohodnuto ve Smlouvě o přistoupení Bulharska a Rumunska. Itálie však nebyla s tímto návrhem spokojena a na zasedání Evropské rady v říjnu 2007 dosáhla toho, že jí bylo přidáno křeslo navíc jako výjimka ze zásady degresivní proporcionality, čímž jí zůstává stejný počet křesel jako Spojenému království. V původním návrhu Lisabonské smlouvy byl stanoven počet členů Evropského parlamentu na 750,³² nově je počet členů Evropského parlamentu stanoven na 750 plus jeho předseda (navýšení o jednoho člena na celkem 751). V prohlášení o složení Evropského parlamentu (č. 4) připojeném k Lisabonské smlouvě se uvádí, že *„dodatečné křeslo v Evropském parlamentu bude přiděleno Itálii“*.

Po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost Evropská rada musí přijmout rozhodnutí, ve kterém stanoví přesný počet zastupitelů volených v jednotlivých členských státech do Evropského parlamentu. Na prosincovém zasedání v roce 2007 Evropská rada již politicky schválila návrh rozhodnutí stanovující složení Evropského parlamentu ve znění revidovaném v souladu s prohlášením č. 4.

31/ Usnesení Evropského parlamentu ze dne 11. 10. 2007 o složení Evropského parlamentu (2007/2169[INI]).

32/ Ustanovení o počtu členů Evropského parlamentu včetně pravidel pro rozdělení křesel mezi členské státy bylo převzato z článku I-20 SÚ.





Rozdělení křesel v Evropském parlamentu mezi členské státy

	Současný stav	Návrh Evropského parlamentu	Návrh rozhodnutí Evropské rady	Rozdíl	
	2004–2009	2009–2014		b–a	c–b
	a	b	c		
Německo	99	96	96	– 3	
Francie	78	74	74	– 4	
Spojené království	78	73	73	– 5	
Itálie	78	72	73	– 6	+ 1
Španělsko	54	54	54		
Polsko	54	51	51	– 3	
Rumunsko	35	33	33	– 2	
Nizozemsko	27	26	26	– 1	
Řecko	24	22	22	– 2	
Portugalsko	24	22	22	– 2	
Belgie	24	22	22	– 2	
Česká republika	24	22	22	– 2	
Maďarsko	24	22	22	– 2	
Švédsko	19	20	20	+ 1	
Rakousko	18	19	19	+ 1	
Bulharsko	18	18	18		
Dánsko	14	13	13	– 1	
Slovensko	14	13	13	– 1	
Finsko	14	13	13	– 1	
Irsko	13	12	12	– 1	
Litva	13	12	12	– 1	
Lotyšsko	9	9	9		
Slovinsko	7	8	8	+ 1	
Estonsko	6	6	6		
Kypr	6	6	6		
Lucembursko	6	6	6		
Malta	5	6	6	+ 1	
EU – 27	785	750	751	– 35	+ 1





Na začátku volebního období 2004–2009 činil počet křesel v Evropském parlamentu 732 a jejich rozdělení odpovídalo přístupovým smlouvám z roku 2003, na jejichž základě se uskutečnilo rozšíření EU o 10 nových členských států. V návaznosti na přistoupení Bulharska a Rumunska v polovině volebního období se počet křesel dočasně zvýšil na 785, aby bylo možno pojmut poslance těchto dvou zemí (18 za Bulharsko a 35 za Rumunsko).

Oproti stávajícímu stavu se počet křesel Evropského parlamentu sníží o 34. Pro Českou republiku to znamená snížení počtu poslanců v Evropském parlamentu od příštího volebního období z 24 na 22. Toto snížení bylo dohodnuto již na mezivládní konferenci v roce 2004.

Další změnou je podstatné posílení role Evropského parlamentu, jehož postavení v legislativním procesu, včetně schvalování rozpočtu, se má vyrovnat pozici Rady. K tomu přispívá i výrazné zvýšení počtu oblastí podléhajících spolurozhodovací proceduře. Evropský parlament tak již nebude primárně kontrolním a konzultativním orgánem, ale bude rovněž plnit legislativní a rozpočtovou funkci na stejné úrovni s Radou. Převažující procedurou pro přijímání právních aktů a ostatních aktů se stává spolurozhodování, jež se přejmenovává na řádný legislativní postup, který se ve srovnání se současným stavem bude používat v přibližně 40 dalších právních základech včetně oblastí, jako je hospodářská, sociální a územní soudržnost, justice, kultura, společná obchodní politika, vnitřní záležitosti nebo zemědělství. Rozšiřuje se též okruh oblastí, ve kterých Evropský parlament musí vyslovit s rozhodnutím souhlas (např. u vybraných mezinárodních dohod Unie). Nadále však zůstává několik oblastí, ve kterých je Evropský parlament pouze konzultován nebo není zapojen vůbec.

4.3.2 Evropská rada

Mezi orgány Unie je poprvé formálně zařazena Evropská rada, která se tak stává regulérní součástí institucionálního rámce Unie.³³ Je složená z hlav států a předsedů vlád členských států, předsedy Komise

33/ Článek 13 SEU.





a ze svého předsedy. Jednání Evropské rady se účastní vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku. Jednání Evropské rady již nepovede hlava státu či předseda vlády členského státu předsedajícího Unii v Radě, ale předseda Evropské rady, který bude Unii zastupovat také navenek v záležitostech týkajících se společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Předseda Evropské rady je volen Evropskou radou kvalifikovanou většinou na dva a půl roku, maximálně pro dvě období. Evropská rada nevykonává legislativní funkci a její předseda nesmí zastávat jakoukoliv vnitrostátní funkci. Pokud Evropská rada rozhoduje hlasováním, tak se její předseda a předseda Komise hlasování nezúčastní. V případech, kdy Evropská rada přijímá usnesení jednomyslně, není zdržení se hlasování překážkou pro přijetí usnesení.³⁴

Změnou je i samotné zřízení nové funkce předsedy Evropské rady. Dotsud tuto funkci zastával vedoucí představitel státu předsedajícího Radě, Lisabonskou smlouvou se tato pozice mění na stálou. V čl. 15 odst. 6 SEU jsou vymezeny pravomoci předsedy Evropské rady, který především vede jednání Evropské rady a usiluje o dosažení dohody mezi jejími účastníky. Funkce předsedy Evropské rady má i symbolickou rovinu, neboť se bude jednat o osobu, kterou lze připodobňovat k prezidentovi či nejvyššímu představiteli Unie.

4.3.3 Rada

Rada Evropské unie reprezentuje zájmy vlád jednotlivých členských států. Její pravomoci se Lisabonskou smlouvou příliš nemodifikují, mezi nejdůležitější změny patří zejména způsob hlasování kvalifikovanou většinou, což bude podrobněji popsáno níže (viz čl. 4.4).

Jednou ze změn je také vznik nové funkce vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, která nahrazuje a personálně slučuje dosavadní funkce generálního tajemníka – vysokého představitele pro společnou zahraniční a bezpečnostní politiku, komisaře pro vnější vztahy a předsedy Rady pro všeobecné záležitosti a vnější

34/ Článek 235 odst. 1 SFEU.





vztahy. Vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku jmenuje Evropská rada se souhlasem předsedy Komise kvalifikovanou většinou. Vysoký představitel je zde zmíněn v kontextu toho, že bude předsedat Radě pro zahraniční věci.³⁵

Lisabonská smlouva provádí také změny ve formacích Rady. Stávající Rada pro všeobecné záležitosti a vnější vztahy je v novém systému rozdělena na Radu pro obecné záležitosti a Radu pro zahraniční věci. Rada pro obecné záležitosti bude zajišťovat soudržnost prací jednotlivých formací Rady a společně s předsedou Evropské rady a Komisí připravovat zasedání Evropské rady. Rada pro zahraniční věci bude rozhodovat o vnější činnosti Unie podle strategických směrů vymezených Evropskou radou. SFEU³⁶ zmocňuje Evropskou radu, aby formou rozhodnutí stanovila seznam jiných složení Rady, než je formace pro obecné záležitosti a formace pro zahraniční věci. Předsednictví jednotlivých formací Rady, kromě formace pro zahraniční věci, bude zajišťováno zástupci členských států v Radě na základě systému rovné rotace.

4.3.4 Evropská komise

Od 1. listopadu 2014 se také významně změnil složení Komise, která po tomto datu bude v Unii s 27 členskými státy tvořena jen 18 komisaři, reprezentujícími dvě třetiny členských států. Členové Komise budou vybráni „na základě systému naprosto rovné rotace mezi členskými státy umožňujícího odrážet demografickou a zeměpisnou různorodost všech členských států“.³⁷ Princip rotace stanoví jednomyslně Evropská rada podle zásad stanovených ve SFEU.³⁸ Počet členů Komise se sníží o jednu třetinu, ale Evropská rada může jednomyslně určit, že počet členů Komise bude po roce 2014 jiný, než je stanoveno ve SEU.³⁹

35/ Dále bude jedním z místopředsedů Komise a zároveň komisařem pro vnější vztahy.

36/ Článek 236 SFEU.

37/ Článek 17 odst. 5 druhý pododstavec SEU.

38/ Článek 244 SFEU.

39/ Článek 17 odst. 5 SEU.





4.3.5 Soudní dvůr

Dalším orgánem Unie je Soudní dvůr Evropské unie, tvořený Soudním dvorem, Soudem prvního stupně (nově pojmenovaným „Tribunál“) a specializovanými soudy.⁴⁰ K postavení Soudního dvora Evropské unie je třeba obecně uvést, že význam této instituce potenciálně značně vzroste, a to zejména s ohledem na rozšíření jurisdikce v oblasti spolupráce ve věcech justice a vnitra, právní závazností Listiny základních práv Evropské unie a s rozhodováním žalob týkajících se dodržování zásady subsidiarity. Rozhodováním žalob týkajících se zásady subsidiarity se Soudní dvůr stane jakýmsi kompetenčním soudem, rozhodujícím o rozsahu pravomocí Unie a členských států.

4.3.6 Evropská centrální banka

Lisabonská smlouva nově zařazuje Evropskou centrální banku mezi orgány Unie. Stávající Smlouva o ES upravuje statut Evropské centrální banky samostatně, jako autonomní instituce s primárním úkolem provádět a zajišťovat měnovou politiku v Evropské unii, a odděluje základní orgány Unie a Evropskou centrální banku. Zařazením Evropské centrální banky mezi orgány Unie tak mizí zřetelné dělítko mezi nimi, které zdůrazňovalo zájmy jednotlivých institucí a žádoucí nezávislost Evropské centrální banky. Dále je v čl. 13 odst. 2 SEU vloženo nové ustanovení ukládající orgánům Unie, aby při prosazování politik Unie mezi sebou loajálně spolupracovali. Tato nová právní úprava může být překážkou k prosazování expanzivnější měnové politiky a záminkou pro ovlivnění nezávislosti Evropské centrální banky. Dá se předpokládat, že Evropský parlament, Rada a Komise s odkazem na větší koordinaci při podpoře hospodářského růstu v Unii budou mít snahu více působit na Evropskou centrální banku.

Nově je vymezena Rada guvernérů, která se skládá ze členů Výkonné rady Evropské centrální banky a z guvernérů centrálních bank členských

40/ Dopusud jediným specializovaným soudem je tzv. Soud pro veřejnou službu, zřízený roku 2005.





států EU, jejichž měnou je euro. Podle stávající Smlouvy o ES se Rada guvernérů skládá z Výkonné rady Evropské centrální banky a z guvernérů centrálních bank všech členských států EU.

4.3.7 Účetní dvůr

Účetní dvůr, který byl Maastrichtskou smlouvou zařazen mezi orgány Unie, provádí externí audit finančních prostředků Evropské unie. Články 285 až 287 SFEU stanovující jeho mandát a složení nebyly Lisabonskou smlouvou obsahově změněny.

4.3.8 Poradní instituce

Mezi poradní instituce Unie náleží Hospodářský a sociální výbor a Výbor regionů, které plní poradní funkce vůči Evropskému parlamentu, Radě a Komisi.

Hospodářský a sociální výbor byl zřízen jako poradní orgán Římskou smlouvou. Jeho členové jsou vybíráni ze zástupců organizací zaměstnavatelů, zaměstnanců a dalších subjektů zastupujících občanskou společnost. Ve Smlouvě o ES⁴¹ je stanoven maximální limit 350 členů a stanoveno početní zastoupení členských států ve výboru. Lisabonská smlouva toto početní zastoupení členských států ve výboru neobsahuje a zmocňuje Radu, aby na návrh Komise jednomyslně přijala rozhodnutí, kterým se stanoví složení výboru. Další změnou je prodloužení délky funkčního období členů výboru ze čtyř na dobu pěti let a volebního období předsedy výboru a předsednictva výboru ze dvou let na dobu dvou a půl roku.

Výbor regionů byl zřízen Maastrichtskou smlouvou jako reprezentant regionů EU. Jeho vytvoření bylo vedeno snahou respektovat regionální a místní identity v rámci EU a zapojit je do tvorby a realizace politiky EU v různých oblastech. Lisabonská smlouva potvrzuje status, politickou úlohu Výboru regionů a maximální počet členů výboru ve výši 350,

41/ Článek 258 SES.





zmocňuje Radu, aby na návrh Komise jednomyslně přijala rozhodnutí, kterým se stanoví složení výboru, a prodlužuje délka funkčního období členů výboru ze čtyř na dobu pěti let a volebního období předsedy výboru a předsednictva výboru ze dvou let na dobu dva a půl roku. Lisabonská smlouva nově dává Výboru regionů pravomoc k podání žaloby v případě porušení zásady subsidiarity, která musí být porušena legislativním aktem, pro jehož přijetí je SFEU stanovena konzultace s Výborem regionů.

4.4 Hlasování kvalifikovanou většinou

Lisabonská smlouva výrazně mění parametry pro stanovení kvalifikované většiny při rozhodování v Evropské radě a Radě. Oproti stávajícímu vymezení kvalifikované většiny v čl. 205 odst. 2 SES Lisabonská smlouva zavádí tři podstatné změny.⁴² První změnou je nové vymezení kvalifikované většiny, podle kterého bude Evropská rada a Rada rozhodovat od 1. listopadu 2014 kvalifikovanou většinou v případech, ve kterých nebude rozhodovat jednomyslně. Druhou změnou je stanovení přechodného období od 1. listopadu 2014 do 31. října 2017, ve kterém může členský stát požádat, aby v Radě bylo hlasováno podle stávajícího vymezení kvalifikované většiny. Třetí změnou je stanovení počtu obyvatel nebo počtu členských států, které členové Rady musí alespoň zastupovat, aby mohli oznámit Radě svůj nesouhlas s hlasováním o návrhu kvalifikovanou většinou a hlasování mohlo být na přiměřenou dobu odloženo.

Ve stávajícím systému rozhodování kvalifikovanou většinou podle Smlouvy z Nice má 27 členských států přiděleno celkem 345 hlasů, které jsou váženy podle počtu obyvatel každého členského státu od 3 do 29 hlasů.⁴³ V případech, kdy Rada rozhoduje na návrh Komise, se vyžaduje alespoň 255 hlasů (73,91 %) z celkového počtu 345 hlasů. V ostatních přípa-

42/ Nově upravený čl. 238 SFEU (býv. čl. 205 SES).

43/ Rozdělení hlasů v Radě od 1. ledna 2007: Německo, Francie, Itálie, Spojené království 29, Španělsko, Polsko 27, Rumunsko 14, Nizozemsko 13, Belgie, Česká republika, Řecko, Maďarsko, Portugalsko 12, Rakousko, Bulharsko, Švédsko 10, Dánsko, Irsko, Litva, Slovensko, Finsko 7, Kypr, Estonsko, Lotyšsko, Lucembursko, Slovinsko 4, Malta 3. Celkem hlasů 345.





dech, ve kterých Rada rozhoduje bez návrhu Komise, se k přijetí požaduje minimálně 255 hlasů reprezentujících alespoň dvě třetiny členských států (66,67 %). Při rozhodování Rady kvalifikovanou většinou může členský stát požádat, aby bylo přezkoumáno, zda členské státy tvořící kvalifikovanou většinu zastupují alespoň 62 % celkového počtu obyvatel Unie. Ukáže-li se, že tato podmínka není splněna, není dané rozhodnutí přijato. Pro přijetí rozhodnutí v Radě kvalifikovanou většinou podle stávajícího systému⁴⁴ musí být současně splněna tři kritéria: dosažení minimálního počtu vážených hlasů, kritérium počtu států a kritérium počtu obyvatel. Splnění podmínky počtu obyvatel není však vyžadováno automaticky, ale pouze na žádost některého z členských států. Blokační menšina je stanovena na 91 hlasů, které jsou zapotřebí, aby Rada nepodpořila projednávaný návrh.

Lisabonská smlouva nově definuje vymezení kvalifikované většiny a stanoví 1. listopad 2014 jako den, od kterého se bude uplatňovat nový systém hlasování podle kvalifikované většiny. V tomto novém systému členské státy již nemají přidělen vážený počet hlasů, ale kvalifikovaná většina je nově vymezena „jako nejméně 55 % členů Rady, tvořených nejméně patnácti z nich a zastupujících členské státy, které představují nejméně 65 % obyvatelstva Unie“. V případě, že Rada nerozhoduje na návrh Komise nebo vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, je kvalifikovaná většina vymezena „jako nejméně 72 % členů Rady zastupujících členské státy, které představují nejméně 65 % obyvatelstva Unie“. V nově stanoveném systému kvalifikované většiny musí být pro přijetí rozhodnutí splněna dvě kritéria: kritérium počtu států a kritérium počtu obyvatel.

Nově jsou stanoveny parametry blokační menšiny, kterou od 1. listopadu 2014 musí tvořit nejméně čtyři členové Rady. Tím je zaručeno, že trojice nejlidnatějších států Unie, představující více než 35 % obyvatel Unie, nemůže zablokovat rozhodovací proces v Radě.

Ve srovnání se stávajícím vymezením kvalifikované většiny je v novém vymezení vypuštěn prvek „vážený počet hlasů“. Zachovány a modifikovány jsou naopak prvky „počet států“ a „počet obyvatel“. Procentní podíl počtu obyvatel Unie, jež musí členové Rady zastupovat, aby rozhodnutí

44/ Čl. 205 odst. 2 SES.





Rady bylo přijato, je zvýšen o 3 procentní body (z 62 % na 65 %). V hlasování, kdy Rada nerozhoduje na návrh Komise nebo vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, je zvýšen procentní podíl členů Rady o 5,33 procentního bodu (z 66,67 % na 72 %). Zvýšení kritéria počtu států lze chápat jako záruku pro malé a střední státy Unie, které tvoří většinu států Unie, před prosazováním zájmů velkých států Unie. Naopak zvýšení kritéria počtu obyvatel je zárukou pro velké členské státy Unie před dominancí malých a středních států.

Kromě toho mohou členové Rady, kteří zastupují alespoň 75 % obyvatel nebo alespoň 75 % členských států nutných k vytvoření blokační menšiny, v přechodném období mezi 1. listopadem 2014 a 31. březnem 2017 požadovat, aby hlasování v Radě kvalifikovanou většinou bylo odloženo. Odložením termínu hlasování je tak dán prostor k tomu, aby jednání o návrhu po přiměřenou dobu pokračovala, a mohlo tak být v Radě dosaženo širšího konsensu. Po skončení přechodného období (od 1. dubna 2017) se použije stejný mechanismus pro odložení hlasování, přičemž příslušný procentní podíl je snížen o 20 procentních bodů a musí činit nejméně 55 % obyvatel nebo nejméně 55 % počtu členských států nutných k vytvoření blokační menšiny. Podle prohlášení, které je připojeno k Lisabonské smlouvě, tomuto mechanismu zajistí právní status rozhodnutí Rady tím, že Rada může takové rozhodnutí zrušit nebo změnit pouze po předchozím projednání v Evropské radě, která rozhoduje konsensem.

Významnou institucionální změnou zaváděnou Lisabonskou smlouvou je rozšíření hlasování kvalifikovanou většinou na větší počet oblastí. Lisabonská smlouva rozšiřuje možnosti použití tohoto způsobu rozhodování celkem o 68 oblastí,⁴⁵ z toho u 19 oblastí se jedná o nahrazení stávajícího jednomyslného rozhodování a 49 oblastí je zcela nových. V historii Unie představuje toto rozšíření dosud největší posun. Hlasování kvalifikovanou většinou bylo s každou reformou zakládajících smluv rozšiřováno do více oblastí. Podle Římské smlouvy Rada rozhodovala kvalifikovanou většinou ve 38 oblastech, tento typ hlasování byl poté rozšířen Jednotným evropským aktem o 12, Maastrichtskou smlouvou o 30, Amsterdamskou smlouvou o 24 a Smlouvou z Nice o 46 oblastí. Po

45/ Seznam oblastí je uveden v Příloze „Přehled změn rozhodovacích postupů“.





vstupu Lisabonské smlouvy v platnost bude mít Rada celkem 218 oblastí uvedených ve Smlouvách pro rozhodování kvalifikovanou většinou.

I přes zvýšení počtu oblastí, ve kterých Rada rozhoduje kvalifikovanou většinou, zůstává několik oblastí, v nichž je zachován princip jednomyslnosti a ve kterých mají členské státy právo veta. Jednomyslně rozhoduje Rada v oblastech, které jsou pro členské státy nejcitlivější, tedy v otázkách daní, sociálního zabezpečení, zahraniční politiky, společné obrany, operativní policejní spolupráce, jazykových pravidel a otázky sídel institucí.

4.4.1 **Váha České republiky při hlasování v Radě**

Váhu členského státu při hlasování v Radě kvalifikovanou většinou lze posuzovat ze dvou pohledů: jednak jakou má váhu k prosazení návrhu (pozitivní hlasovací potenciál) a jednak jakou má váhu k zablokování návrhu (negativní hlasovací potenciál).

Váha České republiky při hlasování v Radě podle stávajícího systému hlasování dle Smlouvy z Nice je porovnávána s novým systémem hlasování dle Lisabonské smlouvy v Evropské unii o 27 členech.⁴⁶

Pozitivní hlasovací potenciál

Podle Smlouvy z Nice je k přijetí rozhodnutí podle kvalifikované většiny potřeba, aby byly splněny tři podmínky:

- vážené hlasování – Česká republika má přiděleno 12 hlasů, minimální počet hlasů pro přijetí je 255. Česká republika tedy disponuje 4,71 % kvalifikované většiny;
- kritérium počtu států – k přijetí je potřeba, aby 14 členských států bylo pro, Česká republika disponuje 1/14 (to je 7,14 %) kvalifikované většiny. V případech, kdy je k přijetí potřeba 2/3 počtu členských států, tak Česká republika disponuje 1/18 (to je 5,56 %) kvalifikované většiny;

46/ Číselné údaje týkající se váhy České republiky při hlasování v Radě jsou propočtem autora. Data o počtu obyvatel byla převzata z čl. I přílohy III jednacího řádu Rady (2007/4/ES, Euratom).





- kritérium počtu obyvatel – kvalifikovaná většina je 62 % obyvatel Unie, počet obyvatel České republiky činí 2,08 % z celkového počtu obyvatel Unie. ČR tak disponuje 3,35 % kvalifikované většiny.

Podle Lisabonské smlouvy je k přijetí rozhodnutí podle kvalifikované většiny potřeba současně splnit dvě podmínky:

- kritérium počtu států – pro přijetí je požadováno alespoň 55 % členských států, nejméně však 15 států. Česká republika disponuje 1/15 (to je 6,67 %) kvalifikované většiny. V případech, kdy je k přijetí vyžadována většina 72 % členských států, Česká republika disponuje 1/19 (to je 5,26 %) kvalifikované většiny;
- kritérium počtu obyvatel – k přijetí je potřeba, aby členské státy zastupovaly 65 % obyvatel Unie. Počet obyvatel České republiky činí 2,08 % z celkového počtu obyvatel Unie. ČR tak disponuje 3,20 % kvalifikované většiny.

Nové nastavení parametrů kvalifikované většiny v Lisabonské smlouvě snižuje váhu hlasů či pozitivní hlasovací potenciál České republiky, a tím oslabuje její váhu při rozhodování o přijetí rozhodnutí Rady.

Z analýzy váhy hlasů všech členských států Unie vyplývá, že pozitivní hlasovací potenciál každého z nich se snižuje. Důvodem je zvýšení minima potřebného pro souhlas u kritéria počtu států z 50 % na 55 % a u kritéria počtu obyvatel ze 62 % na 65 %. Nový systém hlasování tak působí na členské státy, aby při prosazování návrhů více hledaly kompromisní řešení a uzavíraly koalice pro hlasování v Radě.

Negativní hlasovací potenciál

Podle Smlouvy z Nice je k nepřijetí rozhodnutí Rady v případech, kdy Rada rozhoduje kvalifikovanou většinou, potřeba splnit jednu ze tří stanovených podmínek:

- vážené hlasování – Česká republika má přiděleno 12 hlasů, minimální počet hlasů potřebný k nepřijetí je 91. Česká republika disponuje 13,19 % blokační menšiny;





- kritérium počtu států – k nepřijetí je potřeba, aby 14 členských států bylo proti. Česká republika disponuje 1/14 (to je 7,14 %) blokační menšiny. V případech, kdy k přijetí je potřeba 2/3 počtu členských států, je k nepřijetí potřeba, aby 10 členských států bylo proti; Česká republika disponuje 1/10 (to je 10,00 %) blokační menšiny;
- kritérium počtu obyvatel – blokační menšina je 38 % obyvatel Unie, počet obyvatel České republiky činí 2,08 % z celkového počtu obyvatel Unie. ČR tak disponuje 5,47 % blokační menšiny.

Podle Lisabonské smlouvy je k nepřijetí rozhodnutí Rady v případech, kdy Rada rozhoduje kvalifikovanou většinou, potřeba splnit jednu ze dvou stanovených podmínek:

- kritérium počtu států – k nepřijetí je potřeba, aby alespoň 13 členských států nebylo pro návrh. Česká republika tak disponuje 1/13 (to je 7,69 %) blokační menšiny. V případech, kdy k přijetí je potřeba 72 % počtu členských států, tak k nepřijetí je potřeba, aby alespoň 9 členských států nebylo pro návrh; Česká republika disponuje 1/9 (to je 11,11 %) blokační menšiny;
- kritérium počtu obyvatel – blokační menšina činí 35 % obyvatel Unie, počet obyvatel České republiky činí 2,08 % z celkového počtu obyvatel Unie. ČR tak disponuje 5,94 % blokační menšiny.

Dalším posílením negativního hlasovacího potenciálu České republiky by byla situace, když by se Česká republika stala jedním ze čtyř členských států tvořících blokační menšinu.

K zablokování návrhu Komise stačí splnit alespoň jedno kritérium. Podle Smlouvy z Nice Česká republika disponuje 13,19 % blokační menšiny, Lisabonská smlouva snižuje podíl České republiky na blokační menšině na 7,69 %.

Nový systém hlasování kvalifikovanou většinou definovaný v Lisabonské smlouvě tedy znamená oslabení vlivu České republiky v Radě, a to jak absolutně, tak i ve vztahu k velkým členským státům, neboť počet hlasů v Radě přidělený České republice podle Smlouvy z Nice je vyšší, než by odpovídalo počtu obyvatel. Praktický význam číselně vyjád-





řené váhy hlasu České republiky v novém systému hlasování nelze automaticky srovnávat s dosavadní vahou České republiky bez přihlédnutí ke konkrétnímu kontextu. Bude přitom výrazně záviset na předmětné oblasti hlasování, zda předmět návrhu Rady bude pro Českou republiku důležitý či nikoliv.

4.5 Posílená spolupráce

Lisabonská smlouva vnáší několik změn do mechanismu tzv. posílené spolupráce mezi členskými státy umožňujícího, aby skupina členských států, která si přeje intenzivnější integraci v určité oblasti, mohla tento záměr provést při respektování určitých podmínek. Ostatní členské státy, které si tuto intenzivnější integraci nepřejí, se na posílené spolupráci nemusí podílet. Mechanismus posílené spolupráce zavedla Amsterdamská smlouva na návrh Francie a Německa, které se jeho prostřednictvím snažily kompenzovat neúspěch při vyjednávání o rozšíření oblastí s většinovým hlasováním.⁴⁷

Základní zásady pro použití mechanismu posílené spolupráce jsou upraveny v čl. 20 SEU, detailnější pravidla obsahují čl. 326–334 SFEU. Speciální úprava mechanismu posílené spolupráce platí v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky a v oblasti justiční spolupráce v trestních věcech a policejní spolupráce (viz kapitoly 5.6.9 a 5.6.10).

Podmínky pro navázání posílené spolupráce mění Lisabonská smlouva jen nepatrně. Budování posílené spolupráce je i nadále možné pouze „v rámci nevýlučné pravomoci Unie“ (čl. 20 odst. 1 SEU) a „každá posílená spolupráce musí být souladu se Smlouvami a právem Unie“ (čl. 326 SFEU). Jejím cílem je, „aby podporovala cíle Unie, chránila její zájmy a posilovala její proces integrace“ (čl. 20 odst. 1 SEU). Proto nesmí narušovat vnitřní trh ani hospodářskou, sociální a územní soudržnost, nesmí vytvářet překážku ani diskriminaci v obchodu mezi členskými státy ani mezi nimi

47/ Právě oblasti dosud podléhající jednomyslnému hlasování v Radě byly považovány za prostor pro uplatnění tohoto mechanismu, který – navzdory velkým počátečním očekáváním – dosud nikdy nebyl využit. Podrobnosti srov. Joint Study CEPS, EGMONT and EPC: The Treaty of Lisbon: Implementing the Institutional Innovations, listopad 2007, str. 99–119: Enhanced Cooperation: From Theory to Practice.





vyvolávat narušení hospodářské soutěže (čl. 326 SFEU). Státy účastníci se na posílené spolupráci mohou použít orgány Unie, její postupy a mechanismy podle ustanovení Smluv (čl. 20 SEU), zároveň však musí respektovat pravomoci, práva a povinnosti nezúčastněných členských států (čl. 327 SFEU). Posílená spolupráce by se neměla stát „klubem vyvolených“, proto Lisabonská smlouva zachovává požadavek na otevřenost posílené spolupráce všem členským státům (čl. 20 odst. 1 SEU). Zároveň pověřuje Komisi a členské státy účastníci se posílené spolupráce, aby „podporovaly účast co největšího počtu členských států“ (čl. 328 odst. 1 SFEU).⁴⁸ Lisabonskou smlouvou byly přeformulovány pouze podmínky „posledního prostředku“ a minimálního počtu zúčastněných členských států. Dosud bylo možno začít budovat posílenou spolupráci jen tehdy, pokud cílů této spolupráce nebylo možno dosáhnout v přiměřené lhůtě za použití příslušných ustanovení Smluv (čl. 43a SEU, tzv. podmínka posledního prostředku). Smlouvy nicméně nespécifikovaly, kdo a jak shledá, že tato podmínka je splněna. Lisabonská smlouva upřesňuje (čl. 20 odst. 2 SEU), že o tom rozhoduje Rada. Minimální počet členských států účastnících se posílené spolupráce byl zvýšen na devět namísto stávajících osmi.

Stejně jako dosud (čl. 11 SES) podávají členské státy, které si přejí mezi sebou navázat posílenou spolupráci, žádost Komisi. Nově je stanoveno (čl. 329 odst. 1 SFEU), že žádost musí upřesňovat oblast a cíle navrhované posílené spolupráce. Komise návrh posoudí a buď předloží návrh Radě ke schválení, nebo nikoliv. V takovém případě sdělí daným členským státům důvody nepředložení návrhu. Komise je tedy hlavním arbitrem posuzování návrhu na vytvoření posílené spolupráce.

Čl. 329 SFEU:

1. ...Povolení k zavedení posílené spolupráce podle prvního pododstavce vydá Rada na návrh Komise po obdržení souhlasu Evropského parlamentu.

Lisabonská smlouva mění dosavadní postup povolování posílené spolupráce. Na jedné straně odstraňuje tzv. záchrannou brzdu, zavede-

48/ Srov. Tekin, F., Wessles, W., Flexibility within the Lisbon Treaty: Trademark or Promise?, Eipascope 1/2008, str. 29.





nou do SES Smlouvou z Nice, umožňující členskému státu obrátit se na Evropskou radu (čl. 11 SES odst. 2), na druhou stranu rozšiřuje účast Evropského parlamentu v povolovací proceduře. Dosud bylo potřeba souhlasu Evropského parlamentu pouze tehdy, pokud se zamýšlená posílená spolupráce týkala oblasti podléhající proceduře spolurozhodování.

Čl. 329 SFEU:

2. Žádost členských států, které si přejí mezi sebou navázat posílenou spolupráci v rámci společné zahraniční a bezpečnostní politiky, se podává Radě. Postoupí se vysokému představiteli Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, který zaujme stanovisko k souladu zamýšlené posílené spolupráce se společnou zahraniční a bezpečnostní politikou Unie, a Komisi, která zaujme stanovisko zejména k souladu zamýšlené posílené spolupráce s ostatními politikami Unie. Pro informaci se předá i Evropskému parlamentu.

Povolení k zavedení posílené spolupráce vydá rozhodnutím Rada, která rozhoduje jednomyslně.

Pro vytvoření posílené spolupráce v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky je vytvořena specifická rozhodovací procedura, která mj. odráží obecně slabší postavení Komise v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Žádost se podává Radě, která o jejím povolení rozhoduje jednomyslně, a to na základě stanoviska vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, který posuzuje soulad posílené spolupráce se společnou zahraniční a bezpečnostní politikou, a Komisi, která posuzuje soulad s ostatními politikami.

K čl. 329 se vztahuje Prohlášení č. 40 připojené k závěrečnému aktu mezivládní konference, která přijala Lisabonskou smlouvu, podle něhož mohou členské státy „*ve své žádosti o navázání posílené spolupráce uvést, zda již v této fázi zamýšlejí uplatnit článek 333 o rozšíření hlasování kvalifikovanou většinou nebo použití řádného legislativního postupu*“.

Zvláštní procedurální ustanovení platí v oblasti justiční spolupráce v trestních věcech a policejní spolupráce. Pokud některý z členských států vetuje příslušný návrh směrnice (čl. 82 a 83 SFEU), nařízení (čl. 86 SFEU) nebo opatření (čl. 87 SFEU) a přeje-li si alespoň devět členských





států na základě takového návrhu navázat posílenou spoluprací, považuje se povolení k zavedení posílené spolupráce za udělené a použijí se ustanovení o posílené spoluprací.

Čl. 330 SFEU:

Jednání Rady se mohou účastnit všichni její členové, avšak na hlasování se podílejí pouze členové Rady zastupující členské státy zúčastněné na posílené spoluprací.

K jednomyslnosti je třeba pouze hlasů zástupců zúčastněných členských států.

Kvalifikovaná většina je vymezena v souladu s čl. 238 odst. 3.

Na projednávání rozhodnutí přijímaných Radou v rámci posílené spolupráce se mohou podílet všechny členské státy, ale přijímání daného rozhodnutí se účastní jen na posílené spoluprací zúčastněné členské státy. Tak vzniká druh jakéhosi *mini acquis*, právně závazného jen pro členské státy podílející se na posílené spoluprací.⁴⁹

S postupem přijímání rozhodnutí v oblasti posílené spolupráce úzce souvisí nový čl. 333 SFEU, v němž je obsažena jedna z variant *passareilly*, kterou lze použít právě jen v oblasti posílené spolupráce. V případech, kde Smlouvy předpokládají jednomyslné hlasování Rady, mohou členské státy účastníci se posílené spolupráce rozhodnout, že se bude rozhodovat kvalifikovanou většinou. Obdobně mohou jednomyslně změnit legislativní postup přijímání aktů ze zvláštního na řádný, ovšem až po konzultaci Evropského parlamentu. Tuto *passerellu* nelze použít na rozhodnutí v oblasti vojenskosti nebo obrany.

Lisabonská smlouva poněkud pozměnila i postup pro přistoupení k posílené spoluprací dalšími – dosud nezúčastněnými – členskými státy. Tak jako nyní, oznamuje členský stát svůj záměr přistoupit k posílené spoluprací Radě a Komisi. Pokud splňuje podmínky účasti na posílené spoluprací, do čtyř měsíců ode dne přijetí žádosti potvrdí Komise účast daného členského státu. Pokud členský stát tyto podmínky podle názoru Komise nesplní ani na druhý pokus, může se členský stát obrátit

49/ Srov. Tekin, F., Wessles, W., Flexibility within the Lisbon Treaty: Trademark or Promise?, Eipascope 1/2008, str. 29.





na Radu, která slouží jako odvolací orgán proti zamítavému stanovisku Komise. Specifický postup je stanoven pro přistoupení k posílené spolupráci v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Orgánem, který posuzuje, zda členský stát splnil podmínky účasti, není Komise, ale Rada.

4.6 Finanční ustanovení

Oproti stávající Smlouvě o založení Evropského společenství přináší Lisabonská smlouva několik významných změn ve finančních ustanoveních. Mezi nejvýznamnější změny patří zejména **posílení pravomocí Evropského parlamentu** při sestavování a schvalování víceletého finančního rámce a ročního rozpočtu Unie, stanovení právního základu pro vlastní zdroje Unie a víceletý finanční rámec a při přijímání finančních pravidel týkajících se sestavování a plnění rozpočtu a pravidel pro kontrolu odpovědnosti účastníků finančních operací.

Stávající „hlava II – finanční ustanovení“ části páté SES je přesunuta do části šesté „institucionální a finanční ustanovení“ SFEU a je rozčleněna do šesti kapitol s těmito názvy: Vlastní zdroje Unie, Víceletý finanční rámec, Roční rozpočet Unie, Plnění rozpočtu a absolutorium, Společná ustanovení, Boj proti podvodům.

Lisabonská smlouva doplnila článek 310 SFEU (býv. čl. 268 SES) o nové ustanovení, kterým se zmocňuje Evropský parlament a Rada ke stanovení ročního rozpočtu Unie a k přijetí právně závazného aktu Unie, podle něhož lze čerpat výdajové položky zapsané v rozpočtu. Čerpání výdajových položek rozpočtu je možné jen na činnosti náležející do pravomocí svěřených Unii. Ustanovení nově vloženého odstavce 4 článku 310 SFEU zakazuje Unii přijímat akty, které by mohly mít negativní dopad na rozpočet a nebylo by zaručeno, že výdaje vyplývající z těchto aktů by mohly být financovány v rámci limitu pro vlastní zdroje Unie a v souladu s víceletým finančním rámcem. Tímto ustanovením se zajišťuje dodržování rozpočtové kázně a předepisuje Unii přijímat jen takové akty, jejichž finanční dopady týkající se Unie lze financovat v rámci unijního rozpočtu. Každý návrh aktu, který by mohl mít vliv na rozpočet, musí být doplněn finančním prohlášením kvantifikujícím finanční do-





pady. Ustanovení nově vloženého odstavce 5 článku 310 SFEU vyžaduje, aby rozpočet byl plněn v souladu se zásadou řádného finančního řízení, a ukládá Unii a členským státům spolupracovat při využívání rozpočtových prostředků v souladu s touto zásadou.

Ustanovení týkající se vlastních zdrojů Unie⁵⁰ bylo přepracováno. Nově zavazuje Unii k přijímání takových opatření, která zajistí dostatečné finanční zdroje Unie pro všechny její potřeby a pro provádění unijních politik a stanoví právní základ jak k přijetí rozhodnutí týkajícího se systému vlastních zdrojů Unie, tak k přijetí nařízení k prováděcímu opatření pro systém vlastních zdrojů. Ustanovení nově obsahuje výslovnou pravomoc Rady, která může formou rozhodnutí zřídit nové kategorie vlastních zdrojů nebo zrušit stávající kategorie.

Mezi vlastní zdroje Unie se řadí ty zdroje, které členské státy přidělily Unii k financování jejích aktivit. Unie nemá vlastní daně zabezpečující financování unijního rozpočtu, ale disponuje trvale příjmy, jichž se členské státy vzdaly v její prospěch. Tyto trvale přidělené příjmy se nazývají vlastní zdroje, jsou zdrojem příjmů rozpočtu Unie, a zajišťují tak finanční nezávislost Unie na členských státech. Co tvoří vlastní zdroje, SFEU nespecifikuje. Celková výše vlastních zdrojů přidělených Unii a jejich definice se stanoví formou rozhodnutí Rady, které Rada po konzultaci s Evropským parlamentem přijme zvláštním legislativním postupem jednomyslně; rozhodnutí vstoupí v platnost až po schválení členskými státy a každý členský stát má právo veta ve schvalování tohoto rozhodnutí Rady. Prováděcí opatření pro systém vlastních zdrojů přijme Rada po obdržení souhlasného stanoviska Evropského parlamentu zvláštním legislativním postupem formou nařízení.

Ustanovení nového článku 312 SFEU stanoví právní základ k přijetí nařízení, kterým se stanoví víceletý finanční rámec. Víceletý finanční rámec se sestavuje na dobu nejméně pěti let a vymezuje limity výdajů Unie. Je závazný v tom smyslu, že při sestavování a plnění ročního rozpočtu nesmí být překročeny limity stanovené ve finančním rámci. Víceletý finanční rámec v souladu se stropy vlastních zdrojů Unie stanoví maximální roční výši prostředků na závazky podle kategorie výdajů a maximální roční stropy prostředků na platby. Účelem víceletého

50/ Článek 311 SFEU (býv. čl. 269 SES).





finančního rámce je peněžní vyjádření priorit jednotlivých politik Unie. Rámec je zároveň nástrojem rozpočtové disciplíny a plánování výdajů Unie ve střednědobém období.

V Unii se víceletý finanční rámec zpracovává od roku 1988 na základě Interinstitucionální dohody uzavírané mezi Evropským parlamentem, Radou a Komisí. Cílem této dohody bylo zavést rozpočtovou kázeň a zlepšit fungování každoročního rozpočtového procesu a meziinstitucionální spolupráci v otázkách unijního rozpočtu.

Víceletý finanční rámec se stanoví formou nařízení, které Rada po obdržení souhlasného stanoviska Evropského parlamentu, usnášejícího se většinou hlasů svých členů, přijme zvláštním legislativním postupem jednomyslně. V této souvislosti Evropská rada může jednomyslně přijmout rozhodnutí, které umožní, aby Rada při schvalování víceletého finančního rámce rozhodovala kvalifikovanou většinou.

V případě, že není včas přijat nový finanční rámec, prodlužuje se platnost stanovených maximálních finančních stropů výdajových položek závazků a výdajových položek plateb a dalších ustanovení týkajících se posledního roku předcházejícího finančního rámce až do přijetí nového finančního rámce. Nově je stanoveno, aby Evropský parlament, Rada a Komise v období při přijímání finančního rámce využívaly libovolných forem koordinace k usnadnění jeho přijetí.

Nově je stanoven rozpočtový proces pro sestavování a schvalování unijního rozpočtu, který je detailně popsán v článku 314 SFEU (býv. čl. 272 odst. 2 až 10 SES) a oproti SES obsahuje změny. Roční rozpočet Unie se stanoví zvláštním legislativním postupem, který zajišťuje stejné postavení Evropského parlamentu a Rady při jeho schvalování. Podle SES měl Evropský parlament konečné slovo při přijímání rozpočtu ve schvalování neobligatorních rozpočtových výdajů, tj. výdajů, které nejsou závazným způsobem zakotveny v primárním nebo sekundárním právu Unie, a Rada měla poslední slovo ve schvalování obligatorních výdajů, tj. výdajů, které jsou závazným způsobem předepsány v právu Unie. Lisabonská smlouva ruší dělení rozpočtových výdajů na obligatorní a neobligatorní.

Komise předkládá návrh rozpočtu Evropskému parlamentu a Radě nejpozději do 1. září předcházejícího roku, ve kterém má být rozpočet plněn (podle SES Komise předkládala předběžný návrh rozpočtu pouze





Radě), a může ho v průběhu rozpočtového procesu měnit až do doby svolání dohodovacího výboru. Rada zaujímá k návrhu rozpočtu svůj postoj. Předkládá jej do 1. října přecházejícího roku, ve kterém má být rozpočet plněn Evropskému parlamentu (podle SES Rada předkládala návrh rozpočtu Evropskému parlamentu do 5. října).

Evropský parlament má poté dvaadvacetidenní lhůtu (podle SES činila lhůta 45 dní) vyjádřit se k předloženému postoji Rady. V této lhůtě může buď schválit postoj Rady, anebo nepřijmout žádné usnesení, a návrh rozpočtu je tak schválen. Evropský parlament také může většinou hlasů všech svých členů přijmout pozměňovací návrhy a změněný návrh předložit Radě a Komisi. V tomto případě musí předseda Evropského parlamentu po dohodě s předsedou Rady svolat dohodovací výbor, který se skládá z členů zastupujících Evropský parlament a stejného počtu členů Rady nebo z jejich zástupců. Úkolem dohodovacího výboru je dosáhnout během dvaceti jednoho dne dohody o společném návrhu rozpočtu. Pokud Rada do deseti dnů (podle SES činila lhůta 15 dní) po obdržení změněného návrhu rozpočtu od Evropského parlamentu sdělí, že schvaluje všechny pozměňovací návrhy, tak se dohodovací výbor neschází a rozpočet je přijat. Pokud dohodovací výbor ve lhůtě jednadvaceti dnů dosáhne dohody o společném návrhu rozpočtu, pak mají Evropský parlament a Rada čtrnáctidenní lhůtu na schválení této dohody.

V této lhůtě mohou nastat následující případy ve schvalování dohody o společném návrhu rozpočtu:

- Evropský parlament a Rada schválí dohodu nebo nepřijmou žádné rozhodnutí, anebo jen jeden z nich schválí dohodu a druhý nepřijme žádné rozhodnutí: ve všech těchto případech je rozpočet přijat (ve znění společného návrhu);
- Evropský parlament i Rada neschválí dohodu, anebo jeden z nich ji neschválí a druhý nepřijme žádné rozhodnutí: v těchto případech rozpočet není přijat a Komise musí předložit nový návrh;
- Evropský parlament neschválí dohodu a Rada ji schválí: v tomto případě rozpočet není přijat a Komise musí předložit nový návrh;





- Evropský parlament schválí dohodu a Rada ji neschválí: v tomto případě může Evropský parlament, který se usnáší většinou hlasů všech svých členů a třípětinovou většinou odevzdaných hlasů, ve čtrnáctidenní lhůtě ode dne neschválení Radou schválit všechny nebo některé své pozměňovací návrhy k předloženému postoji Rady k návrhu rozpočtu. V případě, že není některý pozměňovací návrh schválen Evropským parlamentem, platí dohoda a rozpočet se pokládá za přijatý.

V případě, že se dohodovací výbor ve lhůtě dvaceti jednoho dne nedohodne na společném návrhu rozpočtu, musí Komise předložit nový návrh rozpočtu.

Nové ustanovení článku 317 první pododstavec SFEU (býv. čl. 274 SES) ukládá Komisi, aby ve spolupráci s členskými státy naplňovala rozpočet v souladu s finančním nařízením na vlastní odpovědnost a v rámci přidělených prostředků, v souladu se zásadami řádného finančního řízení. Ustanovení dále ukládá, aby byla členským státům uložena povinnost kontroly a auditu a odpovídající odpovědnost při plnění rozpočtu. Tato povinnost má být obsažena v nařízení, které přijímá Evropský parlament a Rada po konzultaci s Účetním dvorem řádným legislativním postupem.

Do kapitoly 5 – Společná finanční ustanovení vložila Lisabonská smlouva dva nové články. Článek 323 SFEU ukládá Evropskému parlamentu, Radě a Komisi zabezpečit v ročním rozpočtu Unie finanční prostředky na pokrytí finančních dopadů z uzavřených dohod se třetími zeměmi nebo s příslušnými mezinárodními organizacemi a na financování humanitární pomoci Unie. Článek 324 SFEU ukládá Komisi, aby v průběhu rozpočtového procesu svolávala zasedání trialogu (setkání předsedů Evropského parlamentu, Rady a Komise) za účelem diskuse o dosažení shody o navrhovaných rozpočtových položkách. Začlenění tohoto nového článku do SFEU dává právní základ pro zasedání trialogu ke *sblížení postojů* v otázkách sestavování ročního rozpočtu Unie a víceletého finančního rámce. Zasedání trialogu k rozpočtovým otázkám není však novým prvkem. V současné době se tato zasedání uskutečňují na základě Interinstitucionální dohody mezi Evropským parlamentem, Radou a Komisí o rozpočtové kázní a řádném finančním řízení.





4.7 Kritéria pro přistoupení k Unii

Podmínky pro přistoupení nových států k Evropské unii, které budou upraveny v čl. 49 SEU, se výrazněji nemění. Do čl. 49 v prvním pododstavci je vložena nová poslední věta, která zní: „*Kritéria pro přistoupení, na nichž se dohodne Evropská rada, budou zohledněna.*“ Druhý pododstavec zůstal nezměněn. Vložením této věty do SEU je potvrzena stávající praxe, kdy Evropská rada stanovuje podrobnější kritéria pro přistoupení těch států, které vyhovují základním podmínkám stanoveným ve článku 49 Smlouvy. V současné době se jedná zejména o tzv. „Kodaňská kritéria“,⁵¹ schválená Evropskou radou v červnu 1993, a „obnovenou shodu o rozšíření“, zahrnující též „schopnost EU integrovat nové členy“, které byly nově definovány Evropskou radou v prosinci 2006.

Článek 49 SEU upravuje materiální a procesní předpoklady, jež stát musí splňovat, pokud si přeje přistoupit k Evropské unii.

Materiální předpoklady přistoupení:

Musí se jednat o stát ve smyslu mezinárodního práva, musí se jednat o evropský stát (prozatím nebylo dosaženo politické shody mezi členskými státy, zda vůbec a případně jakým způsobem vymezit pojem „evropský stát“ – zda na základě geografických, hodnotových či jiných kritérií) a stát musí uznávat hodnoty Unie (definované SEU) a zavázat se k podpoře těchto hodnot.

Procesní předpoklady přistoupení:

Stát, který se chce stát členem Unie, podává žádost o přijetí adresovanou Radě. Rada bude nově (resp. tak, jak navrhovala již SÚ) mít povinnost in-

51/ Tato kritéria vymezují tři podmínky, které stát musí splňovat před přistoupením k EU. Za prvé musí mít svobodné státní zřízení se stabilními institucemi, musí garantovat demokracii, respektovat princip právního státu, respektovat lidská práva a respektovat a chránit menšiny. Za druhé musí mít fungující tržní hospodářství, které obstojí soutěžnímu tlaku a konkurenci v EU. Za třetí musí převzít celý soubor práva EU (*acquis communautaire*) a musí být schopen plnit závazky vyplývající z členství v EU včetně dodržování cílů politické unie a hospodářské a měnové unie.





formovat Evropský parlament a vnitrostátní parlamenty o každé žádosti o přistoupení k Unii. Rada dále předá žádost Evropské komisi, která po posouzení žádosti připraví předběžné stanovisko, v němž zohlední politické, hospodářské a sociální poměry žadatele. Na základě tohoto stanoviska rozhodne Rada o zahájení přístupových jednání.

Rada rozhoduje jednomyslně, po obdržení souhlasu od Evropského parlamentu vyjádřeného absolutní většinou.

V přístupové smlouvě mezi členskými státy a žadatelským státem se stanoví podmínky přistoupení a změny Smluv. Přístupová smlouva musí být ratifikována všemi členskými státy a žadatelem. Jakmile přístupová smlouva nabude platnosti, stává se žadatel členem Evropské unie.

4.8 Vystoupení z Evropské unie

Čl. 50 SEU:

1. Každý členský stát se v souladu se svými ústavními předpisy může rozhodnout z Unie vystoupit.

Lisabonská smlouva nově výslovně upravuje (stejně jako SÚ v čl. I-30) postup pro dobrovolné vystoupení členského státu z Evropské unie.⁵² Členský stát má možnost z EU vystoupit bez jakýchkoli podmínek (jde o jediný upravený způsob ukončení členství v EU, vyloučení smlouva neupravuje). Členský stát, který se rozhodl, že vystoupí z EU, je povinen o svém úmyslu informovat Evropskou radu; ta musí oznámení státu přijmout. Vystoupení členského státu má pak dva možné scénáře.

Varianta 1. Členský stát, který chce vystoupit, uzavře smlouvu s EU o tom, jak budou nadále uspořádány vztahy mezi EU a tímto bývalým členským státem, a vystoupí k datu, které tato smlouva stanoví. Takovou smlouvu uzavírá za Evropskou unii Rada na základě pokynů Evropské rady. Rada rozhoduje zvláštní kvalifikovanou většinou po obdržení souhlasu EP (zde rozhoduje běžná většina). Druhou smluvní stranou je vystupující členský stát. Zástupce vystupujícího státu se, jako druhá

52/ Odstoupení nebo vypovězení mezinárodní smlouvy je možné již dnes podle čl. 54 ev. 56 Vídeňské úmluvy o smluvním právu 1969.





smluvní strana, rozhodování Evropské rady ani Rady o podmínkách vystoupení a uspořádání budoucích poměrů neúčastní a nezapočítává se do požadovaných většin hlasů. EU, resp. zbylé členské státy v tomto případě vlastně uzavírají mezinárodní smlouvu s vystupujícím členským státem respektující jeho suverenitu.

Varianta 2. Smlouvu o podmínkách vystoupení a dalším uspořádání vztahů se nepodaří uzavřít a stát vystoupí po uplynutí dvou let od oznámení svého úmyslu vystoupit. (Tato lhůta může být po dohodě s členským státem prodloužena.)

Smlouvy a závazky z nich vyplývající přestávají platit pro vystupující stát buď vstupem smlouvy o vystoupení v platnost, nebo po uplynutí příslušných dvou let. Dokud je stát členem, má shodná práva jako ostatní členské státy.

4.9 Postup pro změny Smluv

Nové ustanovení SEU (čl. 48) upravuje postup pro změny Smluv. Toto ustanovení předpokládá čtyři možné způsoby změn:

Řádný postup pro přijímání změn zahrnující Konvent, který by měl zapojit vedle představitelů národních vlád, Evropského parlamentu a Komise i představitele národních parlamentů. Lisabonská smlouva tak právně zakotvuje konventní metodu využitou v minulosti bez formálního základu při přípravě neratifikované Smlouvy zakládající Ústavu pro Evropu.

Řádný postup pro přijímání změn bez svolání Konventu by měl být využit, pokud o takovém postupu rozhodne Evropská rada (prostou většinou) a Evropský parlament, a to v případech, kdy pro rozsah navrhovaných změn není svolání Konventu nezbytné. Oba výše uvedené postupy vyžadují konečnou ratifikaci ze strany členských států, a nevybočují tak z běžné praxe uzavírání mezinárodních smluv.

Zjednodušený postup pro přijímání změn upravující dvě zjednodušené procedury pro změnu Smluv.

Podle článku 48 odst. 6 může Evropská rada změnit část III SFEU v rámci politik a vnitřních činností Unie způsobem, kterým nerozšiřuje kompetence EU. Rada jedná jednomyslně a tato změna musí být schválena členskými státy v souladu s jejich ústavními požadavky.





Podle článku 48 odst. 7 (tzv. obecné přechodové ustanovení) může Evropská rada změnit způsob hlasování pro přijímání určitých rozhodnutí z jednomyslného hlasování v Radě na hlasování kvalifikovanou většinou nebo může změnit zvláštní legislativní postup na řádný legislativní postup. Evropská rada musí o této změně rozhodnout jednomyslně a národní parlamenty mají šest měsíců na to, aby využily postup, který dává každému parlamentu možnost tuto změnu zablokovat (viz též Protokol o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii, článek 6). Toto ustanovení je prvním z tzv. nových přechodových ustanovení (*passerelles*, *bridging* nebo *ratchet clauses*, někdy označovaných také jako sebenovelizační [*self-amending*] ustanovení). Jsou to ustanovení, která umožňují flexibilně změnit Smlouvu, aniž by došlo k její formální revizi cestou národních ratifikací. Využití tohoto postupu vyžaduje jednomyslnost, a tak má každá národní vláda možnost ho vetovat. Tato ustanovení obsahují tedy následující iniciační a brzdné mechanismy:

Zjednodušený postup pro přijímání změn. Změna III. části SFEU a obecná přechodová klauzule čl. 48 odst. 6 a 7 SEU

INICIATIVA	BRZDY
Změna III. části SFEU – jen vnitřní politiky Iniciativa vlád, EP nebo Komise	Evropská rada rozhoduje jednomyslně po konzultaci s EP s Komisí Schválení členskými státy v souladu s jejich ústavními předpisy Zákaz rozšíření pravomocí Unie
Obecná úprava přechodu na QMV a přechodu k řádnému legislativnímu postupu Ne v oblasti vojenskosti a obrany	Evropská rada jednomyslně z vlastní iniciativy, souhlas EP VETO národního parlamentu Šestiměsíční období pro zvážení (konkludentní souhlas)

Lisabonská smlouva upravuje i další dílčí přechodová ustanovení (*passerelles*) v následujících zvláštních oblastech:

- článek 31 odst. 3 SEU, podle kterého Evropská rada může pro určitá opatření v rámci SZBP změnit jednomyslné hlasování na hlasování kvalifikovanou většinou;





- článek 81 SFEU, kdy Rada může změnit hlasovací požadavky v oblasti soudní spolupráce v civilních záležitostech týkajících se rodinného práva s mezinárodním prvkem, a to ze speciálního legislativního postupu na řádný legislativní postup. Tento návrh je sdělen vnitrostátním parlamentům a každý z nich ho může ve lhůtě 6 měsíců zablokovat;
- článek 312 SFEU, kdy Evropská rada může rozhodnout o přechodu k hlasování kvalifikovanou většinou v případě víceletého finančního rámce;
- článek 333 SFEU, kdy Rada může změnit hlasovací postup pro akce v rámci posílené spolupráce z jednomyslnosti na kvalifikovanou většinu nebo může změnit zvláštní legislativní postup na řádný legislativní postup. Hlasovat mohou jen státy, které se posílené spolupráce účastní.

Zvláštní ustanovení přechodového typu zavádí Lisabonská smlouva také v oblasti soudní spolupráce v trestních věcech (blíže viz kapitola 5.6.9).

Je tedy zřejmé, že v případě tzv. obecného přechodového ustanovení (čl. 48 odst. 7 SEU) jsou do rozhodování zapojeny národní parlamenty, i když jen formou jakési záchranné sítě cestou možnosti aktivního veta jednoho vnitrostátního parlamentu. V případě speciálních přechodových ustanovení tomu tak není (s výjimkou oblasti soudní spolupráce v civilních záležitostech týkajících se rodinného práva s mezinárodním prvkem). Výše uvedené zjednodušené mechanismy pro změny Smluv proto v některých zemích (například Francie, Německo, Spojené království)⁵³ vedly k posílení role parlamentního souhlasu vládě před takovým jednáním v Radě či Evropské radě. Obdobné řešení se v podobě novely jednacích řádů dá očekávat i v České republice.

Uvedme pro úplnost, že výše uvedené mechanismy přechodových ustanovení (*passerelles*) umožňující změnu hlasovacích procedur v Radě

53/ Ve Spolkové republice Německo byly současně s vládním návrhem zákona k ratifikaci Lisabonské smlouvy odhlasovány i dva další návrhy zákonů: návrh zákona stran CDU/CSU, SPD, FDP a Bündnis 90/Die Grünen na změnu Základního zákona (články 23, 45 a 93) a návrh zákona stran CDU/CSU, SPD a Bündnis 90/Die Grünen na vydání zákona, kterým se rozšiřují a posilují práva Bundestagu a Bundesratu v záležitostech Evropské unie.





nejsou v evropském primárním právu něčím zcela novým. Již v současných Smlouvách najdeme obdobná ustanovení. I v těchto případech rozhoduje Rada o změně hlasovací procedury jednomyslně. Podle stávající úpravy však nejsou do postupu zapojeny národní parlamenty. Jedná se o následující ustanovení:

- článek 137 odst. 2 SES, kdy Rada může změnit požadavky pro určité oblasti sociální politiky ze zvláštní na řádnou legislativní proceduru. Tento článek doplněný Lisabonskou smlouvou se stane článkem 153 odst. 2 SFEU;
- článek 175 odst. 2 SES, podle kterého může Rada změnit legislativní postup pro určitá opatření v oblasti životního prostředí ze zvláštního na řádný. Tento článek pozměněný Lisabonskou smlouvou se stane článkem 192 odst. 2 SFEU. Také v oblasti vízové, azylové a imigrační politiky a ostatních politik spojených s volným pohybem osob (hlava IV SES) a v oblasti policejní a justiční spolupráce v trestních věcech (hlava VI SEU) existují ve stávajících Smlouvách dvě přechodová ustanovení (blíže viz kapitoly 5.6.7 a 5.6.9).





5. Vnitřní politiky Unie

5.1 Obecně použitelná ustanovení

Lisabonská smlouva zařadila do SFEU pod nadpis „Obecně použitelná ustanovení“ jedenáct zcela nových ustanovení (čl. 7–17 SFEU). Obsahují úpravu tzv. horizontálních zásad činnosti Unie, tzn. zásad, které by měly být dodržovány při realizaci všech činností Unie. Někdy bývají tyto zásady označovány jako tzv. *principy integrace*, protože zavazují Unii ke svému respektování a ochraně ve všech oblastech činnosti Unie.

Řada ze zásad parafrázuje hodnoty a cíle formulované v úvodních ustanoveních SEU (např. zákaz diskriminace, ochrana životního prostředí, rovnost mužů a žen, plná zaměstnanost, boj proti sociálnímu vyloučení). Uplatnění jednotlivých zásad při fungování Unie je formulováno s rozdílnou mírou intenzity (např. Unie zajišťuje, usiluje, přihlíží, zaměřuje se, bere v úvahu, zahrnuje, zohledňuje, pečuje), a je proto otázkou, zda všechna tato obecně použitelná ustanovení budou interpretována se stejnou mírou závaznosti.

Obsahově nejde o ustanovení původní, všechna lze najít v SÚ (čl. I-50 – I-52, čl. III-115 – III-122).

Čl. 7 SFEU:

Unie zajišťuje soudržnost mezi svými jednotlivými politikami a činnostmi s přihlédnutím ke všem svým cílům a v souladu se zásadou svěřené pravomoci.

První horizontální ustanovení zavádí požadavek soudržnosti při provádění všech jednotlivých politik a činností Unie s odkazem na cíle Unie, které také mají být zvažovány komplexně. Při tom je nutno dodržovat dělbu pravomocí svěřených Unii a členským státům.

V následujícím obecně použitelném ustanovení se Unie zavazuje usilovat o odstranění nerovností mezi muži a ženami a podporovat rovné zacházení mezi nimi (čl. 8 SFEU). Na boj proti diskriminaci na základě pohlaví stejně jako na základě rasy, etnického původu, náboženského vyznání nebo přesvědčení, zdravotního postižení, věku a sexuální orien-





tace se Unie má zaměřit i podle čl. 10 SFEU. Opatření k boji proti diskriminaci Unie přijímá na základě čl. 19 odst. 1 SFEU.

Sociální dimenzi Unie akcentuje horizontální klauzule v čl. 9 SFEU. Při přijímání všech legislativních i nelegislativních opatření by Unie měla přihlížet k požadavkům spojeným s podporou vysoké úrovně zaměstnanosti, zárukou přiměřené sociální ochrany, bojem proti sociálnímu vyloučení a vysokou úrovní všeobecného a odborného vzdělávání a ochrany lidského zdraví.

Ve shodě s dosavadním čl. 6 SES formuluje SFEU ve svém čl. 11 požadavek ochrany životního prostředí, zejména s ohledem na podporu udržitelného rozvoje. Obdobně čl. 12 SFEU obsahuje integrační princip ve formě požadavku na ochranu spotřebitele.

Čl. 13 SFEU:

Při stanovování a provádění politik Unie v oblastech zemědělství, rybolovu, dopravy, vnitřního trhu, výzkumu a technologického rozvoje a vesmíru zohledňují Unie a členské státy plně požadavky na dobré životní podmínky zvířat jako vnímajících bytostí; přitom zohlední právní nebo správní předpisy a zvyklosti členských států spojené zejména s náboženskými obřady, kulturními tradicemi a regionálním dědictvím.

Z protokolu k Amsterdamské smlouvě převzala Lisabonská smlouva článek upravující dobré životní podmínky zvířat. Na rozdíl od ostatních horizontálních zásad, které Unie musí zohlednit při provádění všech svých politik a činností, dobré životní podmínky zvířat musí Unie zohlednit jen ve stanovených oblastech, kterými jsou zemědělství, doprava, vnitřní trh, výzkum a technologický rozvoj, vesmír a nově i rybolov. Význam a dosah ustanovení poněkud oslabuje dovětek, podle něhož opatření v této oblasti musí respektovat národní zvyklosti členských států, týkající se např. kulturních a náboženských tradic.

Čl. 14 SFEU zdůrazňuje význam služeb obecně hospodářského zájmu mezi společnými hodnotami Unie a při podpoře sociální a územní soudržnosti.⁵⁴

54/ Blíže viz kapitola 5.21 služby obecného zájmu.





Čl. 15 SFEU:

1. S cílem podpořit řádnou správu věcí veřejných a zajistit účast občanské společnosti jednají orgány, instituce a jiné subjekty Unie co nejotevřeněji.

2. Evropský parlament, jakož i Rada při projednávání návrhu legislativního aktu a hlasování o něm, zasedají veřejně.

3. Každý občan Unie a každá fyzická osoba s bydlištěm nebo právnická osoba se statutárním sídlem v členském státě má právo na přístup k dokumentům orgánů, institucí a jiných subjektů Unie bez ohledu na použitý nosič, aniž jsou dotčeny zásady a podmínky stanovené v souladu s tímto odstavcem.

Obecné zásady a omezení z důvodu veřejného nebo soukromého zájmu, které upravují výkon tohoto práva na přístup k dokumentům, stanoví Evropský parlament a Rada formou nařízení řádným legislativním postupem.

Každý z výše uvedených orgánů, institucí nebo jiných subjektů zajišťuje transparentnost své činnosti a stanoví ve svém jednacím řádu zvláštní ustanovení o přístupu ke svým dokumentům v souladu s nařízením uvedeným v druhém pododstavci.

Soudní dvůr Evropské unie, Evropská centrální banka a Evropská investiční banka podléhají tomuto odstavci, pouze pokud vykonávají své správní funkce.

Evropský parlament a Rada zajistí zveřejnění dokumentů týkajících se legislativních postupů za podmínek stanovených nařízením uvedeným v druhém pododstavci.

Mezi obecně použitelná ustanovení zařadila Lisabonská smlouva nově i ustanovení upravující tzv. demokratický život Unie.⁵⁵ Obecný princip, že rozhodnutí jsou přijímána co nejotevřeněji a co nejbližší občanům, je stanoven již v čl. 1 SEU, čl. 15 SFEU tento princip co nejotevřenějšího jednání institucí EU dále rozvádí. Cílem transparentního jednání institucí EU je jednak podpora řádné správy věcí veřejných, která je jedním z práv zaručovaných Listinou základních práv EU (čl. 41), jednak umožnění participace občanů v době, kdy se o věci opravdu rozhoduje

55/ Srov. Hlava VI SÚ.





(tedy rozšíření práva na přístup k dokumentům). Koncepce co nejotevřenějšího jednání byla vytvořena judikaturou ESD. Ten také stanovil, že omezení otevřenosti jednání a přístupu k dokumentům, stanovené sekundárním právem, mají být vykládána restriktivně tak, aby byla zachována proporcionalita mezi právem na informace a důvodem utajení.

Zásada co nejotevřenějšího jednání je obecně formulována v odstavci 1, zbylé odstavce čl. 15 SFEU ji dále konkretizují. Explicitně je tak stanoveno (odst. 2), že projednávání legislativních aktů včetně hlasování jak v Evropském parlamentu, tak v Radě je bezpodmínečně veřejné. Za tímto účelem je každé zasedání Rady rozděleno na dvě části, kdy první je určena k projednávání legislativních aktů Unie a druhá nelegislativním činností.⁵⁶ Dosud SES stanovila, že Rada zveřejní výsledky a odůvodnění hlasování, jakož i prohlášení učiněná v zápisu, „*pokud jedná jako normotvůrce*“.⁵⁷

Právo na přístup k dokumentům bez ohledu na to, zda jde o písemný, elektronický či jiný záznam, je zaručeno všem občanům Unie i fyzickým osobám s bydlištěm a právnickým osobám se sídlem na území členského státu. Stejně jako odst. 2 čl. 15 SFEU formuluje právo na přístup k dokumentům i čl. 42 Listiny základních práv EU.

Výjimky z práva na přístup k dokumentům stanoví Evropský parlament s Radou řádným legislativním postupem ve formě nařízení. Dosud tuto problematiku upravuje nařízení č. 1049/2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise. V souladu s obsahem nového nařízení budou muset být novelizovány jednací řády orgánů, institucí a jiných subjektů.

Čl. 16 SFEU:

1. Každý má právo na ochranu osobních údajů, které se jej týkají.

Obecně použitelné ustanovení o právu na ochranu osobních údajů, které náleží „každému“, tzn. není omezeno např. pouze na občany Unie, se shoduje s prvním odstavcem čl. 8 Listiny základních práv Evropské unie. Listina mimoto ještě stanoví, že „*tyto údaje musí být zpracovány*

56/ Srov. čl. 16 odst. 8 SEU.

57/ Srov. čl. 207 odst. 3 druhý pododstavec SES.





korektně, k přesně stanoveným účelům a na základě souhlasu dotčené osoby nebo na základě jiného oprávněného důvodu stanoveného zákonem. Každý má právo na přístup k údajům, které o něm byly shromážděny, a má právo na jejich opravu.“ V souladu s těmito zásadami budou Evropským parlamentem a Radou řádným legislativním postupem přijata pravidla o ochraně fyzických osob při zpracování osobních údajů orgány, institucemi a jinými subjekty Unie a členskými státy, pokud vykonávají činnosti spadající do oblasti působnosti práva Unie.

Čl. 17 SFEU se věnuje postavení církví (odst. 1) a nekonfesních organizací (odst. 2). V souladu s prohlášením č. 11 připojeným k Závěrečnému aktu k Amsterdamské smlouvě se Unie zavazuje respektovat národní charakter úpravy postavení církví a náboženských společností stejně jako národní úpravu činnosti nekonfesních organizací. Oproti prohlášení je připojen nový třetí odstavec zdůrazňující, že Unie udržuje otevřený, transparentní a pravidelný dialog s těmito organizacemi.

5.2 Vnitřní trh

Ustanovení SFEU týkající se vnitřního trhu nejsou ve srovnání se stávající úpravou SES nijak zásadně změněna. Lisabonská smlouva důsledně užívá pojem „vnitřní trh“, který na všech místech nahradil SES místy používaný pojem „společný trh“.

Vytvoření vnitřního trhu zůstává jedním z cílů Unie (čl. 3 odst. 3 SEU), ve srovnání s SÚ jsou však úvodní ustanovení SEU ve znění Lisabonské smlouvy týkající se vnitřního trhu „střízlivější“ a ochuzená o aspekt „volné a nenarušené“ soutěže. Z SÚ rovněž Lisabonská smlouva nepřevzala ustanovení o „základních svobodách“, jimiž byly volný pohyb osob, služeb, zboží, kapitálu a svoboda usazování.

Úprava obecných ustanovení čl. 26 a 27 SFEU v podstatě přebírá znění čl. 14 a 15 SES. Pouze s ohledem na dosažený vývoj vnitřního trhu bylo původní ustanovení čl. 14 SES hovořící o opatřeních směřujících k vytváření vnitřního trhu doplněno Lisabonskou smlouvou o opatření, která mají zajistit jeho fungování. Definice vnitřního trhu jako prostoru bez vnitřních hranic, v němž je zajištěn volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu v souladu s ustanovením Smluv, zůstala nezměněna.





5.3 Volný pohyb zboží

Ustanovení SES týkající se volného pohybu zboží (čl. 23–31) jsou Lisabonskou smlouvou měněna pouze marginálně. Změny navíc kopírují zásahy, které do textu těchto ustanovení navrhovala provést SÚ. Např. podle čl. 23 SES je Společenství založeno na celní unii, zatímco podle čl. 28 SFEU Unie zahrnuje celní unii. Tento terminologický posun odráží také skutečnost, že z hlediska teritoriálního je pojem celní unie širší než územní působnost Smluv.⁵⁸

V celní unii se volně, bez zatížení dodatečnými cly či poplatky, pohybují výrobky pocházející z členských států i výrobky ze třetích zemí, které jsou v členských státech ve volném oběhu. Celní unie je obchodní oblastí, kde by měly být odstraněny bariéry spočívající v celních poplatcích a poplatcích, které mají rovnocenný účinek, kvantitativní opatření (kvóty) a opatření, která mají rovnocenný účinek jako kvantitativní omezení. Daně a administrativní postupy spojené se zbožím by měly být uplatňovány nediskriminačně. Vnější projevem celní unie je společná obchodní politika vůči třetím zemím, která – stejně jako celní unie – spadá do výlučné pravomoci Unie (čl. 3 odst. 1 písm. a) a e) SFEU).⁵⁹

5.4 Zemědělství a rybolov

Čl. 38 SFEU:

1. Unie vymezuje a provádí společnou zemědělskou politiku a společnou rybářskou politiku.

Vnitřní trh zahrnuje rovněž zemědělství, rybolov a obchod zemědělskými produkty. Zemědělskými produkty se rozumějí produkty rostlinné a živočišné výroby a rybolovu, jakož i výrobky po prvotním zpracování, které mají s těmito produkty přímou souvislost. Odkazy na společnou zemědělskou politiku nebo na zemědělství a užívání výrazu „zemědělský“ se rovněž vztahují na rybolov, s ohledem na zvláštní rysy tohoto odvětví.

58/ Viz Syllová, J., Pítrová, L., Svobodová, M., Ústava pro Evropu, Komentář, C. H. Beck, Praha 2005, str. 219.

59/ Srov. Syllová, J., Pítrová, L., Svobodová, M., Ústava pro Evropu, Komentář, C. H. Beck, Praha 2005, str. 219.





V oblasti zemědělství a rybolovu zavádí Lisabonská smlouva významné změny. Ve společné rybářské politice je oblast „zachování biologických mořských zdrojů“ vyjmuta ze sdílené pravomoci Unie a členských států a svěřena do výlučné pravomoci Unie.⁶⁰ Unie touto změnou získala výlučné oprávnění k ochraně ryb a zachování biologických zdrojů moře, a to jak uvnitř Unie, tak při uzavírání mezinárodních smluv. Oblast „zemědělství a rybolovu, kromě zachování biologických mořských zdrojů“ je zařazena do sdílené pravomoci Unie a členských států.⁶¹ Společná zemědělská politika je souborem nástrojů a opatření ovlivňujících zemědělskou produkci a její prvotní zpracování, rybolov a obchod se zemědělskými produkty.

Název hlavy III části třetí SFEU (býv. hlava II části třetí SES) „Zemědělství“ byl rozšířen o „a rybolov“ a článek 38 odst. 1 SFEU (býv. čl. 32 odst. 1 SES) byl doplněn o nové ustanovení. První část ustanovení zmocňuje Unii k formulování a provádění společné zemědělské politiky a společné rybářské politiky. Druhá část textu ustanovení vysvětluje, že odkazy na společnou zemědělskou politiku nebo na zemědělství a užívání pojmu „zemědělský“ se vztahují i na rybolov, s ohledem na zvláštní rysy tohoto odvětví. Touto změnou se rybářská politika stává integrální součástí společné zemědělské politiky Unie. Ustanovení zbývajících odstavců 2 až 4 tohoto článku nebyla změněna.

Nové znění ustanovení prvního pododstavce článku 42 SFEU (býv. čl. 36 SES) a odstavce 2 a 4 článku 43 SFEU (býv. čl. 37 SES) přesunuje oblast pravidel hospodářské soutěže, která se vztahují na zemědělskou produkci a obchod se zemědělskými produkty, oblast společné organizace zemědělských trhů, oblast nahrazení vnitrostátního systému organizace trhu společnou organizací trhu a oblast vypracování a provádění společné zemědělské politiky a společné rybářské politiky do spolurozhodovací procedury Evropského parlamentu a Rady. Právní předpisy ve výše vyjmenovaných oblastech nově přijímá Evropský parlament a Rada řádným legislativním postupem po konzultaci s Hospodářským a sociálním výborem. Rozšíření ustanovení odstavce 2 článku 43 SFEU o „ostatní ustanovení nezbytná pro sledování cílů společné zemědělské politiky a společné rybářské politiky“ umožňuje přijímání jakýchkoliv blíž

60/ Čl. 3 SFEU.

61/ Čl. 4 SFEU.





nespecifikovaných opatření mimo rámec společné organizace zemědělských trhů a lze předpokládat, že rozsah tohoto ustanovení bude muset být dodatečně vymezen.

Nový odstavec 3 v článku 43 SFEU (býv. čl. 37 SES) zakotvuje pravomoc Rady přijímat na návrh Komise „opatření týkající se stanovení cen, dávek, podpor a množstevních omezení a stanovení a přidělení rybolovných práv“. Ustanovení tohoto odstavce potvrzuje výlučné postavení Rady ve schvalování opatření ve výše uvedených oblastech bez konzultace s Evropským parlamentem a Hospodářským a sociálním výborem.

5.5 Volný pohyb osob, služeb a kapitálu

5.5.1 Pracovníci

Čl. 45 SFEU:

1. Je zajištěn volný pohyb pracovníků v Unii.
2. Volný pohyb pracovníků zahrnuje odstranění jakékoli diskriminace mezi pracovníky členských států na základě státní příslušnosti, pokud jde o zaměstnávání, odměnu za práci a jiné pracovní podmínky.
3. S výhradou omezení odůvodněných veřejným pořádkem, veřejnou bezpečností a ochranou zdraví zahrnuje právo:
 - a) ucházet se o skutečně nabízená pracovní místa;
 - b) pohybovat se za tím účelem volně na území členských států;
 - c) pobývat v některém z členských států za účelem výkonu zaměstnání v souladu s právními a správními předpisy, jež upravují zaměstnávání vlastních státních příslušníků;
 - d) zůstat na území členského státu po skončení zaměstnání za podmínek, které budou předmětem nařízení vydaných Komisí.
4. Tento článek se nepoužije pro zaměstnání ve veřejné správě.

Volný pohyb osob patří v evropském právu k tzv. základním svobodám jednotného vnitřního trhu EU spolu s volným pohybem zboží, služeb a kapitálu. V praxi je volný pohyb osob zajištěn především odstraňováním jakýchkoliv překážek, které by mohly bránit v přesunu do jiného





členského státu, a to bez ohledu na to ať už je to za práci, podnikáním, studiem či třeba turistikou.

Zajímavostí této oblasti je i to, že takto koncipovaný volný pohyb osob neplatí podle shodných pravidel pouze v Evropské unii, ale také v zemích Evropského hospodářského prostoru a obdobnou úpravu bilaterálního charakteru má s EU sjednanou i Švýcarská konfederace.

Volný pohyb pracovníků se stal základem volného pohybu osob především proto, že evropská integrace v rámci vytváření společného trhu začala právě touto skupinou.⁶² V obecné rovině znamená volný pohyb pracovníků to, že občané EU a jejich rodinní příslušníci⁶³ mají stejný přístup na trh práce jakéhokoliv členského státu jako vlastní občané tohoto státu. Je zakázána jakákoliv diskriminace na základě státní příslušnosti ve vztahu k zaměstnávání, odměňování a dalším podmínkám zaměstnávání.⁶⁴

Tento přístup se nevztahuje jen na přístup na trh práce, ale i na samotné hledání práce, využívání veřejných služeb zaměstnanosti či nakládání při odměňování nebo propouštění. Právo na volný pohyb může být omezeno pouze na základě odůvodnění veřejným pořádkem, veřejnou bezpečností nebo veřejným zdravím.

Pro zajištění volného pohybu pracovníků může Evropský parlament a Rada řádným legislativním postupem přijmout po konzultaci s Hospodářským a sociálním výborem opatření ve formě směrnic nebo nařízení. Tato opatření by měla především podpořit spolupráci úřadů práce členských států a odstranit takové postupy a praxi, jejichž zachování by bylo překážkou liberalizace pohybu pracovníků či by pracovníkům jiných členských států stanovovaly jiné podmínky volby pracovního místa než pro vlastní pracovníky.

Členské státy se také zavazují v rámci společného programu podporovat výměnu mladých pracovníků.

62/ Proto je úprava této oblasti inkorporována do hlavy IV Smlouvy o fungování Evropské unie, která je nazvaná „Volný pohyb osob, služeb a kapitálu“, přesněji do kapitoly I této hlavy nazvané „Pracovníci“. Toto umístění je důležité především vzhledem k jejich právní interpretaci. Znamená totiž, že tyto články jsou primárně zaměřeny na zajištění volného pohybu, zejména pracovníků.

63/ Pokud občan EU/EHP, od něhož odvozují svoje práva, uplatňuje právo volného pohybu.

64/ Pro podrobnosti viz Pennings F., *European Social Security Law*, Kluwer Law International, The Hague 2001, str. 21 an.





Čl. 48 SFEU:

Evropský parlament a Rada přijmou řádným legislativním postupem v oblasti sociálního zabezpečení taková opatření, která jsou nezbytná k zajištění volného pohybu pracovníků; za tímto účelem vytvoří systém, který migrujícím zaměstnancům a osobám samostatně výdělečně činným, jakož i osobám na nich závislým, zajistí:

- a) započtení všech dob získaných podle různých vnitrostátních právních předpisů pro účely vzniku a zachování nároků na dávky, jakož i pro výpočet jejich výše,
- b) vyplácení dávek osobám s bydlištěm na území členských států...

K problematice volného pohybu pracovníků se úzce váže i problematika sociálního zabezpečení. Pro úpravu této citlivé oblasti byla od počátku zvolena metoda koordinace jako v podstatě nejvolnější forma přiblížení právních řádů členských států.⁶⁵

V této oblasti bylo zakotveno několik základních principů, které jsou dále rozvedeny v nařízení (EHS) č. 1408/71. Tyto principy zahrnují: zásadu aplikace právního řádu jediné země, tedy státu, ve kterém jedinec pracuje; zásadu rovného zacházení se všemi pracovníky bez ohledu na jejich státní příslušnost; zásadu zachování práv během jejich nabývání (tedy sčítání dob pojištění); zásadu zachování nabytých práv (v dřívější praxi státy do zahraničí dávky sociálního zabezpečení nevyplácely) a konečně tzv. zákaz dvojího plnění, který znemožňuje, aby občan EU bylo vyplaceno více dávek z jednoho titulu.

Za účelem naplnění těchto zásad je Evropskému parlamentu a Radě umožněno přijmout řádným legislativním postupem opatření, která migrujícím zaměstnancům a osobám samostatně výdělečně činným i osobám na nich závislým zaručí započtení všech dob získaných podle různých vnitrostátních právních předpisů pro účely vzniku a zachování nároků na dávky, výpočtu výše dávek a jejich vyplácení.

Lisabonská smlouva zpřesňuje pojem migrující pracovník tak, že tento pojem zahrnuje jak zaměstnance, tak i osoby samostatně výdělečně

65/ Srov. Tomeš I., Koldinská K., Sociální právo Evropské unie, Praha, C. H. Beck 2003, str. 44.





činné. Tím se sjednocuje právní základ pro přijímání opatření týkajících se výdělečně činných osob v oblasti sociálního zabezpečení.⁶⁶

Mimo působnost ustanovení v oblasti sociálního zabezpečení i nadále zůstávají osoby, které nejsou výdělečně činné, a státní příslušníci třetích zemí.⁶⁷

Čl. 48 SFEU:

... Prohlásí-li člen Rady, že by se návrh legislativního aktu podle prvního pododstavce dotkl důležitých aspektů jeho systému sociálního zabezpečení, včetně oblasti působnosti, nákladů nebo finanční struktury, nebo by se výrazně dotkl finanční rovnováhy tohoto systému, může požádat, aby se návrhem zabývala Evropská rada...

Další novinkou je ustanovení obsažené v článku 48 SFEU, které reflektuje specifčnost oblasti sociálního zabezpečení a představuje svého druhu typ pojistky nebo „brzdného mechanismu“. Na základě této pojistky se člen Rady může v určitých případech dovolat toho, aby se záležitostí zabývala Evropská rada, a byla tak na ní přesunuta odpovědnost za finální rozhodnutí.

V případech, kdy se bude postupovat zmíněným způsobem a člen Rady využije svého práva k podání návrhu, aby se záležitost zabývala Evropská rada, dojde k pozastavení řádného legislativního postupu. Evropská rada do čtyř měsíců od tohoto pozastavení buď může rozhodnout o vrácení návrhu zpět Radě, která ukončí pozastavení řádného legislativního postupu, řádný legislativní postup obnoví, nebo může požádat Komisi o předložení nového návrhu, nebo nepřijme žádné opatření. V posledním případě se pak původně navržený akt považuje za nepřijatý.

66/ Doposud se opatření týkající se osob samostatně výdělečně činných přijímala na základě čl. 308 SES, který stejně jako čl. 42 SES vyžaduje jednomyslnost. (bližší viz Druhá zpráva pracovní skupiny expertů jmenovaných Právními službami EP, Rady a Komise [CONV 729/03] ze dne 12. května 2003, s. 45).

67/ Jako právní základ pro unijní úpravu oblasti sociálního zabezpečení opatření pro osoby, které nejsou výdělečně činné ani osoby na těchto osobách závislé, by se dalo využít ustanovení obsažené v odstavci 2 článku 21 Smlouvy o fungování Evropské unie, pro obdobnou úpravu pro státní příslušníky třetích zemí pak v úvahu přichází ustanovení článku 79 Smlouvy o fungování Evropské unie.





Tato ustanovení jsou doplněna prohlášeními připojenými ke SFEU. Konkrétně se jedná o prohlášení číslo 22⁶⁸ a 23.⁶⁹ První z těchto prohlášení obsahuje v podstatě obdobu brzdného mechanismu popsaného výše, a to pro návrhy legislativních aktů v oblasti přistěhovalecké politiky založených na článku 79 odstavci 2 SFEU. Zaručuje plné zohlednění zájmů toho členského státu, jehož systému sociálního zabezpečení (včetně oblasti působnosti, nákladů, finanční struktury nebo finanční rovnováhy) by se předkládaný návrh dotkl.

V druhém prohlášení je pak zdůrazněno, že rozhodování Evropské rady při postupu v rámci „brzdného mechanismu“ je konsensuální.

5.5.2 Právo usazování

Ustanovení upravující ve SFEU svobodu usazování (čl. 49–55) zůstávají ve srovnání se stávající úpravou (čl. 43–48 SES) v podstatě nezměněna. Na rozdíl od SÚ, která sjednocovala terminologii a důsledně používala pojem „svoboda usazování“, ponechala Lisabonská smlouva v textu SFEU současnou terminologickou nejednotnost – zatímco nadpis obsahuje pojem „právo usazování“, následující ustanovení důsledně používají pojem „svoboda usazování“.

Svobodou usazování se rozumí přístup k samostatně výdělečným činnostem a jejich výkon, zřizování a řízení podniků. SFEU, stejně jako dosud SES, zaručuje právo státních příslušníků členských států usadit se na území jiného členského státu ze účelem podnikání, a to za stejných podmínek, jaké mají příslušníci tohoto druhého státu (tzv. národní režim). Zakazuje rovněž opatření, která mají jak přímou, tak nepřímou diskriminační povahu.⁷⁰ Svoboda usazování se týká fyzických i právnických osob. Fyzické osoby však musí být státním příslušníkem některého členského státu, právnická osoba – „společnost“ či „podnik“ – musí (1) být založena podle práva některého členského státu a (2) své sídlo, ústřední správu nebo hlavní provozovnu mít na území Unie. Národní

68/ Prohlášení k článkům 48 a 79 Smlouvy o fungování Evropské unie.

69/ Prohlášení k čl. 48 druhému pododstavci Smlouvy o fungování Evropské unie.

70/ Srov. Syllová, J., Píťrová, L., Svobodová, M., Ústava pro Evropu, Komentář, C. H. Beck, Praha 2005, str. 194.





režim se podle čl. 55 SFEU (dosavadní čl. 294 SES) vztahuje i na kapitálovou účast státních příslušníků Unie ve společnostech založených podle občanského nebo obchodního práva včetně družstev či v jiných právnických osobách veřejného nebo soukromého práva s výjimkou neziskových organizací.

Nicméně i ze svobody usazování existují výjimky. První výjimka se podle čl. 51 SFEU (dosavadní čl. 45 SES) týká činností spjatých – i když jen příležitostně – s výkonem veřejné moci v daném členském státě. Odlišně od stávající úpravy, kdy Rada na návrh Komise mohla stanovit kvalifikovanou většinou, že některé činnosti jsou z ustanovení o právu usazování vyňaty, se nyní na rozhodnutí Rady o vynětí těchto činností podílí Evropský parlament v rámci řádného legislativního postupu. Druhou výjimku představuje možnost členských států uplatnit zvláštní režim zacházení pro cizí státní příslušníky z důvodu veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti či ochrany veřejného zdraví. I v tomto případě se na případném vydání směrnice ke koordinaci předpisů v této oblasti bude nově podílet Evropský parlament v rámci řádného legislativního postupu (čl. 52 odst. 2 SFEU).

5.5.3 Služby

Obdobně jako kapitolu upravující právo usazování, i následující kapitolu věnovanou volnému pohybu služeb ponechala Lisabonská smlouva bez podstatných změn. Stávající úprava čl. 49–55 SES v podstatě zůstává obsahem čl. 56–62 SFEU.

Obecným principem, zakotveným ve stávajícím čl. 49 SES, nově čl. 56 SFEU, je zákaz omezení volného pohybu služeb uvnitř Unie státním příslušníkům usazeným na území Unie. Ke změně došlo ve způsobu přijímání sekundárních předpisů rozšiřujících působnost zákazu omezení volného pohybu služeb i na státní příslušníky třetích zemí usazené uvnitř Unie. Doposud je mohla přijímat Rada kvalifikovanou většinou na návrh Komise, podle nové úpravy čl. 56 druhého pododstavce SFEU se procesu přijímání účastní i Evropský parlament, a to v rámci řádného legislativního postupu.

Nezměněna zůstává definice pojmu „služba“, za kterou je považován výkon poskytovaný zpravidla za úplatu, pokud není upraven ustano-





ními o volném pohybu osob, zboží a kapitálu. Bez zásahu zůstal i demonstrativní výčet činností, které lze považovat za služby ve smyslu Smluv – tj. činnosti průmyslové povahy, činnosti obchodní povahy, řemeslné činnosti a činnosti v oblasti svobodných povolání. I v oblasti volného pohybu služeb – stejně jako v případě svobody usazování – se uplatňuje tzv. národní režim, tzn. státní příslušníci jednoho členského státu mohou poskytovat služby na území jiného členského státu za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto druhého členského státu. K rozlišení, zda se v daném případě jedná o usazování či službu, je rozhodující dočasná povaha poskytování služby.

I nadále SFEU (čl. 58) zachovává zvláštní právní režim volného pohybu služeb v oblasti dopravy, který je upraven ustanoveními SFEU o dopravě, a v oblasti bankovních a pojišťovacích služeb, jež úzce souvisí s volným pohybem kapitálu. Ke změně legislativní procedury došlo v případě přijímání směrnic pro dosažení liberalizace určitého typu služeb. Dosud byly směrnice přijímány pouze Radou po konzultaci Hospodářského a sociálního výboru a Evropského parlamentu kvalifikovanou většinou, nově budou přijímány řádným legislativním postupem po konzultaci s Hospodářským a sociálním výborem.

5.5.4 **Kapitál a platby**

Volný pohyb kapitálu náleží vedle volného pohybu zboží, osob a služeb mezi základní svobody vnitřního trhu. Pohyb kapitálu znamená jednostranný převod hodnot věcného a peněžního kapitálu z jednoho státu do druhého státu, přičemž minimálně jeden z těchto států musí být členský stát Unie. Rozhodující je to, že transfer kapitálu je samostatný a netvoří protiplnění v rámci pohybu zboží, volného poskytování služeb nebo volného pohybu osob. K věcnému kapitálu patří například přímé investice, podnikové účasti a právo k nemovitostem, k peněžnímu kapitálu cenné papíry, půjčky, ručení a úvěry.

Volný pohyb plateb je komplementární svobodou k volnému pohybu kapitálu a zahrnuje všechny převody platebních prostředků mezi osobami různých států, přičemž minimálně jeden stát musí být členským státem Unie. Platby musí vyplynout z nějakého závazku v rámci





pohybu zboží, služeb, kapitálu nebo z volného pohybu osob. Na rozdíl od pohybu kapitálu představuje platba ve smyslu pohybu kapitálu také protiplnění za dodané zboží, za poskytnutou službu nebo za kapitálové plnění.

Původní znění Smlouvy o založení EHS obsahovalo jen podmíněné nařízení liberalizace volného pohybu kapitálu. Členské státy měly postupně zrušit omezení pohybu kapitálu pouze s cílem zajistit dobré fungování společného trhu Společenství. Teprve přijetí projektu hospodářské a měnové unie v rámci Maastrichtské smlouvy a jeho právní zakotvení do Smlouvy ES přineslo významnou revizi kapitoly volného pohybu kapitálu. Maastrichtská smlouva nově upravila ve Smlouvě ES články o liberalizaci pohybu kapitálu a pohybu plateb, a přinesla tak významný impuls v liberalizaci kapitálových toků. Ustanovení těchto článků zakazuje jakékoliv omezení volného pohybu kapitálu a volného pohybu plateb jak mezi členskými státy navzájem, tak i vůči třetím zemím.

K uskutečnění a posílení volného pohybu kapitálu mezi členskými státy a třetími zeměmi ve vyjmenovaných oblastech (přímé investice, včetně investic do nemovitostí, usazování, poskytování finančních služeb a přijetí cenných papírů na kapitálové trhy) podle čl. 57 SES mohla Rada na návrh Komise přijmout příslušná opatření. Lisabonskou smlouvou se mění procedura přijímání těchto opatření, která nově přijímá Evropský parlament a Rada řádným legislativním postupem.

Čl. 65 SFEU:

4. Nebudou-li přijata opatření podle čl. 64 odst. 3, může Komise, nebo nepřijme-li Komise rozhodnutí do tří měsíců od žádosti dotčeného členského státu, Rada přijmout rozhodnutí o tom, že se omezující daňová opatření přijatá členským státem vůči jedné nebo více třetím zemím považují za slučitelná se Smlouvami, pokud jsou odůvodněna některým z cílů Unie a jsou slučitelná s řádným fungováním vnitřního trhu. Rada rozhoduje jednomyslně na žádost členského státu.

Lisabonská smlouva ruší čl. 60 SES a nově vkládá do čl. 65 SFEU (býv. čl. 58 SES) nový odstavec 4. Ustanovení tohoto odstavce se týká případu,





kdy Rada nepřijme opatření podle čl. 64 odst. 3 SFEU (býv. čl. 57 odst. 2 SES), které by v oblasti liberalizace pohybu kapitálu do třetích zemí či z nich znamenalo v právu Unie krok zpět. Komise nebo Rada mohou na žádost členského státu přijmout rozhodnutí opravňující členský stát přijmout restriktivní opatření vůči jedné třetí zemi nebo jejich většímu množství. Opatření však musí být v souladu s fungováním vnitřního trhu a s ustanovením Smluv a má být oprávněné ve vztahu alespoň k jednomu z cílů Unie. Rada rozhoduje jednomyslně na žádost členského státu.

5.6 Prostor svobody, bezpečnosti a práva

Čl. 3 SEU:

2. Unie poskytuje svým občanům prostor svobody, bezpečnosti a práva bez vnitřních hranic, ve kterém je zaručen volný pohyb osob ve spojení s vhodnými opatřeními týkajícími se ochrany vnějších hranic, azylu, přistěhovalectví a předcházení a potírání zločinnosti.

Největší změnou, kterou Lisabonská smlouva ve srovnání se stávající právní úpravou přináší, je nepochybně nová úprava tzv. prostoru svobody, bezpečnosti a práva, která je smlouvou začleněna do pravomoci sdílené mezi Uníí a členskými státy. Smlouva nicméně zaručuje suverenitu a odpovědnost členských států v oblasti udržování veřejného pořádku a ochrany vnitřní bezpečnosti.

Čl. 72 SFEU:

Tato hlava se nedotýká výkonu odpovědnosti členských států za udržování veřejného pořádku a ochranu vnitřní bezpečnosti.

5.6.1 Pilířová struktura

Formálně ve smluvním rámci dochází k znovupropojení dvou souvisejících a dnes oddělených oblastí: volného pohybu osob, vízové, azylové a imigrační politiky (upravené v současnosti hlavou IV SES) a justiční a policejní spolupráce v trestních věcech (upravené v současnosti hlavou





VI SEU). Tato změna, označovaná jako „odstranění pilířové struktury“, s sebou přináší i změnu rozhodovacích postupů, rozšíření rozhodování kvalifikovanou většinou, posílení postavení Evropského parlamentu, změnu formy právních aktů a konečně i rozšíření jurisdikce Soudního dvora EU. Uvedená agenda je spojena do jediné společné hlavy označené jako **Prostor svobody, bezpečnosti a práva** (hlava V SFEU).

Úprava obsažená v Lisabonské smlouvě je vyústěním dosavadních vývojových tendencí. Spolupráce v oblasti justice a vnitřních věcí⁷¹ reagovala na využívání svobod vnitřního trhu spojeného s přeshraničním pohybem osob, služeb, kapitálu a svobodou usazování. K první komplexnější úpravě došlo v druhé polovině osmdesátých let, mimo právní rámec Společenství, na půdě schengenské spolupráce, která na základě Schengenské prováděcí dohody⁷² řešila související otázky policejní spolupráce a justiční spolupráce v trestních věcech. Potřeba ochrany existujících komunitárních zájmů vedla v roce 1992 k první institucionalizaci této spolupráce na úrovni Společenství. Maastrichtská smlouva zavedla koncept Evropské unie stojící na třech pilířích, z nichž třetím byla právě spolupráce v oblasti justice a vnitra. Tato spolupráce zahrnovala tři základní aspekty: bezpečnost (vnitřní a vnější), soudnictví (civilní a trestní) a svobodu (v konkrétní podobě opatření týkající se azylu, pohybu osob atd.).⁷³ Zkušenosti s aplikací ustanovení Maastrichtské smlouvy⁷⁴ vedly k dohodě na intenzivnější spolupráci v oblasti vízové, azylové a přistěhovalecké politiky a civilního soudnictví, reflektované Amsterdamskou smlouvou,

71/ Neformálně se vyvíjela na setkáních zástupců členských států pro oblasti policie a vnitra, která se specializovala a následně pak scházela pod označením TREVI – zkratka těchto koordinačních skupin byla vytvořena z počátečních písmen francouzských slov terorismus, radikalismus, extremismus a mezinárodní násilí (trestná činnost).

72/ Úmluva k provedení Schengenské dohody ze dne 14. června 1985.

73/ Srov. Syllová, J., Pítrová, L., Svobodová, M., Ústava pro Evropu, Komentář, C. H. Beck, Praha 2005, s. 378.

74/ Jednalo se zejména o otázky spojené s: řešením problémů ve spojení s rozvody dvou příslušníků jiných členských států a navazujícím spravedlivém, stejně jako vymahatelném, nastavení péče o dítě; s bojem proti přeshraniční trestné činnosti, která se adaptovala na vnitřní prostor a kterou je těžké postihovat komplexně, pokud je policie omezena hranicemi členského státu, zatímco organizovaná skupina své aktivity může neomezeně realizovat napříč celou Unii; s nalezením společného přístupu k přistěhovalecké politice, neboť prostor bez vnitřních hranic znamená, ať již přímé či nepřímé, dopady rozhodnutí jednoho členského státu na situaci v jiném členském státě a s řešením ochrany vnějších hranic, kdy odstranění vnitřních hranic znamená přirozeně větší tlak na hranice vnější apod.





kteřá tyto oblasti přenesla do prvního pilíře. Jen policejní a justiční spolupráce v trestních věcech zůstala upravena v hlavě VI SEU a podržela si dosavadní mezivládní charakter (jednomyslné rozhodování v Radě, konzultace s Evropským parlamentem). Nicméně i zde došlo k určité reformě například zavedením účinnějších opatření a většímu zapojení Komise do legislativního procesu. Lisabonská smlouva obsahuje nezbytné mechanismy k dokončení tohoto procesu. Policejní a justiční spolupráce v trestních věcech je absorbována do prvního pilíře jako jedna z vnitřních sdílených politik Unie při zachování určitých specifík v rozhodovacích postupech. Tato specifika jsou výrazem kompromisu mezi příznivci a odpůrci těsnější integrace v této citlivé oblasti.

Spolupráce v oblasti justice a vnitřních věcí je tedy Lisabonskou smlouvou spojena do jediné společné hlavy označené jako Prostor svobody, bezpečnosti a práva (hlava V SFEU), která zahrnuje:

- 1) Obecná ustanovení
- 2) Politiky týkající se kontrol na hranicích, azylu a přistěhovalectví
- 3) Justiční spolupráci v občanských věcech
- 4) Justiční spolupráci v trestních věcech
- 5) Policejní spolupráci.

5.6.2 Změny v legislativním a rozhodovacím postupu

Čl. 76 SFEU:

Akty uvedené v kapitolách 4 a 5 (*tj. justiční spolupráce v trestních věcech a policejní spolupráce – pozn. autora*) a opatření uvedená v článku 74, která zajišťují správní spolupráci v oblastech podle těchto kapitol, se přijímají:

- a) na návrh Komise, nebo
- b) z podnětu čtvrtiny členských států.

Legislativní iniciativa v rámci prvního pilíře náleží obecně Komisi. Výjimkou podle Amsterdamské smlouvy bylo přechodné pětileté období pro oblast vízové, azylové a přistěhovalecké politiky, kdy Rada rozhodo-





vala „na návrh Komise nebo z podnětu členského státu“.⁷⁵ V roce 2004 toto přechodné období uplynulo, tudíž i v těchto věcech, tj. v oblasti vízové, azylové a přistěhovalecké politiky, platí iniciační monopol Komise. V oblasti policejní a justiční spolupráce v trestních věcech však iniciativa jednoho členského státu zůstala zachována. Lisabonská smlouva sice tuto iniciativu změnila, ale na druhou stranu zavádí možnost podání návrhu legislativního aktu jednou čtvrtinou členských států.

K zásadní změně dochází i v hlasovací proceduře. V současnosti charakterizuje třetí pilíř upravující justiční a policejní spolupráci v trestních věcech jednomyslnost, která odpovídá mezivládnímu typu spolupráce. Lisabonská smlouva v souvislosti se zrušením stávající pilířové struktury činí z jednomyslnosti výjimku a jako pravidlo zavádí hlasování kvalifikovanou většinou. Tato změna znemožňuje uplatnění práva veta jediným členským státem. Třebaže se hlasování kvalifikovanou většinou stává pravidlem, zachovává Lisabonská smlouva v rámci prostoru svobody, bezpečnosti a práva několik oblastí, kde se bude i nadále rozhodovat jednomyslně.

Další změna spočívá v šíři zapojení Evropského parlamentu do legislativního procesu v rámci celé oblasti prostoru svobody, bezpečnosti a práva. Zapojení Evropského parlamentu do legislativního procesu by mělo garantovat citlivější přístup k ochraně základních práv a svobod, s níž agenda prostoru svobody, bezpečnosti a práva úzce souvisí.

5.6.3 Změna formy právních aktů

Lisabonská smlouva sjednocuje formy právních aktů sekundárního práva ve všech oblastech. Sekundární právo by i nadále mělo být přijímáno formou směrnic a nařízení. Nejedná se jen o změnu formální, s touto změnou jsou spojeny i systémové právní dopady. V oblasti současného třetího pilíře jsou dosud opatření ke sblížování právních předpisů členských států přijímána formou rámcových rozhodnutí a rozhodnutí, u nichž je Smlouvou o EU výslovně vyloučen přímý účinek. Sjednocení formy právních aktů povede k uplatnění systémových vlastností směr-

75/ Čl. 67 SES.





nic a nařízení i pro akty sekundárního práva v oblasti justiční a policejní spolupráce v trestních věcech (přímý účinek, odpovědnost členského státu za škodu způsobenou jednotlivci porušením komunitárního práva, možnost žaloby Komise pro porušení povinností při implementaci směrnic, přímá použitelnost nařízení atd.). Vzhledem k dopadu těchto změn na právní řády členských států je režim přechodu již existujících právních aktů v oblasti justiční a policejní spolupráce v trestních věcech detailně řešen samostatným protokolem k Lisabonské smlouvě.

Přechodná období

Protokolem k Lisabonské smlouvě je pro oblast policejní a justiční spolupráce upraveno přechodné období za účelem hladkého zavedení nové úpravy obsažené v Lisabonské smlouvě. Jedná se o politický a praktický kompromis usnadňující přijetí navrhované reformy. Toto přechodné období má umožnit převedení již existující právní regulace, přijaté formou nástrojů třetího pilíře.

Protokol o přechodných ustanoveních týkajících se aktů přijatých na základě hlav V a VI smlouvy o Evropské unii před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost

Čl. 9:

Právní účinky aktů orgánů, institucí a jiných subjektů Unie přijatých na základě Smlouvy o Evropské unii před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost jsou zachovány až do zrušení, zániku nebo změny těchto aktů za použití Smluv. [...]

Čl. 10:

1. Jako přechodné opatření a v případě aktů Unie v oblasti policejní spolupráce a justiční spolupráce v trestních věcech, které byly přijaty před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost, jsou pravomoci orgánů ke dni vstupu uvedené Smlouvy v platnost tyto: pravomoci Komise podle článku 258 Smlouvy o fungování Evropské unie se nepoužijí a pravomoci Soudního dvora Evropské unie podle hlavy VI Smlouvy o Evropské unii ve znění platném před





vstupem Lisabonské smlouvy v platnost zůstávají stejné, a to i v případě, že byly uznány podle čl. 35 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii.

2. Změna určitého aktu uvedeného v odstavci 1 vede k použití pravomocí orgánů uvedených v daném odstavci, jak jsou stanoveny ve Smlouvách...

3. Použitelnost přechodného opatření uvedeného v odstavci 1 v každém případě končí pět let ode dne vstupu Lisabonské smlouvy v platnost.

Z uvedené citace je zřejmé, že právní účinky aktů orgánů, institucí a jiných subjektů Unie přijatých na základě SEU před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost budou zachovány až do „zrušení, zániku nebo pozměnění těchto aktů za použití Smluv“. Závisí tedy na vůli členských států, do jaké míry budou o převod stát a do jaké míry ho podpoří. V tomto případě není převod časově vymezen žádným obdobím. To znamená, že nedojde-li z jakýchkoliv důvodů k převedení textu stávajících právních aktů třetího pilíře do právního rámce komunitárního, zůstanou následně *zbytková opatření*,⁷⁶ která i nadále setrvají ve své současné (přesněji řečeno ve své „*předlisabonské*“) právní formě.

K rozšíření pravomocí Komise (čl. 258 SFEU)⁷⁷ a rozšíření pravomocí Soudního dvora EU⁷⁸ by mělo dojít postupně:

1. Nové právní akty přijaté po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost v oblasti policejní a justiční spolupráce v trestních věcech budou plně spadat pod úpravu odpovídající ustanovením Lisabonské smlouvy.

2. Na opatření,⁷⁹ u nichž dojde po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost k pozměnění, budou zmíněné pravomoci rozšířeny okamžikem, kdy k jejich pozměnění dojde.

76/ Která nebudou zrušena, nezaniknou nebo nebudou pozměna po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost.

77/ Tj. kontrola plnění povinností vyplývajících členskému státu ze Smluv a případné předložení věci Evropskému soudnímu dvoru.

78/ Blíže k pravomocím Soudního dvora EU čl. 251 a násl. SFEU. Dojde nejenom k rozšíření jeho pravomocí, ale přirozeně i rozšíření jeho stávající jurisdikce na dnešní oblasti III. pilíře – v těchto dnes Evropský soudní dvůr rozhoduje pouze co se týče platnosti a výkladu opatření podle dnešního čl. 34 SEU.

79/ Dnešní čl. 34 odst. 2 SEU – Rada přijímá *opatření* (společné postoje, rámcová rozhodnutí, rozhodnutí, úmluvy).





3. Pro ostatní opatření, která nebudou pozměněna do konce pětiletého přechodného období, dojde k rozšíření pravomocí Komise a Soudního dvora EU okamžikem uplynutí tohoto pětiletého období.

Zjednodušeně řečeno má Lisabonskou smlouvou dojít:

- k formálnímu zrušení koncepce třetího pilíře ihned,
- k převodu opatření přijatých podle dnešního čl. 34 SEU v rámci třetího pilíře postupně a
- k zakotvení rozšíření pravomocí Komise a Soudního dvora EU pro oblasti dnešního třetího pilíře, nicméně s odkladem
 - do okamžiku změny opatření přijatých podle dnešního čl. 34 SEU a
 - maximálně pěti let pro ostatní opatření.

Opt-out Spojeného království

Spojené království si v rámci přechodných ustanovení vyjednalo výjimku ve formě výhrady přímo k výše uvedenému pětiletému přechodnému období. Jedná se o další výjimku pro Spojené království a Irsko vedle dnes již existující možnosti tzv. *opt-in* volby⁸⁰ – tentokrát pro oblast policejní a justiční spolupráce v trestních věcech.⁸¹ Tímto způsobem si chce Spojené království zajistit možnost poslední případně možné únikové cesty z automatického rozšíření pravomocí Komise a Soudního dvora EU na konci pětiletého přechodného období.⁸² Spojené království tak bude moci nejpozději 6 měsíců před uplynutím přechodného období oznámit Radě, že v případě tzv. *zbytkových opatření* nepřijímá rozšíření pravomocí Komise a Soudního dvora EU.

Jako protiváha tohoto ústupku Spojenému království byly do textu zapracovány dva mechanismy.

80/ Stávající protokol č. 4 o postavení Spojeného království a Irska.

81/ Tak, jak byla pro tyto země zavedena výjimka pro oblasti azylu, přistěhovalectví, vizové politiky a spolupráce v oblasti občanskoprávních věcí (stávající Protokol č. 4 o postavení Spojeného království a Irska).

82/ Jak bylo již zmíněno v souvislosti s politickými důvody dostatečně dlouhého přechodného období, tato výhrada Spojeného království má jistě obdobný záměr, tj. učinit stávající rozhodnutí politicky přijatelnější.





1. Tato volba je možná pouze s vyloučením účasti Spojeného království na všech tzv. *zbytkových opatřeních*. Smyslem tohoto ustanovení je zabránit „vybírání rozinek“, tj. výběru pouze zajímavějších ustanovení na úkor jednoty a vzájemné solidarity Unie.

2. Vedle toho bylo do Protokolu zapracováno ustanovení týkající se náhrady vzniklé škody spojené s rozhodnutím Spojeného království dále se neúčastnit provádění některých legislativních aktů.⁸³

5.6.4 Posílená spolupráce a „záchranné brzdy“ (emergency brakes)

Jako kompromisní řešení pro rozdílné představy členských států o rychlosti integrace v oblasti trestního práva zavádí Lisabonská smlouva speciální úpravu posílené spolupráce pro oblast policejní a justiční spolupráce v trestních věcech.⁸⁴ Mechanismus této speciální posílené spolupráce je v lehce odlišných verzích zapracován i do ustanovení týkajících se úpravy vzájemného uznávání soudních rozhodnutí,⁸⁵ minimálních pravidel pro vymezení trestných činů a sankcí,⁸⁶ evropského veřejného žalobce⁸⁷ a policejní spolupráce.⁸⁸

Jde o nová nebo v rámci dnešního třetího pilíře upravená témata, u kterých je vždy v určité podobě zachována jednomyslnost rozhodování.⁸⁹

83/ Rada pak může na návrh Komise rozhodnout, že Spojené království ponese přímé finanční náklady, které nezbytně a nevyhnutelně nastaly z důvodu ukončení jeho účasti na těchto aktech.

84/ Hlava IV SEU (Ustanovení o posílené spolupráci) a hlava III SFEU (Posílená spolupráce). Obecná úprava posílené spolupráce je zpracována v jiné části této práce.

85/ Čl. 82 SFEU.

86/ Čl. 83 SFEU.

87/ Čl. 86 SFEU.

88/ Kapitola 5 SFEU.

89/ Čl. 86 odst. 1 a čl. 87 odst. 1 na jednomyslnosti stojí a čl. 82 odst. 2 a čl. 83 odst. 1, 2 v určité variantě tuto také zachovávají, především pokud jde o možné rozšíření těchto ustanovení rozhodnutím Rady i na další oblasti. V případech, kdy je v rámci čl. 82 (2) a čl. 83 (1, 2) zavedeno rozhodování řádným legislativním postupem, může členský stát návrh také vetovat (srov. citace uvedená v rámečku), takže tento návrh může být dále přijat již toliko v rámci do těchto ustanovení zavedeného mechanismu posílené spolupráce, třebaže není přímo stanovena jednomyslnost.





Jednomyslnost na straně jedné a možnost posílené spolupráce na straně druhé dává členským státům na výběr mezi variantou rychlejší nebo pomalejší integrace.

Zvláštní procedurální ustanovení platí v oblasti justiční spolupráce v trestních věcech a policejní spolupráce. Pokud některý z členských států vetuje příslušný návrh směrnice (čl. 82 a 83 SFEU), nařízení (čl. 86 SFEU) nebo opatření (čl. 87 SFEU) a přeje-li si alespoň devět členských států na základě takového návrhu navázat posílenou spolupráci, považuje se povolení k zavedení posílené spolupráce za udělené a použijí se ustanovení o posílené spolupráci (viz kapitola 4.5).

Čl. 82, 83 SFEU:

3. Pokud se člen Rady domnívá, že by se návrh směrnice podle odstavce 1 nebo 2 dotkl základních aspektů jeho systému trestního soudnictví, může požádat, aby se návrhem zabývala Evropská rada. V takovém případě se řádný legislativní postup pozastaví.

Čl. 86, 87 SFEU:

1. a 3. Není-li dosaženo jednomyslnosti, může skupina alespoň devíti členských států požádat, aby byl návrh nařízení předložen Evropské radě. V takovém případě se postup v Radě pozastaví.

Čl. 82, 83, 86, 87 SFEU:

1. a 3. Není-li dohody dosaženo a pokud si alespoň devět členských států přeje navázat posílenou spolupráci na základě dotčeného návrhu směrnice, oznámí to ve stejné lhůtě Evropskému parlamentu, Radě a Komisi. V takovém případě se povolení k zavedení posílené spolupráce podle čl. 20 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii a čl. 329 odst. 1 této smlouvy považuje za udělené a použijí se ustanovení o posílené spolupráci.

Na rozdíl od obecné úpravy posílené spolupráce se speciální úprava pro oblast policejní a justiční spolupráce v trestních věcech vyznačuje možností určitého *zautomatizovaného* či *akcelerovaného* přechodu k po-





sílené spolupráci.⁹⁰ Z výše uvedených citací příslušných ustanovení je zřejmé, že způsob přechodu k posílené spolupráci je ve všech čtyřech případech obdobný. Odlišnost je třeba hledat ve spouštěcím mechanismu přechodu k posílené spolupráci. V případě vzájemného uznávání soudních rozhodnutí (čl. 82 SFEU) a minimálního vymezení trestných činů a sankcí (čl. 83 SFEU) stačí, když členský stát oznámí, že se domnívá, že by se návrh směrnice dotkl základních aspektů jeho systému trestního soudnictví. Specifikem ustanovení čl. 82 a čl. 83 je to, že členský stát může ze zmíněného důvodu fakticky zablokovat i řádný legislativní postup. Naproti tomu v případě Úřadu evropského veřejného žalobce (čl. 86 SFEU) a policejní spolupráce (čl. 87 SFEU), jejichž ustanovení stojí na zvláštním legislativním postupu, tj. jednomyslnosti, stačí, nebude-li jednomyslnosti dosaženo. Zakotvení uvedených blokačních mechanismů označovaných jako „záchranné brzdy“ je kompromisem, který má umožnit členským státům udržet kontrolu nad tempem integrace v této citlivé oblasti.

Ve všech uvedených příkladech skupina devíti členských států může požádat, aby byl návrh opatření předložen Evropské radě. Postup v Radě se tím pozastaví a Evropská rada má čtyři měsíce na to, aby dosáhla konsensu.⁹¹ Nebude-li potřebný souhlas dosažen a o posílenou spolupráci bude mít stále zájem skupina alespoň devíti členských států, oznámí tato skupina svůj záměr Evropskému parlamentu, Radě a Komisi. Toto oznámení pak nahrazuje povolení Rady⁹² k zavedení posílené spolupráce podle obecné úpravy.

90/ Srov. čl. 82, 83, 86, 87 SFEU – „V takovém případě se povolení k zavedení posílené spolupráce podle čl. 20 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii a čl. 329 odst. 1 této smlouvy považuje za udělené a použijí se ustanovení o posílené spolupráci.“

91/ Zatímco SÚ stanovila lhůtu 12 měsíců pro pozastavení postupu v Radě, Lisabonská smlouva toto období zkrátila na 4 měsíce, čímž vedle vyloučení možné blokace hlubší (další) integrace, dochází i k omezení neopodstatněných průtahů.

92/ Čl. 329 odst. 1 SFEU – „Členské státy [...] podají žádost Komisi a upřesní oblast a cíle navrhované posílené spolupráce. Komise může v tomto smyslu předložit Radě návrh. [...] Povolení k zavedení posílené spolupráce [...] vydá Rada na návrh Komise po obdržení souhlasu Evropského parlamentu.“





5.6.5 Formy povolené spolupráce mezi členskými státy

a) Správní spolupráce mezi příslušnými útvary členských států (čl. 74 SFEU)

Zavádění možnosti správní spolupráce mezi příslušnými útvary členských států, jakož i mezi členskými státy a Komisí, je v oblasti prostoru svobody, bezpečnosti a práva v současné době upraveno toliko pro vízovou, azylovou a přistěhovaleckou politiku a jiné politiky týkající se volného pohybu osob. Lisabonská smlouva tuto možnost rozšíří i na stávající třetí pilíř. Rada k zajištění správní spolupráce bude rozhodovat kvalifikovanou většinou po konzultaci s Evropským parlamentem. Jedinou výjimkou pro opatření v oblasti policejní a justiční spolupráce v trestních věcech bude to, že vedle návrhu Komise může Rada rozhodnout i z podnětu jedné čtvrtiny členských států.⁹³

b) Spolupráce a koordinace mezi vnitrostátními orgány členských států za účelem posílení vnitrostátní bezpečnosti (čl. 73 SFEU)

Lisabonskou smlouvou má dojít k rozšíření obecných ustanovení týkajících se prostoru svobody, bezpečnosti a práva o úpravu, podle které budou členské státy moci „*mezi sebou a na vlastní odpovědnost organizovat formy spolupráce a koordinace, které považují za vhodné, mezi příslušnými útvary svých státních správ odpovědnými za ochranu národní bezpečnosti*“. Účelem tohoto ustanovení je potvrzení výlučné národní povahy pravomocí, s nimiž členský stát udržuje pořádek a vnitřní bezpečnost, a rozšíření těchto pravomocí na možnost spolupráce a koordinace mezi členskými státy.⁹⁴

Národní bezpečnost je přirozeně citlivá oblast, kterou si členské státy chrání. Nicméně přeshraniční (mezistátní) spolupráce je v současné době často nezbytná a v některých případech je již využívána pro potřeby udržování veřejného pořádku a ochranu vnitřní bezpečnosti. Proto Lisabonská smlouva upravuje spolupráci a koordinaci mezi členskými

93/ Srov. čl. 76 SFEU.

94/ Toto ustanovení čl. 73 SFEU doplňuje původně navržené znění textu SÚ, které zase přijímala ustanovení článků 64 SES a 33 SEU.





státy v souvislosti s ochranou národní bezpečnosti. Jedinou podmínkou stanovenou přímo v textu článku 73 SFEU má být označení takové spolupráce za vhodnou a její realizace na vlastní odpovědnost.

Do tohoto druhu spolupráce a koordinace není Komise, na rozdíl od předcházejícího příkladu správní spolupráce (čl. 74 SFEU), přímo zapojena. V rámci Rady by měl být nicméně zřízen stálý výbor k zajištění podpory a posílení operativní spolupráce v oblasti vnitřní bezpečnosti.⁹⁵ Článek 71 SFEU stanoví, že o jednáních tohoto výboru má být informován Evropský parlament a národní parlamenty.

5.6.6 Jednostranné omezení volného trhu v rámci boje proti terorismu

Dnešní článek 60 SES při dodržení pevně stanovených podmínek umožňuje výjimku z volného pohybu kapitálu a plateb vůči třetí zemi. Lisabonská smlouva tuto úpravu obsahově výslovně spojuje s bojem proti terorismu a s ním souvisejícími činnostmi.⁹⁶ (Tento článek byl Lisabonskou smlouvou přepracován a přenesen do kapitoly o obecných ustanoveních v hlavě týkající se prostoru svobody, bezpečnosti a práva jako čl. 75 SFEU.)

Současná úprava čl. 60 SES používá pojmu „*nezbytná okamžitá opatření*“, která může Rada v oblasti pohybu kapitálu a plateb vůči třetí zemi přijmout, považuje-li to za nezbytné. Nerozhodne-li Rada, může členský stát z vážných politických důvodů přijmout jednostranná opatření. Rada může na návrh Komise rozhodnout kvalifikovanou většinou o dalším trvání těchto jednostranných opatření přijatých členskými státy.

Změna, odpovídající ustanovením SÚ, která Lisabonská smlouva přebírá, předpokládá v případě nezbytnosti přijetí nařízení, které by stanovilo „*rámec správních opatření týkajících se pohybu kapitálu a plateb, jako je zmrazení peněžních prostředků, finančních aktiv nebo hospodářských výhod, které náleží fyzickým nebo právnickým osobám,*

95/ Čl. 71 SFEU.

96/ Jde o aktivity přímo či nepřímo podporující terorismus, které jsou v rozporu se zásadami a principy vnitřní a vnější činnosti Evropské unie (čl. III-257, III-292 SÚ), blíže Syllová, J., Pítrová, L., Svobodová, M., Ústava pro Evropu, Komentář, C. H. Beck, Praha 2005, s. 238.





*skupinám nebo nestátním útvarům, jsou jimi vlastněny nebo jsou v jejich v držbě“.*⁹⁷ Dochází tak k zúžení definice subjektů, pro které mohou být sankční opatření přijata. Dnes se jedná přímo o omezení vůči třetí zemi jako celku. Napříště by se toto opatření mělo uplatňovat vůči fyzickým nebo právnickým osobám, skupině nebo nestátním útvarům. Jako protiva tohoto zúžení má být zavedena povinnost upravit v právních aktech vydaných na základě tohoto článku ustanovení o právních zárukách.⁹⁸

Změny v oblasti jednotlivých politik

5.6.7 Politiky týkající se kontrol na hranicích, azylu a přistěhovalectví

Oblast vízové, azylové a přistěhovalecké politiky byla přenesena již Amsterdamskou smlouvou do prvního pilíře EU⁹⁹ a Lisabonská smlouva zde nahrazuje zbývající jednomyslnost řádným legislativním postupem, tj. rozhodováním kvalifikovanou většinou. Jde v podstatě pouze o opatření podle čl. 63 odst. 3 písm. a)¹⁰⁰ a odst. 4 SES,¹⁰¹ protože to, co do rozhodování kvalifikovanou většinou nepřenesla Amsterdamská smlouva, přeneslo k 1. 1. 2005 rozhodnutí Rady na základě článku 67 SES.¹⁰²

Budoucí vývoj v oblasti azylové a přistěhovalecké politiky tak může být ovlivněn především rozšířením pravomoci Soudního dvora EU

97/ Čl. 75 SFEU.

98/ Jedná se především o možnost napadnutí takového rozhodnutí před příslušným národním soudem.

99/ Stejně jako justiční spolupráce v oblasti občanskoprávní, o které je pojednáno dále.

100/ Týkající se přistěhovalecké politiky v oblastech, které se týkají podmínek „vstupu a pobytu a pravidel, podle nichž členské státy udělují dlouhodobá víza a vydávají povolení k pobytu, včetně těch, která jsou udělována a vydávána za účelem slučování rodin“.

101/ Týkající se opatření vymezujících „práva a podmínky, na základě kterých mohou státní příslušníci třetích zemí, kteří oprávněně pobývají v některém členském státě, pobývat v ostatních členských státech“.

102/ Rozhodnutí Rady, 2004/927/ES, ze dne 22. prosince 2004, podle něhož se na určité oblasti obsažené v hlavě IV třetí části Smlouvy o založení Evropského společenství použije postup podle článku 251 uvedené smlouvy.





a právní závazností Listiny základních práv, jejíž konkrétní ustanovení mohou významně ovlivnit otázky (tj. následně také soudní spory) týkající se přistěhovalectví a azylu.¹⁰³

a) Kontroly na hranicích a vízová politika

Čl. 77 SFEU:

1. Unie rozvíjí politiku s cílem:

- a) zajistit, aby osoby bez ohledu na svou státní příslušnost nebyly kontrolovány při překračování vnitřních hranic;
- b) zajistit kontrolu osob a účinný dohled nad překračováním vnějších hranic;
- c) postupně zavést integrovaný systém řízení vnějších hranic.

Ustanovení Lisabonské smlouvy se od stávajícího textu obsahově významně neliší. Došlo k určitému zjednodušení a zobecnění, které odpovídá dosaženému vývoji. Čl. 77 SFEU je základem pro úpravu tří důležitých oblastí – propustnost vnitřních hranic (odstranění kontrol), ochranu vnějších hranic a navazující vízovou politiku.¹⁰⁴ Pokud jde o obecná ustanovení týkající se zajišťování volného pohybu přes vnitřní hranice a společné kontroly vnějších hranic, vychází Lisabonská smlouva z dosavadní úpravy.¹⁰⁵ Nově je zdůrazněn cíl zavedení integrovaného systému řízení vnějších hranic. Evropský parlament a Rada pak budou za tímto účelem přijímat nezbytná opatření řádným legislativním postupem. Pokud jde o kontrolu vnějších hranic a zavedení integrovaného systému jejich řízení, již v únoru roku 2008 představil tehdejší komisař pro oblast prostoru svobody, bezpečnosti a práva, Franco Frattini, balíček tří sdělení, která otevřela diskusi na uvedené téma.¹⁰⁶

103/ Srov. tematický komentář „Guide to the Constitutional Treaty“, s. 47, dostupný na webových stránkách Open Europe – <http://openeurope.org.uk/research/guide.pdf>

104/ Nově se ve smluvním textu explicitně objevuje termín „společná politika v oblasti víz“.

105/ čl. 77 SFEU z dnešního čl. 62 SES.

106/ Srov. shrnující informace k tomuto balíčku obsažená ve Výběru dokumentů EU, vydání 2/2008, výbor pro evropské záležitosti Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR (zdroj: http://www.psp.cz/kps/pi/doc_eu_08_02.pdf).





Změny v souvisejících ustanoveních

Lisabonská smlouva nově zavádí tzv. „pasovou klauzuli“. Ukáže-li se k usnadnění výkonu práva volně se pohybovat a pobývat na území členského státu¹⁰⁷ činnost Unie jako nezbytná a nestanoví-li Smlouvy v jiné části pro takovou činnost nezbytné pravomoci, zavádí se možnost, aby Rada přijala předpisy „*týkající se cestovních pasů, průkazů totožnosti, povolení k pobytu a jiných obdobných dokladů*“. Rada rozhoduje zvláštním legislativním postupem, tj. jednomyslně a po konzultaci s Evropským parlamentem. Současná úprava (čl. 18 odst. 3 SES) tuto možnost vylučuje.

b) Azylová a přistěhovalecká politika

Současný text (čl. 63 SES) upravuje společně azylová opatření a přistěhovalectví. Lisabonská smlouva tyto oblasti odděluje do samostatných ustanovení a, jak již bylo výše zmíněno, zavádí pravidlo řádného legislativního postupu.

Azylová politika (čl. 78 SFEU)

Po dokončení tzv. první fáze zakládání společného evropského azylového systému, tj. založení minimálních pravidel a určovacích mechanismů,¹⁰⁸ odpovídá ustanovení čl. 78 SFEU již více tzv. druhé fázi společného evropského azylového systému.¹⁰⁹ Cílem druhé fáze je vytvořit společnou proceduru pro udělování mezinárodní ochrany (tj. azylu a doplňkové ochrany) a jednotné postavení pro ty, jimž byla udělena mezinárodní ochrana. Za účelem dosažení společného evropského azylového systému Lisabonská smlouva stanoví, že mají být přijímána opatření upravující:

107/ Čl. 20 odst. 2 písm. a) SFEU.

108/ První fáze byla završena přijetím posledního ze čtyř plánovaných právních aktů této fáze (směrnice o minimálních standardech pro postupy členských států při udělování a odjímání statusu uprchlíka v prosinci roku 2005 – tzv. procedurální směrnice, 85/2005/ES).

109/ Nástroje a opatření druhé fáze společného evropského azylového systému mají být přijaty do konce roku 2010 (srov. Akční plán Rady a Komise, kterým se provádí Haagský program o posílení svobody, bezpečnosti a práva v Evropské unii, ze dne 10. června 2005, 2005/C 198/01).





Čl. 78 SFEU:

2. [...]

- a) jednotný azylový status pro státní příslušníky třetích zemí platný v celé Unii;
- b) jednotný status doplňkové ochrany pro státní příslušníky třetích zemí, kteří, aniž by získali evropský azyl, potřebují mezinárodní ochranu;
- c) společný režim dočasné ochrany vysídlených osob v případě hromadného přílivu;
- d) společný postup pro udělování a odnímání jednotného azylového statusu nebo statusu doplňkové ochrany;
- e) kritéria a mechanismy pro určení členského státu příslušného pro posouzení žádosti o azyl nebo doplňkovou ochranu;
- f) normy týkající se podmínek pro přijímání žadatelů o azyl nebo doplňkovou ochranu;
- g) partnerství a spolupráci se třetími zeměmi pro zvládání přílivů osob žádajících o azyl nebo doplňkovou či dočasnou ochranu.

Na základě aktuálních zkušeností s přílivem osob na jižních hranicích Unie, žádajících následně v Unii o azyl, a také v souladu se stávajícím zněním čl. 64 odst. 2 SES, bylo do čl. 78 SFEU odst. 3 zapracováno ustanovení týkající se stavu nouze v důsledku náhlého přílivu státních příslušníků třetích zemí. V takovém případě by mohla Rada na návrh Komise a po konzultaci s Evropským parlamentem přijmout ve prospěch dotčených členských států dočasná opatření.¹¹⁰ S nimi bude také souviset odkaz na uplatňování zásady „solidarity a spravedlivého rozdělení odpovědnosti mezi členskými státy, a to i na finanční úrovni“.¹¹¹

110/ Ve srovnání se současným zněním nejsou v Lisabonské smlouvě tato opatření časově přímo limitována a do procesu je zahrnut i Evropský parlament.

111/ Ten je sice aplikovatelný na celou kapitolu (tj. oblasti týkající se hranic, víz, azylu a přistěhovalectví), nicméně v rámci azylové politiky je možné ho zmínit právě z důvodu nejčerstvějších zkušeností s přílivem žadatelů o azyl na jižní mořské hranici Unie. Hlídní této hranice a zásahy na moři jsou přirozeně nákladnější než na hranicích kontinentálních.





Přistěhovalecká politika (čl. 79 SFEU)

Napříště bude Unie rozvíjet vedle společné politiky v oblasti víz a společné politiky týkající se azylu i společnou přistěhovaleckou politiku, jejímž cílem má být účinné řízení migračních toků, spravedlivé zacházení s příslušníky třetích zemí oprávněnými pobývat v členském státě a boj proti nedovolenému přistěhovalectví a obchodu s lidmi.

Přistěhovalecká politika spojuje dvě důležitá témata, kterými jsou legální a nelegální přistěhovalectví. V případě těchto témat jde o úzce propojené otázky,¹¹² které musejí být nutně koordinovány. Na základě Lisabonské smlouvy by otázky legálního a nelegálního přistěhovalectví napříště podléhaly stejné proceduře pro přijímání právních aktů. To by mohlo pomoci vyloučit izolovaná řešení pro jednotlivé oblasti. V případě zvládání (řízení) migračních toků jde o řadu politik (od sociální přes pracovní až po bezpečnostní), které je třeba náležitě vyvážit. Opatření zavedená Lisabonskou smlouvou by měla přispět k účinnější integrační politice.

Čl. 79 SFEU:

4. Evropský parlament a Rada mohou řádným legislativním postupem přijmout opatření pro povzbuzení a podporu činnosti členských států k podpoře integrace státních příslušníků třetích zemí oprávněně pobývajících na jejich území. [...]

Uvedené ustanovení samo vylučuje možnost harmonizace právních předpisů členských států, jde tedy čistě o určitá podpůrně-iniciační opatření v rámci podpůrné činnosti Unie.

Poslední novinkou je již SÚ navržené ustanovení, které členským státům umožňuje stanovit objem vstupů státních příslušníků třetích zemí přicházejících na jejich území za účelem hledat práci či podnikat jako samostatně výdělečná osoba.¹¹³ Toto ustanovení je zvláště důležitým regulačním mechanismem, který by měl i v době společné přistěhovalecké politiky zůstat ochranou vnitřního pracovního trhu proti

112/ Jako hlavní příklad uvedme, že omezení možností legálního přistěhovalectví zvyšuje poptávku po nelegálním řešení.

113/ Čl. 79 odst. 5 SFEU.





nežádoucím (nezvladatelnému) přílivu cizích státních příslušníků pohybujících se již volně za prací v rámci společného pracovního trhu Unie.

5.6.8 Justiční spolupráce v občanských věcech

Podle stávající úpravy v čl. 65 SES mohou být přijímána opatření v oblasti soudní spolupráce v občanských věcech s mezinárodním prvkem. Tato opatření však mohou být přijímána pouze, „*pokud je to nutné k řádnému fungování vnitřního trhu*“. Dále následuje demonstrativní výčet možných opatření zahrnujících:

- zlepšení a zjednodušení systému mezinárodního doručování soudních a mimosoudních písemností, spolupráce při opatrování důkazů, uznání a výkonu soudních a mimosoudních rozhodnutí v občanských a obchodních věcech;
- podporu slučitelnosti kolizních norem platných v členských státech a předpisů pro řešení kompetenčních sporů;
- odstraňování překážek řádného průběhu občanskoprávního řízení, popřípadě podporu slučitelnosti úpravy občanskoprávního řízení v členských státech.

Lisabonská smlouva do stávající úpravy vnáší několik podstatných změn. Čl. 81 SFEU, nahrazující dosavadní čl. 65 SES, v odst. 1 zakotvuje obecnou pravomoc v občanských věcech s tím, že „*Unie rozvíjí justiční spolupráci v občanských věcech s mezinárodním prvkem založenou na zásadě vzájemného uznávání soudních a mimosoudních rozhodnutí*“. Výslovně umožňuje přijímání harmonizačních opatření – tj. opatření pro sbližování právních předpisů členských států.¹¹⁴ Podle odst. 2 čl. 81 SFEU „*přijímají Evropský parlament a Rada řádným legislativním postupem opatření, která mají, zejména pokud je to nezbytné k řádnému fungování vnitřního trhu, za cíl zajistit:*

114/ Srov. House of Lords, European Union Committee: The Treaty of Lisbon: an impact assessment, Volume 1: Report, 10th Report of Session 2007–08, HL Paper 62-I, str. 137.





- vzájemné uznávání a výkon soudních a mimosoudních rozhodnutí mezi členskými státy;
- přeshraniční doručování soudních a mimosoudních písemností;
- slučitelnost kolizních norem a pravidel pro určení příslušnosti platných v členských státech;
- spolupráci při opatřování důkazů;
- účinný přístup ke spravedlnosti;
- odstraňování překážek řádného průběhu občanskoprávního řízení, v případě potřeby podporou slučitelnosti úpravy občanskoprávního řízení v členských státech;
- rozvíjení alternativních metod urovnávání sporů;
- podporu dalšího vzdělávání soudců a soudních zaměstnanců“.

Základní rozdíl oproti stávající úpravě tkví ve „změkčení“ dosavadního požadavku na přijímaná opatření, podle něhož mohou být přijímána pouze „pokud je to nutné k řádnému fungování vnitřního trhu“. Lisabonská smlouva umožňuje přijímání takových opatření „zejména pokud je to nezbytné k řádnému fungování vnitřního trhu“. To znamená, že na rozdíl od stávající úpravy, kdy možnost přijetí opatření podle čl. 65 SES je vždy podmíněna splněním kritéria jeho nutnosti k náležitému fungování vnitřního trhu, podle Lisabonské smlouvy je možno přijmout příslušné opatření v oblasti soudní spolupráce v občanských věcech s mezinárodním prvkem i za jiným účelem, než je náležité fungování vnitřního trhu.

Obsah přijímaných opatření je limitován výčtem sedmi oblastí v odst. 2 čl. 81 SFEU. Seznam oblastí je sice širší než ten stávající, na rozdíl od něj je však výčtem taxativním, takže by měl podávat jasnou a konečnou představu o tom, jakých oblastí se mohou týkat návrhy Evropské komise. Úprava v Lisabonské smlouvě je v podstatě kodifikací současného stavu, kdy Komise na základě čl. 65 předložila například návrh nařízení, kterým se zavádí řízení o evropském platebním rozkazu, či návrh nařízení, kterým se mění nařízení č. 2201/2003 ohledně příslušnosti a pravidel o právních předpisech použitelných v manželských věcech (tzv. Řím III), návrh nařízení o právu použitelném na mimosmluvní závazky (tzv. Řím II), návrh nařízení o právu rozhodném pro smluvní závazkové vztahy (tzv. Řím I) nebo návrh nařízení o příslušnosti, použitelném právu, uznávání a výkonu rozhodnutí a spolupráci ve věcech vyživovací povinnosti.





Přijetí uvedených opatření podléhá řádnému legislativnímu postupu, v jehož rámci Rada rozhoduje kvalifikovanou většinou. Výjimkou jsou opatření týkající se rodinného práva s mezinárodním prvkem, o nichž Rada rozhoduje jednomyslně po konzultaci s Evropským parlamentem. Nicméně podle tzv. speciální přechodové klauzule – „*clause passerelle*“ – je možno rozšířit řádný legislativní postup i na ty otázky rodinného práva s mezinárodním prvkem, které určí ve svém návrhu Komise. O tomto návrhu Komise rozhodne Rada jednomyslně po konzultaci s Evropským parlamentem. Tato možnost je však limitována mechanismem tzv. červené karty umožňujícím vnitrostátnímu parlamentu vetovat změnu legislativního postupu ze zvláštního na řádný v otázkách rodinného práva s mezinárodním prvkem, určených Komisí (viz výše v kapitole 3.2). Vnitrostátní parlament se musí k návrhu Komise vyjádřit do šesti měsíců, během kterých nemůže Rada rozhodnutí přijmout.

5.6.9 Justiční spolupráce v trestních věcech

Justiční spolupráce v trestních věcech by měla stát na dvou hlavních pilířích: zásadě vzájemného uznávání rozsudků a soudních rozhodnutí (čl. 82 SFEU) a sbližování právních a správních předpisů členských států (čl. 82[2] a čl. 83 SFEU).

Čl. 82 SFEU:

1. [...] Evropský parlament a Rada přijímají řádným legislativním postupem opatření, která mají za cíl:

- a) stanovit pravidla a postupy pro zajištění uznávání všech forem rozsudků a soudních rozhodnutí v celé Unii;
- b) předcházet střetům příslušnosti mezi členskými státy a řešit je;
- c) podporovat další vzdělávání soudců a soudních zaměstnanců;
- d) usnadňovat spolupráci mezi justičními nebo obdobnými orgány členských států v rámci trestního řízení a výkonu rozhodnutí.

Cílem je nejenom zakotvit, ale především usnadnit přímý výkon rozhodnutí v trestních věcech v jakémkoliv členském státě, kterého by se výkon týkal. Za tímto účelem umožňuje Lisabonská smlouva stanovení





minimálních pravidel v nezbytném rozsahu. Tato pravidla budou přihlížet k rozdílům mezi právními tradicemi a systémy členských států a nebudou bránit zavedení vyššího stupně ochrany v členských státech. Zmíněná minimální pravidla se budou moci týkat vzájemné přípustnosti důkazů mezi členskými státy, práv osob v trestním řízení, práv obětí trestných činů, popř. dalších zvláštních aspektů trestního řízení, které Rada může následně určit rozhodnutím (při přijímání tohoto rozhodnutí Rada rozhoduje jednomyslně po obdržení souhlasu Evropského parlamentu). Pokud se člen Rady bude domnívat, že by se návrh směrnice v těchto oblastech dotkl základních aspektů jeho systému trestního soudnictví, může tento stát pozastavit započatý legislativní postup, ať již se jedná o postup řádný či zvláštní (viz výše v souvislosti s výkladem ke speciálním ustanovením o posílené spolupráci).

Stanovení minimálních pravidel týkajících se trestných činů a sankcí

Rozsah trestné činnosti, která by měla být předmětem postupného zavádění minimálních pravidel o znacích skutkových podstat, je ve srovnání s platnou úpravou Lisabonskou smlouvou rozšířen. Vedle oblastí, které jsou sem zahrnuty již dnes (tj. organizovaná trestná činnost, terorismus a nedovolený obchod s drogami), je doplněn obchod s lidmi, sexuální vykořisťování žen a dětí, obchodování se zbraněmi, padělání platebních prostředků či trestná činnost v oblasti výpočetní techniky. V takto vypočtených oblastech bude Rada a Evropský parlament moci přijmout minimální pravidla formou směrnic řádným legislativním postupem. Při stanovení minimálních pravidel týkajících se vymezení trestných činů v těchto oblastech musí ale jít o mimořádně závažná trestná jednání s přeshraničním rozměrem. Stejně jako v případě uznávání soudních rozhodnutí je i zde možné po jednomyslném rozhodnutí Rady výčet těchto oblastí rozšířit.

Významným ustanovením, především v souvislosti s recentní judikaturou Evropského soudního dvora ve věcech trestněprávní úpravy zaváděné do komunitárních právních aktů,¹¹⁵ je čl. 83 odst. 2 SFEU.

115/ Evropský soudní dvůr ve svém rozsudku ze dne 13. září 2005 (věc C-176/03) rozhodl, že určitá trestněprávní opatření nezbytná k realizaci cílů Společenství mají být přijímána formou komunitárních aktů. Se stejnou argumentací (tj. že rámcové rozhodnutí nebylo přijato





Čl. 83 SFEU:

2. Ukáže-li se, že sbližování trestněprávních předpisů členského státu je nezbytné pro zajištění účinného provádění politiky Unie v oblasti, která byla předmětem harmonizačního opatření, mohou směrnice stanovit minimální pravidla pro vymezení trestných činů a sankcí v dané oblasti. Tyto směrnice se přijmou stejným řádným nebo zvláštním legislativním postupem, který byl použit pro přijetí dotýcných harmonizačních opatření, aniž je dotčen článek 76.

Také v případě návrhu přijímaného na základě uvedeného ustanovení může každý členský stát využít tzv. pojistky nebo brzdy (*emergency brake*) a namítnout, že se návrh konkrétní směrnice dotýká základních aspektů jeho vnitrostátního systému trestního soudnictví. S tím je spojena možnost pozastavení (případně zablokování) započatého legislativního postupu, ať již řádného či zvláštního.

Lisabonská smlouva upravuje také možnost přijímání podpůrných opatření Unie v oblasti předcházení trestné činnosti. Taková opatření by měla být přijímána řádným legislativním postupem s tím, že jde o pravomoc podpůrnou, kde je explicitně metoda harmonizace právních předpisů vyloučena. Jedná se proto zejména o výměnu odborníků a zkušeností, finanční programy, vytvoření statistik trestné činnosti apod.

Eurojust – Úřad evropského veřejného žalobce

Čl. 85 SFEU:

1. Posláním Eurojustu je podporovat a posilovat koordinaci a spolupráci mezi vnitrostátními orgány pověřenými vyšetřováním a stíháním závažné trestné činnosti, která se dotýká dvou nebo více členských států nebo která vyžaduje stíhání na spo-

podle odpovídajícího právního základu) Komise zahájila řízení ohledně zrušení rámcového rozhodnutí Rady 2005/667/SVV ve věci C-440/05. Dne 23. října 2007 Evropský soudní dvůr zrušil toto rámcové rozhodnutí s odůvodněním, že jeho články o definici trestného činu a charakteru sankcí mohly být přijaty na základě čl. 80 odst. 2 Smlouvy o ES a že rámcové rozhodnutí proto porušovalo článek 47 Smlouvy o EU, neboť zasahovalo do pravomoci Společenství. Srov. Píťrová, L., Komunitarizace bez Ústavy? Diskuse o rozsahu legislativních pravomocí Společenství v oblasti trestního práva, Informační podklad Parlamentního institutu č. 5.264, leden 2007 (<http://www.psp.cz/kps/pi/PRACE/pi-5-264.pdf>).





lečném základě, a to na základě operací vedených a informací poskytovaných orgány členských států a Europol. [...]

Novým ustanovením je možnost vytvořit z Eurojustu Úřad evropského veřejného žalobce, a to na základě jednomyslného rozhodnutí Rady. Tato možnost je sice stanovena pro boj proti trestným činům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Unie, nicméně opět jednomyslně může Rada rozšířit pravomoci Úřadu evropského veřejného žalobce tak, aby zahrnovaly i boj proti závažné trestné činnosti s přeshraničním rozměrem. Vznik Úřadu evropského veřejného žalobce je doplněn o již několikrát výše zmíněný mechanismus posílené spolupráce pro případ, že přes nedosažení jednomyslnosti bude o jeho zřízení stát alespoň devět členských států.

Vzhledem k tomu, že čl. 86 SFEU zavádí možnost přeměny Eurojustu na Úřad evropského veřejného žalobce, počítá také s přijetím nařízení, které by vymezilo „statut Úřadu evropského veřejného žalobce, podmínky pro výkon jeho funkcí, procesní pravidla platná pro jeho činnost, jakož i ta, jimiž se řídí přípustnost důkazů, a pravidla použitelná na soudní přezkum procesních úkonů učiněných při výkonu jeho funkcí“ (čl. 86 odst. 3 SFEU). Úřad evropského veřejného žalobce by měl být pověřený vyšetřováním, stíháním a předváděním před soud pachatelů a spolupachatelů trestných činů poškozujících nebo ohrožujících finanční zájmy Unie. Před soudy členských států by tento úřad vykonával v souvislosti s těmito trestnými činy úlohu veřejného žalobce. Efektivní struktura a fungování Eurojustu bude napříště upravována formou nařízení přijímaného řádným legislativním postupem.

5.6.10 Policejní spolupráce

Ustanovení o policejní spolupráci, do níž jsou zapojeny všechny příslušné orgány členských států, zakotvuje možnost přijmout řádným legislativním postupem opatření týkající se:

Čl. 87 SFEU:

2. [...]

a) shromažďování, uchovávání, zpracovávání, analýzy a výměny příslušných informací;





- b) podpory vzdělávání zaměstnanců, jakož i spolupráce týkající se výměny zaměstnanců, prostředků a forenzního výzkumu;
- c) společných kriminalistických metod při odhalování závažných forem organizované trestné činnosti.

Smlouva upravuje dále možnost posílené spolupráce v případě opatření k operativní spolupráci mezi příslušnými policejními orgány¹¹⁶ členských států. Z možnosti navázat posílenou spolupráci jsou vyloučeny všechny akty, které představují rozvoj schengenského *acquis*. Účel tohoto ustanovení je zřejmý: Zachovat jednotu schengenské právní úpravy, která je sama o sobě zvláštní formou posílené spolupráce. Není však zcela jasné, do jaké míry má být rozvoj schengenského *acquis* chráněn. Taková formulace podněcuje například k otázce, kdo bude hodnotit a podle jakých kritérií, co je a není, popř. bude a nebude spadat do sféry pokryté potenciálním rozvojem schengenského *acquis*.

V rámci policejní spolupráce je část ustanovení věnována také Evropskému policejnímu úřadu (Europolu). V současné době je jeho právním základem úmluva o Europolu¹¹⁷ s navazujícími protokoly. Prostřednictvím protokolů jde jen těžko rychle reagovat na aktuální potřebu adaptace Úřadu. To bylo také jedním z hlavních důvodů předložení návrhu rozhodnutí Rady,¹¹⁸ které by mělo Úmluvu o zřízení Europolu a její protokoly nahradit. Jednání je ale složité a jednomyslnost brání většinovému prosazení rozhodnutí. Pokud nebude toto rozhodnutí přijato a Lisabonská smlouva vstoupí v platnost, je třeba očekávat následně využití zjednodušené přijímací procedury (tj. předložení návrhu nařízení, který by podle čl. 88 odst. 2 SFEU upravil strukturu, fungování, oblast činnosti a úkoly Europolu řádným legislativním postupem).

116/ Orgány příslušné pro policejní spolupráci, včetně policie, celních orgánů a dalších donucovacích orgánů specializovaných na předcházení trestným činům, jejich odhalování a objasňování. (čl. 87 odst. 1)

117/ Úmluva Evropské unie o zřízení Evropského policejního úřadu (Úmluva o Europolu), založená na článku K.3 Smlouvy, Úř. věst. C 316, 27. 11. 1995 (vstup v platnost: 1. 7. 1999).

118/ Srov. Usnesení výboru pro evropské záležitosti k Návrhu rozhodnutí Rady, kterým se zřizuje Evropský policejní úřad (EUROPOL), KOM(2006) 817 v konečném znění, (12. schůze, usnesení č. 99 ze dne 2. března).





Případný návrh nařízení musí mimo jiné zakotvit způsoby kontroly činností Evropolu Evropským parlamentem a národními parlamenty. Jakákoli operativní akce Evropolu pak bude muset být vedena ve spojení a po dohodě s orgány členských států, jejichž území se týká, a používání donucovacích opatření bude spadat výlučně do pravomoci příslušných vnitrostátních orgánů.

5.7 Doprava

Čl. 90 SFEU:

V oblastech upravených v této hlavě jsou cíle Smluv sledovány v rámci společné dopravní politiky.

Čl. 91 SFEU:

1. K provedení článku 90 a s přihlédnutím ke zvláštnostem dopravy stanoví Evropský parlament a Rada řádným legislativním postupem po konzultaci s Hospodářským a sociálním výborem a Výborem regionů:

- a) společná pravidla pro mezinárodní dopravu do nebo z některého členského státu anebo procházející přes území jednoho nebo několika členských států;
- b) podmínky, za nichž mohou dopravci, kteří nejsou rezidenti tohoto státu, provozovat dopravu uvnitř některého členského státu;
- c) opatření ke zlepšení bezpečnosti dopravy;
- d) veškeré jiné potřebné předpisy.

2. Při přijímání opatření uvedených v odstavci 1 se přihlíží k případům, kdy by se jejich uplatňování mohlo vážně dotknout životní úrovně a úrovně zaměstnanosti v některých regionech, jakož i využití dopravních zařízení.

Společná dopravní politika představuje jeden z prvních a základních prvků ekonomické integrace Evropy. Sehrává významnou úlohu v rámci fungování vnitřního trhu. Spolupráce v oblasti dopravy je nezbytná k umožnění volného pohybu osob a zboží, k vzájemnému propojení jednotlivých regionů Unie a zvyšování sociální, ekonomické i územní





soudržnosti. Úprava pro oblast dopravy je logicky velmi úzce provázána s dalšími oblastmi, jako jsou životní prostředí, regionální rozvoj, obchod, energetika, transevropské sítě a další. Hlavní úsilí Unie v rámci společné dopravní politiky dlouhodobě směřuje především ke zvyšování bezpečnosti v dopravě a k vytváření jednotných pravidel pro mezinárodní dopravu.

Společná dopravní politika patří mezi oblasti sdílených pravomocí mezi Unií a členskými státy. Hlavní změnou, kterou přináší Lisabonská smlouva, je posun od dosavadního přijímání opatření v této oblasti kvalifikovanou většinou v Radě (postup podle bývalého článku 251 SES) k řádnému legislativnímu postupu. Navíc, jsou-li přijímána v rámci společné dopravní politiky opatření spadající pod oblasti výše uvedené pod písmeny a) až d), která by mohla mít vážný dopad na životní úroveň a zaměstnanost v regionech či na využití dopravních zařízení, není již nezbytné, aby o nich rozhodovala jednomyslně Rada. Nově se k těmto okolnostem pouze „přihlédne“, což představuje značné změkčení a zjednodušení podmínek pro přijímání uvedených opatření a posílení pravomocí Unie jako celku na úkor členských států.

Čl. 100 SFEU:

2. Evropský parlament a Rada mohou řádným legislativním postupem přijmout vhodná ustanovení pro dopravu námořní a leteckou. Rozhodují po konzultaci s Hospodářským a sociálním výborem a Výborem regionů.

Ustanovení upravující společnou dopravní politiku se i nadále vztahují pouze na železniční, silniční a vnitrozemskou vodní dopravu, zatímco letecká a námořní doprava se nedotýkají. Pro leteckou a námořní dopravu je možné shodně s dřívější úpravou přijímat harmonizační opatření (ovšem není to povinností), oproti dosavadní úpravě je však do procesu přijímání takových opatření nyní zapojen i Evropský parlament a opatření musí být nově rovněž konzultována s Hospodářským a sociálním výborem a Výborem regionů. Dříve výlučná pravomoc Rady v rozhodování vlivem Lisabonské smlouvy tímto ustanovením oslabuje ve prospěch Evropského parlamentu.





5.8 Hospodářská soutěž

Na rozdíl od stávající úpravy v SES nebude SFEU ve svých úvodních ustanoveních věnovaných cílům a zásadám obsahovat odkaz na činnost Unie spočívající ve vytvoření systému zajišťujícího, aby „na vnitřním trhu nebyla narušována soutěž“ (čl. 3 odst. 1 písm. g). Během vyjednávání textu Lisabonské smlouvy byl z návrhu vypuštěn cíl Unie spočívající ve vnitřním trhu s volnou a nenarušenou soutěží, obsažený v SÚ (čl. I-3). Stalo se tak na návrh Francie, podle jejíhož stanoviska nesmí být nenarušená a volná soutěž cílem, ale jen prostředkem k dosažení cílů Unie. Konstatování, že „*vnitřní trh podle článku 3 Smlouvy o Evropské unii zahrnuje systém zajišťující, aby hospodářská soutěž nebyla narušována*“, je obsahem Protokolu o vnitřním trhu a hospodářské soutěži, připojeného k Lisabonské smlouvě.

Názory na důsledky vypuštění cíle spočívajícího v nenarušené hospodářské soutěži z úvodních ustanovení Smluv a jeho odsunutí do Protokolu se liší. Podle názoru Komise tento přesun nic neznamena, její pravomoci v oblasti hospodářské soutěže zůstávají nezměněny. Také podle jiných nemá přesunutí podstatný význam, protože protokoly jsou podle čl. 51 SEU nedílnou součástí Smluv. Britská Sněmovna lordů nicméně vyjádřila obavy, že ačkoliv se nejedná o zásadní změnu, mohlo by toto symbolické upozadění vyústit v odklon od principu volné soutěže, který je základním kamenem vnitřního trhu.¹¹⁹ A zejména z Francie zaznívají hlasy, že odstranění volné soutěže jako jednoho z cílů Unie z návrhu Lisabonské smlouvy by se v činnosti evropských institucí, zejména Komise a Soudního dvora EU, odrazit mělo. Na rozdíl od SÚ totiž Lisabonská smlouva neumísťuje volnou soutěž na stejnou úroveň jako ostatní obecné cíle – např. udržitelný rozvoj či hospodářskou, sociální a územní soudržnost.¹²⁰ Ve výsledku však bude záležet jen na Komisi a Soudním dvoru EU, jakým způsobem budou interpretovat změnu, ke které došlo, a jaký význam bude tato změna mít pro hospodářskou soutěž na vnitřním trhu.

119/ Srov. House of Lords, European Union Committee: The Treaty of Lisbon: an impact assessment, Volume 1: Report, 10th Report of Session 2007–08, HL Paper 62-I, str. 218–219.

120/ Sénat: Le Traité de Lisbonne, Rapport d'information de M. Jean FRANÇOIS-PONCET, fait au nom de la commission des affaires étrangères, n° 188 (2007–2008), str. 9–10.





Pravidla hospodářské soutěže, dosud obsažená v čl. 81–83 SES, Lisabonská smlouva nemění. Čl. 101–103 SFEU umožňují řádným legislativním postupem přijetí nařízení a směrnic k potírání praktik, „jejichž účelem nebo důsledkem je vyloučení, omezení nebo narušení hospodářské soutěže na vnitřním trhu“.¹²¹

5.9 Daňová ustanovení

Čl. 113 SFEU:

Rada zvláštním legislativním postupem a po konzultaci s Evropským parlamentem a Hospodářským a sociálním výborem jednomyslně přijme ustanovení k harmonizaci právních předpisů týkajících se daní z obratu, spotřebních daní a jiných nepřímých daní v rozsahu, v jakém je tato harmonizace nezbytná pro vytvoření a fungování vnitřního trhu a zabránění narušení hospodářské soutěže.

Ustanovení čl. 113 SFEU (býv. čl. 93 SES) je nově rozšířeno o harmonizaci právních předpisů v oblasti nepřímých daní za předpokladu, že tato harmonizace je nutná pro „zabránění narušení hospodářské soutěže“. Tím je dáno Radě zmocnění k přijímání právních předpisů, jejichž cílem je předcházení narušování hospodářské soutěže v daňové oblasti. Doplnění článku není skutečným rozšířením pravomoci Rady harmonizovat nepřímé daně, ale legislativním zpřesněním účelu této harmonizace. Rada přijímá tyto právní předpisy na návrh Komise a po konzultaci s Evropským parlamentem a Hospodářským a sociálním výborem jednomyslně.

5.10 Hospodářská a měnová politika

Původní Římské smlouvy nezahrnovaly integraci hospodářských a měnových politik, podle čl. 2 Smlouvy EHS členské státy měly pouze po-

121/ Srov. House of Lords, European Union Committee: The Treaty of Lisbon: an impact assessment, Volume 1: Report, 10th Report of Session 2007–08, HL Paper 62-I, str. 218.





stupně sbližovat své hospodářské politiky a podporovat harmonický rozvoj hospodářské činnosti. Hospodářská a měnová politika byla ponechána v kompetenci jednotlivých členských států a měla být považována za otázku společného zájmu. Teprve Maastrichtská smlouva položila právní základy pro vytvoření vyšší formy hospodářské integrace – hospodářské a měnové unie, zakotvila do základních smluv uskutečnění hospodářské a měnové unie, zavedení jednotné měny, jednotné měnové a devizové politiky a dále zdůraznila vzájemnou vazbu mezi hospodářskou a měnovou politikou.

Hospodářská politika má od počátku rozdílný charakter od měnové politiky EU. Zavádění hospodářské politiky je podmíněno řadou kroků ke sblížení hospodářských politik a je založeno na úzké koordinaci hospodářských politik členských států, na vnitřním trhu a na vymezení společných hospodářských cílů. Hospodářská politika má být uskutečňována v souladu se zásadou otevřeného tržního hospodářství s volnou soutěží.

Měnová unie, na rozdíl od hospodářské unie, reálně existuje a je vymezena jednotnou měnou – eurem, jednotnou měnovou a devizovou politikou, která je prováděna Evropskou centrální bankou. Měnová politika pro členské státy, jejichž měnou je euro, patří mezi výlučné pravomoci Unie.

Lisabonská smlouva přináší několik změn a ve srovnání se stávajícími Smlouvami dochází jen k mírnému pokroku ve směru posílení hospodářské a měnové unie.

V čl. 3 SEU (býv. č. 2 SEU) je vložen odstavec, podle kterého „*Unie vytváří hospodářskou a měnovou unii, jejíž měnou je euro*“. Ustanovení tohoto odstavce odkazuje na eurozónu a vyzývá členské státy k připojení do eurozóny.

Nové ustanovení čl. 5 SFEU ukládá členským státům, aby koordinovaly své hospodářské politiky, zmocňuje Radu k přijímání opatření k hlavním směrům těchto politik a stanoví že „*zvláštní ustanovení se vztahují na ty členské státy, jejichž měnou je euro*“. Dále toto ustanovení Unii umožňuje přijímat opatření ke koordinaci politik zaměstnanosti členských států a dávat podněty pro zajištění koordinace sociálních politik členských států.

V oblasti hospodářské politiky byla do čl. 121 SFEU (býv. čl. 99 SES) vložena tři ustanovení týkající se mnohostranného dohledu nad hospo-





dářským vývojem členských států. První ustanovení¹²² stanoví právní základ, podle kterého se Komise může obrátit na dotyčný stát s varováním, pokud zjistí, že jeho hospodářské politiky nejsou v souladu s hlavními směry hospodářských politik členských států a Unie a mohly by ohrozit fungování hospodářské a měnové unie. Toto varování Komise je nezávazné. Druhé ustanovení¹²³ se týká hlasování, ve kterém Rada rozhoduje o přijetí doporučení, které podává dotyčnému státu, jehož hospodářské politiky se odklonily od hlavních směrů. V tomto hlasování se nepřihlíží k hlasu člena Rady dotyčného členského státu. Nově se zavádí princip, že dotyčný členský stát se hlasování nezúčastní. Třetí ustanovení se týká stanovení pravidel pro postup při mnohostranném dohledu nad hospodářským vývojem členských států, která se přijímají řádným legislativním postupem ve formě nařízení.

V oblasti měnové politiky bylo v čl. 129 odst. 3 SFEU (býv. čl. 107 odst. 5 SES) změněno ustanovení, podle kterého mohou Evropský parlament a Rada (dle stávající SES jen Rada) řádným legislativním postupem změnit vyjmenovaná ustanovení statutu Evropského systému centrálních bank a Evropské centrální banky. Článek 133 SFEU stanoví, že Evropský parlament a Rada po konzultaci s Evropskou centrální bankou řádným legislativním postupem přijímají nezbytná opatření pro používání eura.

Zcela nová kapitola „Ustanovení týkající se členských států, jejichž měnou je euro“ je vložena do hlavy VIII Hospodářská a měnová politika SFEU. Ustanovení této kapitoly (čl. 136 až 138) vyčleňuje členské státy eurozóny od ostatních členských států Unie, vztahuje na ně pravomoci jednotlivých orgánů Unie a dává pravomoc k silnější a oddělené koordinaci hospodářských politik členských států eurozóny.

Rada získává pravomoc přijmout opatření, která mají zajistit posílení koordinace makroekonomických politik a zejména dodržování rozpočtové disciplíny členskými státy eurozóny. Opatření Rady se přijímají na základě postupů, které už jsou dány v čl. 121 a 126 SFEU (přijímání hlavních směrů hospodářské politiky, postupy při nadměrném schodku). Rozdíl spočívá v tom, že jsou určena jen pro státy eurozóny a mohou obsahovat „*vypracování směrů hospodářské politiky pro členské státy*“ (nikoliv

122/ Článek 121 odst. 4 první pododstavec SFEU.

123/ Článek 121 odst. 4 druhý pododstavec SFEU.





jen hlavních směrů) a silnější koordinující nástroje rozpočtové disciplíny a nástroje dohledu. Není možno použít postup, který je stanoven v Protokolu o postupu při nadměrném schodku, tj. postup dle čl. 126 odst. 14 SFEU. Hlasování v Radě o výše uvedených opatřeních se účastní pouze členské státy, které přijaly euro.

Článek 136 SFEU reaguje na současný stav členské základny eurozóny, kdy společnou měnu euro již přijalo 15 členských států¹²⁴ ze současné sedmadvacítky. Členské státy eurozóny ztratily suverenitu v oblasti měnové a devizové politiky, a tak užší makroekonomická koordinace a přísnější dohled nad rozpočtovou disciplínou členských států eurozóny mají zajistit stabilní vývoj a řádné fungování hospodářské a měnové unie.

Článek 137 SFEU stanoví právní základ pro zasedání ministrů členských států, jejichž měnou je euro. Ministři členských států eurozóny se scházejí v tzv. Euroskupině, která dosud neměla právní oporu ve Smlouvách. Tento článek nově upravuje a institucionalizuje Euroskupinu, která byla ustavena na základě rozhodnutí Evropské rady jako neformální orgán, jenž může diskutovat otázky související se zavedením jednotné měny. Cílem Euroskupiny je posílit koordinaci hospodářských politik členských států eurozóny. V rámci Euroskupiny se ministři členských států, které přijaly euro, účastní informativních a neformálních schůzek, na nichž se diskutují otázky vztahující se k hospodářské a měnové unii a ke společné měně euro. Na tyto schůzky Euroskupiny jsou přizváni i zástupci Komise, v případě zasedání ministrů financí i zástupci Evropské centrální banky. Euroskupina volí ze svého středu předsedu na dva a půl roku.

Lisabonská smlouva uděluje Euroskupině oficiální statut a ke Smlouvám připojuje „*Protokol o Euroskupině*“, což jistě posílí její pozici. Posílení role ministrů financí států eurozóny uvnitř Evropské unie může mít dopad nejen na zvýšenou formu vlivu vůči Evropské centrální bance, ale i na výraznější rozdělení členských států podle jejich měnové jednotky.

Nově upravený čl. 138 SFEU (býv. čl. 111 odst. 4 SES) poskytuje členským státům eurozóny pravomoc jednotně vystupovat v rámci mezinárodních měnových a finančních institucí. Těmito mezinárodními institucemi se zejména rozumí Mezinárodní měnový fond a skupina

124/ Od 1. 1. 2009 přijme Euro také Slovensko.





G 20.¹²⁵ Zavedení společné měny euro má klíčový význam pro mezinárodní měnový a finanční systém a Unie se tímto krokem může jednotně prezentovat ve vnějších měnových a finančních vztazích. Rada na návrh Komise a po konzultaci Evropské centrální banky přijímá vhodná opatření pro zajištění jednotného zastoupení v mezinárodních finančních institucích a konferencích. O těchto opatřeních rozhodují pouze ty členské státy, které přijaly euro.

Článek 139 SFEU shrnuje oblasti, jež se nevztahují na státy, které dosud nepřijaly společnou měnu euro. Tyto státy jsou SFEU označeny jako státy, na něž se vztahuje výjimka. Pod pojmem *výjimka* se rozumí, že se jedná o přechodný dočasný stav, kdy tyto členské státy nejsou součástí eurozóny. Ustanovení odst. 2 explicitně uvádí oblasti, které se nevztahují na členské státy Unie, pro něž platí výjimka. V těchto oblastech jsou tyto členské státy vyňaty z hlasování Rady. Členskými státy se v rámci jmenovaných článků rozumí členské státy eurozóny. Centrální banky těch států, které dosud nepřijaly euro, nepodléhají právům a povinnostem vymezeným v rámci Evropského systému centrálních bank. Lisabonská smlouva doplňuje ustanovení SES o další dvě klíčové oblasti, v nichž se členské státy, které nepřijaly společnou měnu euro, nemohou účastnit hlasování. Nově vložené ustanovení¹²⁶ má za cíl vyšší koordinaci hospodářských politik členských států eurozóny a má zajistit uzavřené hlasování mezi členskými státy realizujícími jednotnou měnovou politiku. Ustanovení článku 121 odst. 4 SFEU umožňuje Komisi obrátit se na dotyčný členský stát s varováním, popř. Radě předložit dotyčnému státu doporučení v případě, že jeho hospodářská politika není v souladu s hlavními směry hospodářských politik EU. Pokud již dotyčný členský stát přijal euro, účastní se hlasování Rady pouze členské státy eurozóny. V případě, že Rada na základě návrhu Komise rozhoduje, zda v dotyčném členském státě eurozóny existuje nadměrný schodek, hlasují pouze členské státy, které přijaly euro. Ustanovení tak zajišťuje, že při rozhodování Rady o existenci nadměrného schodku v členském státě eurozóny a o dalších následných krocích vyplývajících z následujících ustanovení hlasují pouze členské státy, které přijaly euro.

125/ Skupina G 20 byla založena ministry financí Skupiny G7 v září 1999 a představuje mezinárodní fórum ministrů financí a guvernérů centrálních bank 19 ekonomicky nejsilnějších zemí světa a Evropské unie.

126/ Čl. 139 odst. 4 SFEU.





5.11 Zaměstnanost

Čl. 3 SEU:

3. Unie vytváří vnitřní trh. Usiluje o udržitelný rozvoj Evropy, založený na vyváženém hospodářském růstu a na cenové stabilitě, vysoce konkurenceschopném sociálně tržním hospodářství směřujícím k plné zaměstnanosti a společenskému pokroku... Bojuje proti sociálnímu vyloučení a diskriminaci, podporuje sociální spravedlnost a ochranu, rovnost žen a mužů, mezigenerační solidaritu a ochranu práv dítěte.

Podporuje hospodářskou, sociální a územní soudržnost a solidaritu mezi členskými státy. [...]

Čl. 145 SFEU:

Členské státy a Unie pracují... na rozvoji koordinované strategie zaměstnanosti a zejména na podpoře kvalifikace, vzdělání a přízpůsobivosti pracovníků a schopnosti trhů práce reagovat na hospodářské změny, aby dosáhly cílů článku 3 Smlouvy o Evropské unii.

Politika zaměstnanosti je jednou z oblastí, kde členské státy v rámci Unie koordinují své hospodářské politiky. Rozvíjela se především v souvislosti s volným pohybem pracovníků a v reakci na vzrůstající problém nezaměstnanosti během devadesátých let dvacátého století.

Hlavním smyslem unijní úpravy je především vyjádřit vůli členských států a Unie dospět na základě vzájemné spolupráce ke stanoveným cílům v této oblasti. Orgány Unie mají v oblasti politiky zaměstnanosti jen koordinační pravomoc a jednájí za účelem podpory činností členských států při respektování jejich kompetencí a primární odpovědnosti.

Nástrojem vzájemné spolupráce členských států a Unie je tzv. koordinovaná strategie zaměstnanosti. Tato strategie má dopomoci k dosažení cílů stanovených v článku 3 Smlouvy o Evropské unii.

Přestože členským státům zůstává pravomoc kontroly nad vnitřní politikou zaměstnanosti, jsou povinny její směřování orientovat s ohledem na koordinovanou strategii zaměstnanosti EU. V rámci této strategie jsou také předkládány výroční zprávy o aktuální situaci v oblasti





zaměstnanosti a jejich hlavních vývojových trendech, které podávají Rada a Komise.

Je také stanovena povinnost členských států, aby jejich politika zaměstnanosti byla v souladu s hlavními směry hospodářských politik členských států a Unie, jež jsou oficiálně přijímány Radou ECOFIN.

Čl. 149 SFEU:

Evropský parlament a Rada mohou řádným legislativním postupem po konzultaci s Hospodářským a sociálním výborem a Výborem regionů přijmout stimulační opatření ke spolupráci mezi členskými státy a k podpoře jejich činnosti v oblasti zaměstnanosti prostřednictvím podnětů, které mají za cíl rozvíjet výměnu informací a osvědčených zkušeností, poskytovat srovnávací analýzy a poradenství, jakož i podporovat inovační přístupy a vyhodnocovat zkušenosti, zejména využitím pilotních projektů.

Tato opatření nezahrnují harmonizaci právních předpisů členských států.

Dalším nástrojem na posílení spolupráce členských států jsou tzv. stimulační opatření. Jsou přijímána v případě, že výsledky některých členských států v oblasti zaměstnanosti nejsou uspokojivé. Unie je oprávněna adresovat je členským státům s cílem dosáhnout takových politik zaměstnanosti, které budou ve vzájemném souladu. Tato opatření nemají za cíl harmonizaci, nesmí tedy obsahovat povinnost ke sjednocení právních a správních norem jednotlivých států.

Beze změny zůstává i úprava Výboru pro zaměstnanost,¹²⁷ který je iniciativním, poradním a konzultačním orgánem složeným ze dvou zástupců za každý členský stát a ze dvou zástupců Komise. Jeho úkolem je pomáhat Radě v rámci jejich odpovědností v oblasti zaměstnanosti.

127/ Monitoruje zaměstnanost v členských zemích a strategie trhu práce, napomáhá jejich vzájemné koordinaci a poskytuje svá stanoviska, podílí se na přípravě jednání Rady ministrů, usiluje o to, aby cíl dosažení vysoké úrovně zaměstnanosti byl brán v úvahu při formulaci a implementaci politik a aktivit EU, podílí se na přípravě obecných směrů hospodářské politiky (Broad Economic Guidelines) a usiluje o dosažení jejich souladu se směry zaměstnanosti, přispívá k synchronizaci strategie zaměstnanosti, koordinaci makroekonomické politiky a procesu ekonomické reformy, účastní se makroekonomického dialogu na úrovni EU, podporuje výměnu informací a zkušeností mezi členskými státy a Komisí.





5.12 Sociální politika

Čl. 3 SEU:

1. Cílem Unie je podporovat mír, své hodnoty a blahobyt svých obyvatel. [...]

3. Unie vytváří vnitřní trh. Usiluje o udržitelný rozvoj Evropy, založený na vyváženém hospodářském růstu a na cenové stabilitě, vysoce konkurenceschopném sociálně tržním hospodářství směřujícím k plné zaměstnanosti a společenskému pokroku a na vysokém stupni ochrany a zlepšování kvality životního prostředí. Podporuje vědecký a technický pokrok.

Bojuje proti sociálnímu vyloučení a diskriminaci, podporuje sociální spravedlnost a ochranu, rovnost žen a mužů, mezigenerační solidaritu a ochranu práv dítěte.

Podporuje hospodářskou, sociální a územní soudržnost a solidaritu mezi členskými státy.

Respektuje svou bohatou kulturní a jazykovou rozmanitost a dbá na zachování a rozvoj evropského kulturního dědictví.

Evropská sociální politika existuje především v rovině společně sdílených hodnot, společných idejí a principů, základních programových dokumentů a smluv podepsaných členskými státy Unie a nepatří do oblastí, které byly členskými státy svěřeny do výlučné pravomoci Unie.

Význam sociální politiky a všeobecná sociální paradigmatata vyjadřuje již preambule SEU, ve které smluvní strany potvrzují svou oddanost základním sociálním právům i zásadám svobody, demokracie a úcty k lidským právům a základním svobodám a zásadám právního státu a zavazují se podporovat hospodářský a sociální rozvoj svých národů. Podobnou dikci má také preambule SFEU.

Vedle ustanovení Smluv existují i další dokumenty celoevropského významu důležité pro pojetí evropské sociální politiky. Patří k nim zejména Evropská sociální charta, podepsaná v Turíně v roce 1961. Od té doby byla několikrát novelizována, doplňována, rozšiřována a revidována.¹²⁸

128/ Tato Charta zakotvuje ochranu sociálních práv v širokém rozsahu a tvoří základní rámec pro budoucí postupnou harmonizaci sociální politiky v členských státech Unie. Státy,





Dalším takovým dokumentem je Revidovaná Evropská sociální charta, která byla podepsána ve Štrasburku v roce 1996 a postupně by měla nahradit Evropskou sociální chartu. Je v ní zahrnuto všech 19 práv občanů zakotvených v Evropské sociální chartě a 12 nových práv.¹²⁹

Snahy o sladění hospodářského a sociálního pokroku jsou také reflektovány v Lisabonské strategii pro růst a zaměstnanost, která je jedním ze zásadních programových dokumentů v oblasti hospodářské politiky EU.

Dále je postavení sociální politiky posíleno schválením Listiny základních práv Evropské unie,¹³⁰ která staví sociální práva na úroveň práv občanských a politických a která má stejnou právní sílu jako Smlouvy.

Čl. 4 SFEU:

Sdílená pravomoc Unie a členských států se uplatňuje v těchto hlavních oblastech:

[...]

b) sociální politika, pokud jde o hlediska vymezená v této smlouvě; [...]

Evropská sociální politika patří do oblasti sdílené pravomoci Unie především proto, že každý z členských států má odlišné historické tradice, možnosti a způsoby realizace této politiky. Bezprostřední sjednocení sociálních politik všech členských států Unie je v současnosti problematické.¹³¹

které podepsaly Evropskou sociální chartu, se zavázaly, že budou uskutečňovat takovou sociální politiku, která bude chránit celkem 19 práv svých občanů. Mimo jiné sem patří právo na práci, spravedlivé, bezpečné a zdravé neškodící pracovní podmínky a spravedlivou odměnu za práci, ale patří sem i další práva: právo na ochranu zdraví, právo na sociální zabezpečení, právo na sociální a zdravotní pomoc a další.

129/ Vedle Evropské sociální charty má v evropské sociální politice zásadní význam i Charta základních sociálních práv pracujících. Vznikla v rámci koncepce Evropského sociálního prostoru, s níž vystoupil v roce 1988 na zasedání Evropské odborové federace Jacques Delors, a byla schválena o rok později ve Štrasburku.

130/ Blíže viz kapitola 2. Demokratické zásady, kapitola 2.1 Listina základních práv

131/ Sjednocení sociální politiky na úrovni nejbohatších a nejrozvinutějších členských zemí a přijetí velkorysé sociální politiky by pravděpodobně ohrozilo možnost ekonomického rozvoje zemí chudších a méně ekonomicky rozvinutých, zatímco sjednocení sociální politiky na úrovni méně rozvinutých a chudších zemí by naopak narazilo na pocit ohrožení všech občanů vyspělých a bohatých zemí, kteří až dosud ze sociální politiky mají prospěch, a na ztrátu společenského konsensu v těchto zemích.





V poslední době však dochází ke sbližování společenských, ekonomických, politických a právních podmínek členských států, a lze tak očekávat, že bude probíhat i postupné sbližování existujících modelů sociálních politik.¹³² K usnadnění tohoto sbližování byla přijata politika otevřené koordinace aktivit jednotlivých členských států v sociální oblasti.

Čl. 151 SFEU:

Unie a členské státy... mají za cíl podporu zaměstnanosti, zlepšování životních a pracovních podmínek tak, aby bylo možno tyto podmínky vyrovnat a přitom udržet jejich zvýšenou úroveň, přiměřenou sociální ochranu, sociální dialog, rozvoj lidských zdrojů za účelem trvale vysoké zaměstnanosti a boj proti vyloučením. [...]

Hlavním právním základem úpravy sociální politiky Unie je hlava X SFEU nazvaná Sociální politika, která byla vyčleněna z původní hlavy XI „Sociální politika, všeobecné a odborné vzdělávání a mládež“ Smlouvy o založení ES.

Aby mohlo být výše zmíněných cílů dosaženo, má Unie podporovat a doplňovat činnost členských států mimo jiné především při zlepšování pracovních podmínek, v oblasti sociálního zabezpečení a sociální ochrany pracovníků a boje proti sociálnímu vyloučení. Zvláštní důraz je kladen na politiku rovných příležitostí pro muže a ženy.

Evropský parlament a Rada mohou přijímat opatření určená k podpoře spolupráce mezi členskými státy a v některých oblastech směrnicemi stanovit minimální požadavky. Obecně v takovýchto případech rozhoduje Evropský parlament a Rada řádným legislativním postupem.

Zvláštním legislativním postupem pak Rada jednomyslně po konzultaci s Evropským parlamentem rozhoduje v oblastech sociálního zabezpečení a sociální ochrany pracovníků, ochrany pracovníků při skončení pracovního poměru, zastupování a kolektivní obrany zájmů pracovníků

132/ Postupně se vytvořily tři základní modely sociální politiky, které sice dnes již v ryzí formě téměř nenajdeme, ale přesto jsou mezi nimi i nadále velké rozdíly. Patří sem model:

- liberální (reziduální, atlantský, beveridgeovský)
- konzervativní (pracovně výkonový, kontinentální, korporativní)
- sociálně demokratický (institucionálně redistributivní, skandinávský)





a zaměstnavatelů a podmínek zaměstnávání státních příslušníků třetích zemí oprávněně pobývajících na území Unie.

V článku 153 SFEU je zakotven mechanismus tzv. přechodových ustanovení (*passerelles*), umožňující změnu hlasovacích procedur v Radě.¹³³ Rada může jednomyslně rozhodnout o změně hlasovací procedury ze zvláštní na řádnou ve všech uvedených oblastech kromě sociálního zabezpečení a sociální ochrany pracovníků. V této oblasti musí být zvláštní legislativní postup zachován.

Předpisy přijaté v této oblasti nesmějí bránit právu členských států vymezovat základní zásady svého systému sociálního zabezpečení a nesmějí významně ovlivňovat finanční rovnováhu tohoto systému. Je ponecháno na vůli členského státu, aby zachovával či zaváděl přísnější ochranná opatření než ta, která vyžadují právní normy na úrovni Unie, pokud jsou slučitelná se Smlouvami.

Čl. 152 SFEU:

S přihlédnutím k různorodosti vnitrostátních systémů Unie uznává a podporuje úlohu sociálních partnerů na své úrovni. Uspodňuje mezi nimi dialog, přičemž uznává jejich samostatnost. Trojstranná sociální vrcholná schůzka pro růst a zaměstnanost přispívá k sociálnímu dialogu.

Do úpravy sociální politiky je nově včleněno ustanovení o úloze sociálních partnerů;¹³⁴ článkem 152 SFEU má být podpořeno jejich postavení. Přestože Unie vyjadřuje respekt k postavení zástupců zaměstnanců i zaměstnavatelů na národní úrovni, je patrná snaha o posílení jejich role v nadnárodním kontextu.

V rámci posílení role sociálních partnerů je mohou na jejich společnou žádost členské státy pověřit prováděním směrnic přijatých v této oblasti a nově také prováděním dohod mezi sociálními partnery na úrovni Unie.¹³⁵

133/ Blíže viz kapitola Postup pro změny smluv, str. 47.

134/ Tento pojem se objevil poprvé v Maastrichtské smlouvě a zahrnuje účastníky kolektivního vyjednávání, tzn. zaměstnavatele, zaměstnance a jejich zástupce.

135/ Ani tato delegace však nezbavuje členský stát odpovědnosti za náležité provedení směrnic, neboť musí dle článku 153 odst. 3 SFEU zajistit, že nejpozději ke dni, k němuž





Cílem této úpravy je přispět k tomu, aby účastníci kolektivního vyjednávání z členských států působili také na evropské úrovni, což by mělo postupně vést ke vzniku systému evropských kolektivních smluv.

Čl. 156 SFEU:

Za účelem dosažení cílů stanovených v článku 151 a aniž jsou dotčena jiná ustanovení Smluv, podporuje Komise spolupráci mezi členskými státy a usnadňuje koordinaci jejich činnosti ve všech oblastech sociální politiky spadajících do této kapitoly...

Za tím účelem Komise v úzké spolupráci s členskými státy vypracovává průzkumy, zaujímá stanoviska a organizuje porady o problémech, které vznikají na vnitrostátní úrovni, a o problémech, které se týkají mezinárodních organizací, a zejména vyvíjí podněty ve snaze stanovit směry a ukazatele, pořádat výměnu osvědčených postupů a připravit nezbytné podklady pro pravidelný dohled a hodnocení...

Komise vykonává podpůrnou a koordinační činnost ve všech oblastech sociální politiky, přičemž se soustředí hlavně na oblast zaměstnanosti, pracovního práva a pracovních podmínek, odborného a dalšího vzdělávání, sociálního zabezpečení, ochrany před pracovními úrazy a nemocemi z povolání, ochrany zdraví při práci a práva sdružovat se v odborových organizacích a práva kolektivního vyjednávání mezi zaměstnavateli a zaměstnanci.

K naplnění těchto cílů může Komise nově vyvíjet podněty, pořádat výměnu osvědčených postupů a připravovat podklady pro dohled a hodnocení vývoje v oblasti sociální politiky.

K článku 156 SFEU se také váže prohlášení¹³⁶ smluvních států, které potvrzuje, že tato podpůrná a koordinační opatření uskutečňovaná na úrovni Unie jsou pouze doplňkové povahy a nesměřují k harmonizaci vnitrostátních systémů a že tyto politiky spadají nadále v zásadě do pravomoci členských států.

mají být směrnice nebo rozhodnutí provedeny, přijmou sociální partneři formou dohody nezbytná opatření. Dotýčný členský stát pak provede nezbytné kroky, aby mohl kdykoli zaručit, že výsledků předepsaných směrnicí nebo rozhodnutím bude dosaženo.

136/ 31. Prohlášení k článku 156 Smlouvy o fungování Evropské unie.





5.13 Evropský sociální fond

Čl. 162 SFEU:

Pro zlepšení možností zaměstnávání pracovníků na vnitřním trhu, a tím pro zvyšování životní úrovně se podle následujících ustanovení zřizuje Evropský sociální fond...

Evropský sociální fond (dále jen „ESF“) patří mezi nástroje evropské sociální a zejména regionální politiky, které dnes souhrnně označujeme jako Strukturální fondy.¹³⁷ Tyto fondy jsou „fiskálními nástroji Evropské unie k dosahování ekonomické a sociální soudržnosti“.¹³⁸ Slouží tedy zejména k vyrovnávání regionálních disparit v rámci Evropské unie jako celku, a za tímto účelem poskytují méně rozvinutým oblastem či regionům, jež musí čelit vážným strukturálním problémům, finanční pomoc.

Ze všech strukturálních fondů Evropské unie je ESF fondem nejstarším a zřejmě také nejspecifičtějším. Byl zmíněn již ve Smlouvě zakládající Evropské hospodářské společenství z roku 1957, a v téže smlouvě tedy byla také poprvé definována jeho působnost. Od té doby byl právní rámec fungování ESF několikrát reformován.¹³⁹

Za účelem naplnění cílů, které jsou patrné v uvedené citaci, má ESF především dbát o rozšiřování možností zaměstnávání pracovníků a zvy-

137/ Dalším strukturálním fondem je Evropský fond regionálního rozvoje (European Regional Development Fund – ERDF), pro programovací období 2004–2006 to byly i Evropský podpůrný a záruční fond pro zemědělství (European Agricultural Guidance and Guarantee Fund – EAGGF) a Finanční nástroj pro podporu rybolovu (Financial Instrument for Fisheries Guidance – FIFG). Pro programovací období 2007–2013 je mimo jiné vyčleněn i Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova (EAFRD) a Evropský rybářský fond (EFF), tyto fondy pak kromě dalších doplňuje ještě Fond soudržnosti (Cohesion Fund – CF); poslední tři zmíněné fondy však zpravidla k strukturálním fondům jako takovým *stricto sensu* řazeny nejsou (české názvy fondů převzaty z www.euroskop.cz).

138/ Viz www.euroskop.cz.

139/ Například L. Maláč ve své práci Evropský sociální fond, lidské zdroje a geneze koncepcí přejímá vymezení T. Schustera a R. Vaubela a za mezníky vývoje ESF považuje (pomineme-li přijetí Smlouvy o založení EHS, kterou vlastní existence ESF začala) roky 1971, 1983, 1989 a 1994 (viz Schuster, T., Vaubel, R., „Europäische Sozialpolitik“, in: Ohr: Europäische Integration“, s. 176) a dodává dva další z let 1960 a 1999, které jsou podobně významné. Dále pak je významným bodem pro fungování ESF i rok 2007, od kterého se začíná nové programovací období 2007–2013.





šování jejich profesní a geografické mobility a zároveň zejména podporovat rozvoj odborného vzdělávání a rekvalifikací.

Lisabonská smlouva přináší do právní úpravy fungování ESF pouze dílčí změny. Tou nejviditelnější je vyčlenění této problematiky z původní hlavy XI SES „Sociální politika, všeobecné a odborné vzdělávání a mládež“, kde se ESF věnovala kapitola 2 nazvaná Evropský sociální fond, do samostatné hlavy XI SFEU.

Druhou (a poslední) změnou jsou některé redakční úpravy. Jedna z nich umožňuje Evropskému parlamentu a Radě řádným legislativním postupem přijmout prováděcí nařízení týkající se Evropského sociálního fondu.¹⁴⁰

5.14 Všeobecné vzdělávání, odborné vzdělávání, mládež a sport

Čl. 165, 166 SFEU:

1. Unie přispívá k rozvoji kvalitního vzdělávání podporou spolupráce mezi členskými státy, a je-li to nezbytné, podporováním a doplňováním činnosti členských států...
2. ... přispívá k podpoře evropských hledisek sportu s přihlédnutím k jeho zvláštní povaze...
4. ... s vyloučením harmonizace právních předpisů...

Do nově vyčleněné hlavy XII¹⁴¹ SFEU byla zahrnuta ustanovení týkající se činnosti Unie v oblasti všeobecného vzdělávání, odborného vzdělávání, mládeže a také sportu, který dosud ve Smlouvách zmíněn nebyl. Celkově se náplň činnosti Unie v oblasti vzdělávání a mládeže téměř nemění. Hlavním cílem nadále zůstává, za respektování subsidiárních

140/ V čl. 148 SES se naproti tomu hovoří o prováděcích rozhodnutích. Další redakční změnou je pak pochopitelně i to, že se v čl. 162 SFEU nehovoří o profesní a geografické mobilitě pracovníků uvnitř Společenství, ale uvnitř Evropské unie.

141/ Obdobně jako ustanovení týkající se ESF byla oblast všeobecného vzdělávání, odborného vzdělávání, mládeže a sportu vyčleněna ze svého původního zařazení v hlavě XI „Sociální politika, všeobecné a odborné vzdělávání a mládež“ SES, kde se této problematice věnovala Kapitola 3 nazvaná Všeobecné vzdělávání, odborné vzdělávání, mládež. Konkrétně to byly čl. 149 a 150.





a komplementárních principů, rozvoj kvalitního vzdělávání především podporou spolupráce mezi členskými státy. V oblasti sportu je pak primárním cílem rozvoj jeho evropských hledisek.

K dosažení těchto cílů bude Unie mimo jiné nadále podporovat mobilitu studentů a učitelů i spolupráci mezi jednotlivými vzdělávacími institucemi. Nově byla činnost Unie rozšířena o podporu účasti mladých lidí na demokratickém životě Evropy. V oblasti politiky odborného vzdělávání je pak hlavní náplní činnosti Unie jeho zlepšování, usnadnění přístupu a podpora spolupráce všech zainteresovaných subjektů.

V zájmu realizace politiky Unie v této oblasti může Evropský parlament a Rada řádným legislativním postupem po konzultaci s Hospodářským a sociálním výborem a Výborem regionů přijímat podpůrná opatření. Je však zároveň explicitně zdůrazněno, že přijímání takových normativních aktů nesmí vést k harmonizaci právních předpisů členských států v této oblasti.

5.15 Kultura

Čl. 167 SFEU:

1. Unie přispívá k rozkvětu kultur členských států a přitom respektuje jejich národní a regionální různorodost a zároveň zdůrazňuje společné kulturní dědictví.
2. Činnost Unie je zaměřena na povzbuzování spolupráce mezi členskými státy a v případě potřeby na podporu a doplňování jejich činnosti...
5. ...s vyloučením harmonizace právních předpisů...

Účel a rozsah kulturní politiky Unie se oproti současnému stavu (Hlava XII, čl. 151 SES) vlivem Lisabonské smlouvy nemění – činnost Unie bude i nadále zaměřena na zlepšování znalostí a šíření kultury a dějin evropských národů, zachování a ochranu evropského kulturního dědictví, nekomerční kulturní výměny a uměleckou a literární tvorbu. Úkolem Unie zůstává také spolupráce v oblasti kultury se třetími zeměmi a mezinárodními organizacemi a zohledňování kulturních hledisek při její činnosti v dalších oblastech. Nástrojem k provádění kulturní politiky





jsou opatření podpůrného nebo doporučujícího charakteru přijímaná Evropským parlamentem a Radou řádným legislativním postupem po konzultaci s Výborem regionů, nebo Radou samotnou, která neharmonizují právo členských států.

Narozdíl od dosavadního jednomyslného rozhodování budou tato opatření podle Lisabonské smlouvy nově přijímána kvalifikovanou většinou.

5.16 Veřejné zdraví

Čl. 168 SFEU:

1. Při vymezení a provádění všech politik a činností Unie je zajištěn vysoký stupeň ochrany lidského zdraví. [...]

Základem pravomoci Unie v oblasti veřejného zdraví je povinnost zajistit vysokou úroveň jeho ochrany při vymezování a provádění všech politik a činností Unie (čl. 9 SFEU).

Konkrétní činnost Unie spočívá především v iniciování a podpoře spolupráce mezi členskými státy a v podpoře spolupráce se třetími zeměmi a příslušnými mezinárodními organizacemi v oblasti veřejného zdraví. S výjimkou některých sdílených pravomocí se ochrana veřejného zdraví řadí mezi ty oblasti, ve kterých spočívá aktivita Unie především v koordinaci či doplňkové nebo podpůrné činnosti.

Ačkoliv původní záměr zahrnout v rámci reformy smluvního základu vysokou úroveň zdraví jako jeden z cílů Unie nebyl naplněn,¹⁴² byly v oblasti ochrany veřejného zdraví kompetence Unie posíleny.

Hlavním účelem těchto změn bylo vytvoření právního základu pro akce Unie v oblasti společné ochrany před nakažlivými nemocemi, v oblasti předvídání vážných přeshraničních ohrožení, bioterorismu, ale také dohod Světové zdravotnické organizace.

Nejvýraznější změnou, kterou Lisabonská smlouva v oblasti veřejného zdraví přináší, je jasnější vymezení pravomocí Unie a jejich přesnější

142/ Pracovní skupina XI k sociální Evropě tento návrh vznesla ve své závěrečné zprávě ze dne 4. 2. 2003 (CONV 516/1/03).





rozřazení mezi pravomoci sdílené s členskými státy a pravomoci podpůrné, koordinační a doplňující činnost členských států.

Čl. 168 SFEU:

4. Odchylně od čl. 2 odst. 5 a čl. 6 písm. a) a v souladu s čl. 4 odst. 2 písm. k) přispívají Evropský parlament a Rada řádným legislativním postupem po konzultaci s Hospodářským a sociálním výborem a Výborem regionů k dosažení cílů uvedených v tomto článku přijímáním následujících opatření, aby bylo možné zohlednit společné otázky bezpečnosti:

- a) opatření ke stanovení vysokých standardů kvality a bezpečnosti pro orgány a látky lidského původu, jakož i pro krev a krevní deriváty; tato opatření nebrání členským státům zachovávat nebo zavádět přísnější ochranná opatření;
- b) opatření ve veterinární a rostlinolékařské oblasti, která mají za svůj přímý cíl ochranu veřejného zdraví;
- c) opatření k zajištění vysokých standardů kvality a bezpečnosti léčivých přípravků a zdravotnických prostředků.

Detailněji je definován okruh sdílených pravomocí, a to včetně nově zařazených opatření stanovujících požadavky na kvalitu a bezpečnost léčiv a zdravotnických prostředků. V rámci sdílených pravomocí mohou být řádným legislativním postupem přijímána také opatření ke stanovení vysokých standardů kvality a bezpečnosti pro orgány a látky lidského původu včetně krve a opatření ve veterinární a rostlinolékařské oblasti, pokud je jejich cílem přímá ochrana veřejného zdraví.

V oblasti sdílených pravomocí existuje obecná výjimka v tom smyslu, že se evropský předpis nesmí dotknout vnitrostátních předpisů, které regulují dárcovství nebo lékařské využití orgánů a krve. Zároveň je také stanoveno, že u vysokých standardů kvality a bezpečnosti pro orgány a látky lidského původu včetně krve mohou členské státy zachovávat nebo zavádět ochranná opatření přísnější.

Dalším obecným principem, kterým se úprava sdílených pravomocí v oblasti veřejného zdraví řídí, je, že při jakékoliv činnosti Unie je uznávána odpovědnost členských států za stanovení jejich zdravotní politiky a za organizaci zdravotnictví a poskytování zdravotní péče. Tato odpo-





vědnost členských států byla významově rozšířena a nově oproti stávající úpravě hovoří o řízení zdravotnictví a zdravotní péče, jakož i o rozdělování na ně vyčleněných zdrojů.¹⁴³

Nová úprava obsahuje i menší změny: například místo pojmu „lidské zdraví“ je užito sousloví „tělesné a duševní zdraví“ a je zdůrazněno explicitní zaměření na tzv. přeshraniční nemoci. Nově je zavedena povinnost informovat Evropský parlament nebo koordinace činností mezi členskými státy a Komisi při konkrétních iniciativách, zaměřených na stanovení pravidel a cílů, organizaci výměny zkušeností a přípravu podkladů pro monitoring a hodnocení.

Další novinkou je také možnost Evropského parlamentu a Rady přijmout řádným legislativním postupem pobídková opatření určená k ochraně a zlepšování lidského zdraví s vyloučením harmonizace právních předpisů členských států. Tato pobídková opatření mají být zejména určena k boji proti nejzávažnějším přeshraničním nemocím, ke sledování vážných přeshraničních zdravotních hrozeb, k včasnému varování před nimi a boji proti nim. Zahrnují rovněž opatření, jejichž cílem je ochrana veřejného zdraví, pokud jde o tabák a zneužívání alkoholu.

Veřejného zdraví se týká také prohlášení číslo 32 k článku 168 odst. 4 písm. c) SFEU, které upravuje přijímání opatření v oblasti zajištění vysokých standardů kvality a bezpečnosti léčivých přípravků a zdravotnických prostředků. Podle tohoto prohlášení musí taková opatření zohledňovat společné otázky bezpečnosti a jejich cílem musí být stanovení vysokých norem jakosti a bezpečnosti, pokud by vnitrostátní normy mající vliv na vnitřní trh jinak bránily dosažení vysoké úrovně ochrany lidského zdraví.

Odrazem zásad stanovených SFEU v oblasti veřejného zdraví je také článek 35 Listiny základních práv EU – Ochrana zdraví. Ten zakotvuje právo na lékařskou péči jako takovou za podmínek stanovených vnitrostátní právní úpravou a zvyklostmi:

„Každý má za podmínek stanovených zákony a praxí jednotlivých států právo na preventivní zdravotní péči a na lékařské ošetření. Při stanovení a uskutečňování všech politik Unie musí být zajištěna vysoká úroveň ochrany lidského zdraví.“¹⁴⁴

143/ Srov. Tomeš I., Koldinská, K., Sociální právo Evropské unie, Praha, C. H. Beck 2003.

144/ Pro podrobnosti viz www.euroskop.cz.





5.17 Ochrana spotřebitele

V oblasti ochrany spotřebitele nedochází Lisabonskou smlouvou k podstatným změnám. Ochrana spotřebitele je zařazena mezi oblasti sdílené pravomoci mezi Uníí a členskými státy (čl. 4 písm. f) SFEU), a Lisabonská smlouva tak vyjasňuje současnou situaci. Dále dochází k vynětí stávajícího druhého odstavce čl. 153 SES, na jehož základě mají být požadavky vyplývající z ochrany spotřebitele brány v úvahu při vymezování a provádění jiných politik a činností Unie. Odstavec je osamostatněn v podobě čl. 12 SFEU a zařazen mezi obecně použitelná ustanovení, což zvyšuje jeho význam.¹⁴⁵ Jinak je úprava ochrany spotřebitele v čl. 169 SFEU obsahově shodná se stávajícím článkem 153 SES. Cílem politiky ochrany spotřebitele je tak i nadále jednak zajištění vysoké úrovně ochrany spotřebitele, jednak podpora zájmů spotřebitele. Výčet činností v této oblasti nedoznal žádných změn a zahrnuje ochranu zdraví, bezpečnosti a hospodářských zájmů spotřebitelů, podporu práv spotřebitelů na informace a vzdělávání a právo spotřebitelů se k ochraně svých zájmů sdružovat. Opatření v oblasti ochrany spotřebitele mohou být přijímána buď na základě „harmonizačního“ čl. 114 SFEU (současný čl. 95 SES) za účelem vytváření a fungování vnitřního trhu, což je způsob v současnosti převažující, nebo na základě odst. 3 čl. 169 SFEU.¹⁴⁶ Opatření jsou přijímána řádným legislativním postupem po konzultaci s Hospodářským a sociálním výborem. Zachován zůstává i princip tzv. minimální harmonizace, podle něhož mohou členské státy v oblastech s minimální či dílčí harmonizací na komunitární úrovni zachovávat nebo přijímat přísnější ochranná opatření za účelem zajištění vysoké míry ochrany spotřebitele pod podmínkou, že jsou slučitelná s ustanovením Smluv. Takováto opatření musí být oznámena Komisi.

145/ Srov. House of Lords, European Union Committee: The Treaty of Lisbon: an impact assessment, Volume 1: Report, 10th Report of Session 2007–08, HL Paper 62-I, str. 214.

146/ Srov. Syllová, J., Pítrová, L., Svobodová, M., Ústava pro Evropu, Komentář, C. H. Beck, Praha 2005, str. 355–356.





5.18 Transevropské sítě

Čl. 170 SFEU:

1. Za účelem dosažení cílů uvedených v člancích 26 a 174 a s úmyslem umožnit občanům Unie, hospodářským subjektům, jakož i regionálním a místním územním samosprávným celkům plné využití výhod vyplývajících z vytváření prostoru bez vnitřních hranic, přispívá Unie ke zřízení a rozvoji transevropských sítí v oblastech dopravních, telekomunikačních a energetických infrastruktur.
2. V rámci systému otevřených a konkurenčních trhů bude činnost Unie zaměřena na podporu propojení a interoperability vnitrostátních sítí, jakož i přístupu k nim. Zejména přihledne k potřebě propojit ostrovní, špatně přístupné a okrajové regiony s ústředními regiony Unie.

Transevropské sítě představují významné (prioritní) fyzické části infrastruktury v rámci tzv. síťových odvětví, která přesahuje hranice jednotlivých členských států. Rozlišují se tři druhy sítí podle sektorového zaměření – dopravní transevropské sítě (TEN-T), energetické transevropské sítě (TEN-E) a telekomunikační transevropské sítě (e TEN). Cílem vytváření takových sítí je propojování regionů (a jejich jednotlivých sítí) v rámci Unie, což přispívá k odstraňování bariér a k využívání výhod vnitřního trhu Unie. Úlohou Unie v oblasti transevropských sítí je zejména vymezovat priority a hlavní rysy směřování politiky, provádět opatření nezbytná k zajištění interoperability a přístupnosti sítí či podporovat projekty společného zájmu.

Úprava reflektuje dlouhodobé úsilí Unie o kvalitní propojení všech (i zcela periferních) regionů s centrální částí EU. Rostoucí počet členských států, jenž vede k postupnému geografickému rozšiřování Unie, význam transevropských sítí ještě zvyšuje. Od roku 2004, kdy došlo k rozšíření EU o deset nových členských států, je jednoznačnou prioritou rozšiřování transevropských sítí směrem na východ od států bývalé EU-15. Unie v tomto směru rozvíjí spolupráci také se třetími zeměmi (článek 171 odst. 3 SFEU), v současné době je v centru evropského zájmu především propojení energetických sítí směřujících východně ke zdrojům mimo Unii (Rusko, Ukrajina, Turecko, kaspická oblast).





Transevropské sítě se řadí mezi oblasti sdílené pravomoci Unie a členských států. Lisabonská smlouva přináší jedinou změnu – řádný legislativní postup nahrazuje dosavadní rozhodování kvalifikovanou většinou v Radě (postup podle bývalého článku 251 SES) o opatřeních přijímaných pro tuto oblast.

5.19 **Průmysl**

Podle čl. 6 SFEU náleží průmyslová politika Unie do oblasti, ve které má Unie pravomoc provádět činnosti, jimiž podporuje, koordinuje nebo doplňuje činnosti členských států. Úloha Unie a členských států v průmyslové politice je formulována v čl. 173 SFEU (býv. čl. 157 SES), přičemž v ustanovení tohoto článku byly Lisabonskou smlouvou provedeny tři změny.

První změna se týká procedury přijímání zvláštních opatření na podporu činností, které členské státy provádějí k dosažení cílů týkajících se přizpůsobování průmyslu strukturálním změnám, na podporu vytváření prostředí pro rozvoj podnikání v Unii a pro rozvoj spolupráce mezi podniky a podporu využívání průmyslového potenciálu v oblasti inovace, výzkumu a technologického rozvoje. Tato zvláštní opatření se nově přijímají řádným legislativním postupem a po konzultaci s Hospodářským a sociálním výborem (dle SES přijímala zvláštní opatření Rada podle čl. 251 SES). Výslovně je stanoveno, že tato zvláštní opatření nesmí vést k harmonizaci právních předpisů členských států.

Druhá změna zpřesňuje iniciativy Komise k podpoře koordinace činnosti v oblasti průmyslu mezi členskými státy. Odst. 2 čl. 173 SFEU (býv. čl. 157 SES) byl doplněn o konkrétní zaměření iniciativ Komise, která může ve spojení se členskými státy předkládat zejména podněty, jejichž cílem je stanovení směrů a ukazatelů průmyslu EU, pořádat výměnu osvědčených postupů a připravovat nezbytné podklady pro pravidelný dohled a hodnocení.

Třetí změna nově ukládá členským státům a Komisi, aby plně informovaly Evropský parlament o koordinaci činnosti v oblasti průmyslu.





5.20 Hospodářská, sociální a územní soudržnost

Lisabonská smlouva zařazuje podporu hospodářské, sociální a územní soudržnosti a solidarity mezi členskými státy do základních cílů Unie a princip územní soudržnosti se poprvé objevuje v nově formulovaném článku 3 SEU (býv. čl. 2 SEU), ve kterém jsou obsaženy cíle Unie.

Čl. 174 SFEU:

1. Unie za účelem podpory harmonického vývoje rozvíjí a prosazuje svou činnost vedoucí k posilování hospodářské, sociální a územní soudržnosti.

Původní zakládací smlouvy politiku soudržnosti neobsahovaly; teprve přijetím Jednotného evropského aktu byla hospodářská a sociální soudržnost přijata za cíl a následně Maastrichtská smlouva včlenila tuto politiku přímo do SES (čl. 158 až 162). Lisabonská smlouva rozšiřuje hospodářskou a sociální soudržnost o územní soudržnost. Územní soudržnost se tak stává třetí dimenzí kohezní politiky. Toto rozšíření vychází z dosavadní praxe kohezní politiky, která kromě oblastí znevýhodněných hospodářsky a sociálně podporuje i oblasti trvale znevýhodněné svou územní polohou.

Název hlavy XVIII části třetí SFEU (býv. hlava XVII části třetí SES) byl rozšířen o „územní soudržnost“, nový název této hlavy tak nyní zní „Hospodářská, sociální a územní soudržnost“. Rovněž i Protokol o hospodářské a sociální soudržnosti byl rozšířen o územní soudržnost a do jeho preambule bylo vloženo ustanovení, které stanoví, že soudržnost náleží mezi oblasti sdílené pravomoci Unie. Ostatní text protokolu zůstává prakticky nezměněn, kromě několika legislativně technických úprav.

Nově formulované ustanovení článku 174 SFEU (býv. čl. 158 SES) ukládá Unii, aby v rámci kohezní politiky při naplňování cíle Unie, spočívajícím ve snižování rozdílů mezi úrovní rozvoje různých regionů a ve snižování zaostalosti regionů, byla zvláštní pozornost věnována venkovským oblastem, oblastem postiženým změnami ve vývoji průmyslu a regionům, které jsou trvale znevýhodněny přírodními nebo demografickými podmínkami, jako jsou nejsevernější regiony, ostrovní, přeshraniční a horské regiony. Plněním cílů politiky soudržnosti vytyčených v tomto





článku se má dosáhnout vyváženějšího rozvoje zmenšením stávajících regionálních a oblastních nerovností a zabráněním vzniku územní nevyváženosti. Centrem zájmu je také zlepšit územní integraci a podpořit spolupráci mezi regiony.

Další změnou, kterou přináší Lisabonská smlouva, je rozšíření působnosti spolurozhodovací procedury do dalších oblastí týkajících se stanovení úlohy, hlavních cílů a organizace strukturálních fondů, obecných pravidel pro fungování strukturálních fondů a pro zajištění koordinace fondů mezi sebou navzájem a prováděcích nařízení k Evropskému fondu pro regionální rozvoj. Tato změna posiluje úlohu Evropského parlamentu a stanoví, že právní předpisy týkající se výše uvedených oblastí budou přijímány řádným legislativním postupem po konzultaci s Hospodářským a sociálním výborem a Výborem regionů, ve kterém má Evropský parlament stejné postavení jako Rada.

5.21 Služby obecného zájmu

Směrnice o službách na vnitřním trhu¹⁴⁷ rozlišila služby obecného hospodářského zájmu a služby obecného zájmu nehospodářské povahy. Služby obecného hospodářského zájmu jsou služby poskytované při plnění zvláštního úkolu veřejného zájmu, kterým byl poskytovatel pověřen členským státem, a jsou poskytovány za hospodářské protiplnění. Příkladem takové služby je poskytování elektrické energie. Služby obecného zájmu nehospodářské povahy jsou služby, které stejně jako služby obecného hospodářského zájmu plní určité veřejné funkce, nicméně nejde o služby tržní, tj. poskytované za úplatu. Naopak se jedná o služby, které jsou poskytovány jejich příjemcům bezúplatně a jsou financovány z veřejných rozpočtů. Jde např. o státní základní školství. Směrnice o službách se vztahuje pouze na služby obecného hospodářského zájmu, služby obecného zájmu nehospodářské povahy jsou z její působnosti vyňaty.

Problematicke služeb obecného zájmu se Lisabonská smlouva věnuje na dvou místech. Zprv, v čl. 14 SFEU, v upravené podobě přejímajícím

147/ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 16. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu.





znění čl. 16 SES, pověřuje Unii společně s členskými státy péčí o zajištění fungování služeb obecného hospodářského zájmu a umožňuje Evropskému parlamentu a Radě řádným legislativním postupem přijímat nařízení k stanovení zásad a podmínek tohoto fungování. Zadruhé, v Protokolu o službách obecného zájmu definuje pojem společných hodnot Unie ve vztahu ke službám obecného zájmu, které podle jeho čl. 1 zahrnují:

- zásadní úlohu a široké rozhodovací pravomoci celostátních, regionálních a místních orgánů při poskytování, pořizování a organizování služeb obecného hospodářského zájmu, aby tyto služby co nejlépe odpovídaly potřebám uživatelů;
- rozmanitost různých služeb obecného hospodářského zájmu a rozdíly mezi potřebami a preferencemi uživatelů, které mohou vzniknout v důsledku rozdílné zeměpisné, sociální nebo kulturní situace;
- vysokou úroveň kvality, bezpečnosti a dostupnosti, rovné zacházení a podporu univerzálního přístupu a práv uživatelů.

Zároveň protokol výslovně konstatuje, že ustanovení Smluv se nijak nedotýkají pravomoci členských států poskytovat, pořizovat a organizovat služby obecného zájmu nehospodářské povahy.

5.22 Výzkum a technologický rozvoj, vesmír

Čl. 189 SFEU:

1. K podpoře vědeckého a technického pokroku, průmyslové konkurenceschopnosti a provádění svých politik vypracuje Unie evropskou politiku pro oblast vesmíru. K tomu účelu může podporovat společné iniciativy, podporovat výzkum a technologický rozvoj a koordinovat nezbytné úsilí pro výzkum a využití vesmíru.

2. Jako příspěvek k dosažení cílů uvedených v odstavci 1 přijmou Evropský parlament a Rada řádným legislativním postupem nezbytná opatření, která mohou mít podobu evropského kosmického programu, s vyloučením harmonizace právních předpisů členských států.





3. Unie naváže veškeré účelné vztahy s Evropskou kosmickou agenturou.
4. Tímto článkem nejsou dotčena ostatní ustanovení této hlavy.

Lisabonská smlouva nově doplňuje oblast výzkumu a technologického rozvoje o obsahově související část týkající se vesmíru (článek 189 SFEU). Poprvé je tak v rámci primárního práva formálně konstituována vesmírná politika Unie. Ta vychází ze Zelené knihy o evropské vesmírné politice z roku 2003, tematicky spojované s oblastí výzkumu a technologického rozvoje. Institucionální základ evropské vesmírné politiky tvoří (již od roku 1975) Evropská vesmírná agentura (ESA). Cílem evropské vesmírné politiky je především vytvoření vlastního evropského kosmického programu a snaha vyrovnat se v této oblasti zejména Spojeným státům americkým. Ovšem lze konstatovat, že evropská vesmírná politika nepatří (v porovnání s jinými nosnými tématy) mezi zvlášť prioritní problematiku v rámci Unie, byť je v současné době často zmiňována v souvislosti s diskutovaným projektem Galileo.

Čl. 179 SFEU:

1. Unie má za cíl posilovat své vědecké a technologické základy vytvořením evropského výzkumného prostoru, ve kterém se vědci, vědecké poznatky a technologie volně pohybují, a podporovat rozvoj své konkurenceschopnosti, včetně konkurenceschopnosti průmyslu, jakož i podporovat všechny výzkumné činnosti, které jsou z hlediska ostatních kapitol Smluv pokládány za nezbytné.

Čl. 182 SFEU:

5. Jako doplněk k činnostem uvedeným ve víceletém rámcovém programu přijmou Evropský parlament a Rada řádným legislativním postupem a po konzultaci s Hospodářským a sociálním výborem nezbytná opatření k uskutečnění evropského výzkumného prostoru.

V oblasti výzkumu, technologického rozvoje a vesmíru je pravomoc Unie omezena tak, aby její činnost nebránila členským státům ve výkonu jejich pravomocí; činnost Unie pouze doplňuje činnosti členských států.





Role Unie zůstává omezena spíše na podporu rozvoje a iniciativ v této oblasti a koordinaci úsilí k dosažení stanovených cílů. Konkrétní opatření přijímaná pro tuto oblast zůstanou nadále plně v pravomoci jednotlivých členských států a nebudou vyžadovat harmonizaci právních předpisů.

Činnosti Unie jsou (v souladu s článkem 4 odst. 3 SFEU) zaměřeny především na vymezování a provádění výzkumných programů, podporu spolupráce se třetími zeměmi a mezinárodními organizacemi¹⁴⁸ či podporu vzdělávání a mobility výzkumných pracovníků. Jsou shrnuty v tzv. rámcovém programu, který je přijímán řádným legislativním postupem na víceletá období (nyní na šestileté období 2007–2013). Stávající úprava umožňuje Unii také v rámci institucionálního zabezpečení zakládat organizační struktury, které zabezpečí zázemí potřebné k realizaci programů.¹⁴⁹ Hlavním cílem je vytvoření evropského výzkumného prostoru, který by stimuloval technologický rozvoj a zvyšoval konkurenceschopnost Evropy. Dlouhodobou snahou Unie je zejména propojení vědeckého výzkumu s praxí (aplikovaný výzkum). V souvislosti s často zmiňovanými záměry postupně přeměnit evropskou ekonomiku na ekonomiku znalostní a vysoce efektivní význam evropského výzkumného prostoru roste (a především do budoucna dále poroste).

Lisabonská smlouva v této oblasti přináší několik změn. Především směřuje úsilí výzkumu a technologického rozvoje obecným směrem oproti dosavadní úpravě, která byla jednoznačně soustředěna na evropský průmysl (hlavním cílem bylo „podporovat vědecké a technologické základy průmyslu Společenství“). V článku 181 odst. 2 SFEU je dále nově doplněna specifikace, jakým směrem by měla Komise upřít svoji koordináční iniciativu. Zvláštní programy, jejichž prostřednictvím je prováděn víceletý rámcový program, již Rada nemusí přijímat jen na návrh Komise, jejich přijetí se nově realizuje zvláštním legislativním postupem. A v neposlední řadě Unie získává rovněž pravomoc přijímat řádným legislativním postupem po konzultaci s Hospodářským a sociálním výborem opatření nezbytná k realizaci evropského výzkumného prostoru. V tom-

148/ Unie jako celek je zde zmocněna uzavírat případné smlouvy s třetími stranami.

149/ Aktuální je nyní např. připravované založení společného podniku pro oblast palivových článků a vodíku, společné iniciativy soukromého a veřejného sektoru v rámci sedmého rámcového programu.





to případě jde však o velmi široce definovanou pravomoc, v jejímž rámci může Unie přijímat v této oblasti opatření prakticky k čemukoliv a která posiluje její postavení jako celku vůči jednotlivým členským státům.

5.23 Životní prostředí

Čl. 191 SFEU:

1. Politika Unie v oblasti životního prostředí přispívá k sledování následujících cílů:

- zachování, ochrana a zlepšování kvality životního prostředí,
- ochrana lidského zdraví,
- uvážlivé a racionální využívání přírodních zdrojů,
- podpora opatření na mezinárodní úrovni určených k řešení regionálních a celosvětových problémů životního prostředí, a zejména boj proti změně klimatu.

Čl. 192 SFEU:

1. Evropský parlament a Rada řádným legislativním postupem po konzultaci s Hospodářským a sociálním výborem a Výborem regionů rozhodnou, jakou činnost bude Unie vyvíjet, aby bylo dosaženo cílů uvedených v článku 191.

2. Odchylně od rozhodovacího postupu stanoveného v odstavci 1 a aniž je dotčen článek 114 přijme Rada zvláštním legislativním postupem a po konzultaci s Evropským parlamentem, Hospodářským a sociálním výborem a Výborem regionů jednomyslně:

- a) předpisy především fiskální povahy;
- b) opatření týkající se: územního plánování, hospodaření s vodními zdroji nebo týkající se přímo nebo nepřímo dostupnosti vodních zdrojů, využívání půdy, s výjimkou hospodaření s odpady;
- c) opatření významně ovlivňující volbu členského státu mezi různými energetickými zdroji a základní skladbu jeho zásobování energií. [...]

Lisabonská smlouva rozšiřuje hlavní cíle Evropské unie v oblasti životního prostředí tím, že výslovně zmiňuje potřebu podpory opatření na





mezinárodní úrovni, která jsou určena k řešení regionálních a celosvětových problémů životního prostředí. Zdůrazňuje zejména potřebu těchto opatření v oblasti boje proti změně klimatu.

Doplněním svých cílů Evropská unie zdůrazňuje naléhavost jednoho z nejzávažnějších současných globálních problémů, pro jehož řešení je důležitá včasnost reakce. EU se od počátku profiluje jako jeden z nejaktivnějších hráčů a staví se do pozice lídra v boji proti změně klimatu na mezinárodním poli, kde se snaží o postupné sbližování zatím stále rozdílných představ významných znečišťovatelů o nové podobě společného závazku. EU však naplňuje svůj cíl v této oblasti i bez jeho výslovného zakotvení ve stávajících Smlouvách.

Doplnění SEU však v žádném případě nevytváří nově základ pro uvedené aktivity EU na mezinárodní úrovni, ale znamená jisté posílení mandátu EU pro mezinárodní vyjednávání v oblasti změny klimatu, a to jak navenek, tak i směrem k členským státům, které jí tento mandát svěřují. Aktuální otázkou v oblasti boje proti změně klimatu je nová podoba mezinárodních závazků po uplynutí doby sjednané pro platnost Kjótského protokolu (po roce 2012) a potřeba zapojit do mezinárodního úsilí víc rozvojových a zejména rychle se rozvíjejících států.

Změna nastala i v oblasti procesní, kde došlo k posílení role Evropského parlamentu, který spolu s Radou a po konzultaci s Hospodářským a sociálním výborem a s Výborem regionů rozhoduje v rámci řádného legislativního postupu o činnosti, již bude EU vyvíjet, aby dosáhla stanovených cílů. Mezi ně patří například zachování, ochrana a zlepšování kvality životního prostředí, ochrana lidského zdraví, uvažlivé a racionální využívání přírodních zdrojů a podpora opatření na mezinárodní úrovni, která jsou zaměřena zejména na boj proti změně klimatu.

Pro oblast daní, uspořádání a užívání území, správy vodních zdrojů a jejich dostupnosti, využívání půdy (vyjma hospodaření s odpady) a možnosti výběru každého státu mezi rozdílnými zdroji energie, rozhoduje Rada jednomyslně po konzultaci Evropského parlamentu, Hospodářského a sociálního výboru a Výboru regionů, v rámci zvláštního legislativního postupu. Pro tyto oblasti je možné použít i řádný legislativní postup, a to v případě, kdy Rada na návrh Komise a po konzultaci příslušných orgánů o tom jednomyslně rozhodne.





Akční programy obecné povahy, které stanovují prioritní cíle pro oblast životního prostředí, jsou přijímány Evropským parlamentem a Radou řádným legislativním postupem. Opatření nezbytná k jejich provedení jsou přijímána Radou jednomyslně nebo společně s Evropským parlamentem řádným legislativním postupem v závislosti na oblasti, které se rozhodnutí dotýká.

5.24 Energetika

Čl. 194 SFEU:

1. V rámci vytváření a fungování vnitřního trhu a s přihlédnutím k potřebě chránit a zlepšovat životní prostředí má politika Unie v oblasti energetiky v duchu solidarity mezi členskými státy za cíl:

- a) zajistit fungování trhu s energií;
- b) zajistit bezpečnost dodávek energie v Unii;
- c) podporovat energetickou účinnost a úspory energie jakož i rozvoj nových a obnovitelných zdrojů energie; a
- d) podporovat propojení energetických sítí.

2. Aniž je dotčeno použití jiných ustanovení Smluv, přijmou Evropský parlament a Rada řádným legislativním postupem opatření nezbytná pro dosažení cílů uvedených v odstavci 1. Tato opatření se přijmou po konzultaci s Hospodářským a sociálním výborem a Výborem regionů.

Nedotýkají se práva členského státu stanovit podmínky pro využívání svých energetických zdrojů, jeho volby mezi různými energetickými zdroji a základní skladby jeho zásobování energií, aniž je dotčen čl. 192 odst. 2 písm. c).

3. Odchylně od odstavce 2 přijme Rada opatření podle uvedeného odstavce zvláštním legislativním postupem jednomyslně po konzultaci s Evropským parlamentem, pokud jsou především fiskální povahy.

Oblast energetiky aktuálně patří mezi jednoznačně nejdiskutovanější otázky v rámci Unie. Počínaje závěry rakouského předsednictví (1. pololetí 2006), které položily základ pro novou energetickou politiku EU,





prochází tato oblast velmi dynamickým vývojem.¹⁵⁰ Současná energetická politika Unie je postavena na třech pilířích, kterými jsou: vnitřní trh s energiemi, bezpečnost zásobování a udržitelnost. Lisabonská smlouva navrhuje nově vloženou hlavou XXI vůbec poprvé formálně konstituovat a definovat evropskou energetickou politiku v rámci primárního práva.¹⁵¹ Výše uvedená ustanovení tvoří nový právní základ pro přijímání legislativních aktů sekundárního práva pro oblast energetiky. S ustanoveními týkajícími se energetické politiky velmi úzce souvisí úprava pro transevropské sítě, těsná vazba rovněž existuje i na oblast dopravy či životního prostředí.

Článek 194 SFEU stanoví jednotlivé cíle vztahující se jak na problematiku vnitřního trhu, tak i na další cíle (v současné době obzvláště aktuální) – bezpečnost dodávek v EU, podporu úspor energie, energetickou účinnost a rozvoj nových a obnovitelných energetických zdrojů. Deklarovaných cílů má být dosaženo postupy, které budou mj. respektovat nově také principy solidarity mezi členskými státy. Tento fakt odráží aktuálnost a závažnost problematiky externí závislosti Unie na energetických zdrojích a potřebu společného a soudržnějšího postupu členských států. Vzájemná solidarita by měla přispět k bezproblémovému zásobování energií v členských státech, ke snížení závislosti na externích dodávkách energií i k jednotnějšímu (a silnějšímu) vystupování členských států EU vůči třetím zemím (energetickým partnerům) v energetických otázkách. V praxi se ovšem reálné vystupování členských států od všeobecně deklarovaných cílů často liší.

Energetika se řadí mezi oblasti se sdílenou pravomocí Unie a členských států. Spolu s definováním a ukotvením společné energetické politiky v Lisabonské smlouvě souvisí také zavedení řádného legislativního postupu v oblasti energetiky pro opatření uvedená výše v článku 194 odst. 1 SFEU. V těchto otázkách členské státy nyní vlivem Lisabonské

150/ Naposledy 19. září 2007 Komise předložila tzv. třetí legislativní energetický balíček a 23. ledna 2008 tzv. klimaticko-energetický balíček, tj. soubor legislativních opatření vycházející ze závěrů Evropské rady 8.–9. března 2007.

151/ Evropská energetická politika doposud formálně samostatně mezi jednotlivými politikami EU nebyla uváděna, byla obsažena v rámci jiných politik Unie (doprava, životní prostředí, atp.). V primárním právu článek 3 odst. 1 písm. u) SES nedefinoval formálně energetickou politiku, pouze odkazoval na fakt, že opatření v oblasti energetiky směřují k naplňování cílů uvedených v předchozím článku 2 SES.





smlouvy ztrácejí svoji suverenitu v rozhodování a přenášejí část svých pravomocí na Unii jako celek. Státy tedy ztrácí možnost výhradně kontrolovat tuto velmi strategickou oblast (např. vetovat pro ně nepřijatelné návrhy opatření). V diskusích souvisejících s přípravou Lisabonské smlouvy byl tento fakt v některých členských státech (např. ve Velké Británii) poměrně tvrdě kritizován. Výjimkou jsou opatření týkající se energetiky, která mají fiskální charakter; na ta se nadále vztahuje nutnost nalézt při hlasování v Radě úplnou shodu. Vyžadují jednomyslná rozhodnutí, tj. zůstávají výhradně pod kontrolou členských států.

Lisabonská smlouva také opět připomíná nezávislost členských států a nedotknutelnost jejich rozhodnutí v otázce volby skladby energetických zdrojů (tzv. energetického mixu) a volby skladby zásobování energií. V této otázce doposud nikdy nebyly a nadále nejsou kompetence přeneseny na evropskou úroveň, členské státy si ponechaly svoji suverenitu v rozhodování (tj. nutnost jednomyslných rozhodnutí v Radě), což bylo opětovně explicitně potvrzeno. Jde o vysoce prioritní pravomoc a výsostné právo členských států určit, kdy, jak a k čemu využijí své přírodní surovinové zdroje či způsob, jakým zajistí energetické zásobování země. Ambice zasahovat do tohoto práva ve zvláštních případech si může činit níže uvedený článek 122 SFEU.

Čl. 122 SFEU:

1. Aniž jsou dotčeny jiné postupy stanovené ve Smlouvách, může Rada na návrh Komise rozhodnout v duchu solidarity mezi členskými státy o opatřeních přiměřených hospodářské situaci, zejména když vzniknou závažné obtíže v zásobování určitými produkty, především v oblasti energetiky.

Oblasti energetiky se v Lisabonské smlouvě nově bezprostředně dotýká i tato část obecné úpravy hospodářské politiky. Je zde doplněn odkaz na tzv. „ducha solidarity mezi členskými státy“ pro případy, kdy vzniknou obtíže v zásobování energií. Opatření dle článku 122 SFEU by měla zohledňovat snahu o intenzivnější vzájemnou spolupráci, která by měla napomoci vypořádat se s krizovými situacemi, kdy energetické dodávky z určitého zdroje mohou být po nějakou dobu značně omezeny nebo i úplně pozastaveny. V duchu tohoto článku by Rada (na základě





návrhu Komise) měla mít pravomoc ve zvláštních případech zasáhnout do pravomoci členských států. Ustanovení je dosti obecné a dává na jedné straně Radě velmi široký prostor pro konání v případě možné energetické krize vzniklé v důsledku omezení energetických dodávek, na druhé straně však nelze zcela ignorovat výše zmiňované výsostné právo členských států rozhodovat o zásobování energiemi a skladbě zdrojů. Je zřejmé, že jde o nanejvýš citlivé téma a reálná podoba uplatňování tohoto ustanovení v praxi, resp. vytvoření uvedených solidárních mechanismů, bude vyžadovat maximálně konsensuální přístup všech stran. Úprava vychází z cílů akčního plánu strategického přezkumu evropské energetické politiky¹⁵² z 10. ledna 2007 (následně potvrzeného závěry březnové Evropské rady), který položil základy pro soubor nových legislativních návrhů dalších opatření pro oblast energetiky.

5.25 Cestovní ruch

Čl. 195 SFEU:

1. Unie doplňuje činnost členských států v odvětví cestovního ruchu, zejména podporou konkurenceschopnosti podniků Unie v tomto odvětví.

Za tímto účelem je činnost Unie zaměřena na:

- a) podporu vytváření příznivého prostředí pro rozvoj podniků v této oblasti;
- b) podporu spolupráce mezi členskými státy, zejména výměnou osvědčených postupů.

Lisabonská smlouva vtěluje do Smlouvy o fungování EU nový článek 195, podle kterého Unie doplňuje činnost členských států v odvětví cestovního ruchu. Stávající úprava tuto oblast zahrnuje mezi činnosti Společenství zaměřené ke splnění cílů vymezených v čl. 2 SES, která však nemá stanovený samostatný právní základ (čl. 3 odst. 1 písm. u) SES). Podle Lisabonské smlouvy je hlavním cílem EU podporovat konkuren-

152/ Stěžejní dokument tzv. energetického balíčku Komise z 10. ledna 2007, KOM(2007) 1 v konečném znění.





ceschopnost podniků, přičemž důraz má být kladen zejména na podporu vytváření příznivého prostředí pro rozvoj podniků a na podporu spolupráce mezi členskými státy. EU má pouze podporovat, koordinovat a doplňovat činnosti, které vyvíjejí jednotlivé členské státy v oblasti cestovního ruchu.

Na podporu dosažení těchto cílů Lisabonská smlouva umožňuje Evropskému parlamentu a Radě přijmout řádným legislativním postupem zvláštní opatření určená k doplnění činností, které jednotlivé členské státy provádějí k dosažení cílů v této oblasti. Dále je v Lisabonské smlouvě vyloučena možnost harmonizace právních norem členských států, čímž je zdůrazněn podpůrný charakter této úpravy.

5.26 Civilní ochrana

Čl. 196 SFEU:

1. Unie podporuje spolupráci mezi členskými státy ve snaze posílit účinnost systémů pro předcházení přírodním nebo člověkem způsobeným pohromám a pro ochranu proti nim. Činnost Unie je zaměřena na:

- a) podporu a doplňování činností členských států na celostátní, regionální a místní úrovni, které se týkají předcházení rizikům, přípravy osob zabývajících se civilní ochranou a zásahu v případě přírodních nebo člověkem způsobených pohrom uvnitř Unie;
- b) podporu rychlé a účinné operativní spolupráce uvnitř Unie mezi vnitrostátními útvary civilní ochrany;
- c) napomáhání soudržnosti akcí podnikaných v oblasti civilní ochrany na mezinárodní úrovni.

Civilní ochrana je další oblastí, která je do Smlouvy o fungování EU nově vtělena Lisabonskou smlouvou. Cílem EU je posílit efektivitu systému pro předcházení přírodním nebo člověkem způsobeným pohromám a pro ochranu proti nim. EU podporuje a doplňuje činnosti jednotlivých členských států, které mají za cíl předcházet rizikům a zvyšovat kvalifikaci osob zabývajících se civilní ochranou. EU může také zasáhnout v případě přírodních nebo člověkem způsobených pohrom uvnitř po-





stiženého členského státu. EU podporuje spolupráci mezi jednotlivými vnitrostátními útvary civilní ochrany, jakož i napomáhá soudržnosti prostřednictvím akcí na mezinárodní úrovni.

Evropský parlament a Rada jsou oprávněny přijmout potřebná opatření nezbytná k dosažení stanovených cílů, a to řádným legislativním postupem, přičemž harmonizace právních předpisů členských států je vyloučena. Civilní ochrana je pouze podpůrnou, koordinační a doplňkovou činností EU.





6. Zahraniční politiky Unie

6.1 Společný právní, institucionální a personální základ zahraničních politik EU

Lisabonská smlouva stanovuje společné zásady, cíle a obecná ustanovení pro zahraniční politiky Unie (čl. 21 SEU). Tyto jsou společné jak pro společnou zahraniční a bezpečnostní politiku – dále vymezenou ve SEU (čl. 23–46), tak pro vnější činnost Unie upravenou SFEU (čl. 205–222).

Smlouva vytváří funkci vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku (vysoký představitel), ve které se slučují dosavadní funkce předsedy Rady pro vnější vztahy, vysokého představitele pro SZBP a komisaře pro vnější vztahy.

Vytvoření funkce vysokého představitele pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku je jednou z hlavních změn přinesených Lisabonskou smlouvou.¹⁵³ Institucionálně a personálně se tak propojí dvě klíčové složky zahraniční politiky EU:

- Společná zahraniční a bezpečnostní politika (SZBP) a Společná bezpečnostní a obranná politika (SBOP), které dnes realizuje Rada a členské státy;
- Vnější politiky Evropských společenství (společná obchodní politika, rozvojová politika a humanitární pomoc, finanční a technická asistence, smluvní vztahy se třetími zeměmi, omezující opatření), kde klíčovou roli v implementaci hraje Evropská komise.

Vytvořením této nové funkce by měly být eliminovány současné problémy vyplývající z vnějšího zastupování Unie tzv. trojkou (předsedající stát, vysoký představitel pro SZBP, komisař pro vnější vztahy). Tento mechanismus se příliš neosvědčoval vzhledem k nevyjasněným kompe-

^{153/} Jedná se o koncept převzatý z návrhu Smlouvy o Ústavě pro Evropu. Na naléhání ze strany Velké Británie bylo pouze upuštěno od názvu funkce „Ministr zahraničních věcí EU“.





tencím a často se překrývajícím (či protichůdným) zájmům členů trojky. Problémem bylo také pravidelně se měnící předsednictví v Radě pro vnější vztahy.

Zároveň se tím, jak doposud odděleně fungující složky dostávají i společný právní základ (čl. 21 SEU), otevírá cesta k větší soudržnosti a efektivitě působení Unie na mezinárodní scéně a také ke snazší čitelnosti ze strany jejích partnerů. Významnou roli v tomto ohledu bude hrát i nově nabytá právní subjektivita EU v mezinárodních vztazích.

Právní subjektivita EU

Evropská unie získává právní subjektivitu v mezinárodních vztazích (čl. 47 SEU). Doposud to bylo pouze Evropské společenství, které disponovalo tímto atributem, Evropská unie působila v mezinárodních vztazích jako politický útvar.

V prohlášení připojeném k Lisabonské smlouvě pak mezivládní konference potvrdila, že právní subjektivita Unii neopravňuje k přijímání právních předpisů nebo k jednání v oblastech mimo pravomoci, které byly Unii svěřeny členskými státy ve Smlouvách.¹⁵⁴

V praktické rovině se tato změna projeví např. v přeměně Delegací Evropské komise ve třetích zemích na Delegace Evropské unie, jež budou integrální součástí Evropské služby pro vnější činnost.

Také dohody se třetími státy nyní budou uzavírány jménem EU, nikoli jménem ES a jeho členských států jako doposud.

Zůstává otázkou, nakolik dokáže výše popsany nový model unijní zahraniční politiky účinněji využít nástrojů a prostředků, které má Unie k dispozici již dnes a splnit tak očekávání spojená se zájmem na posílení role EU na světové scéně. Záležet bude především na politické síle nového vysokého představitele prosadit se ve své specifické roli¹⁵⁵ a na

154/ Prohlášení o právní subjektivitě Evropské unie.

155/ Široký rozsah funkce nového vysokého představitele, jeho plně nezávislé institucionální postavení a zároveň jeho silné zázemí v oblasti materiálních a lidských zdrojů (zejména dnešního Generálního ředitelství Komise pro vnější vztahy) pochopitelně vedly členské státy k obavě, že v důsledku Lisabonské smlouvy vznikne mocná funkce v oblasti zahraniční politiky, která by mohla zastínit nebo dokonce zčásti nahradit zahraniční politiku národních států. Aby nemohlo dojít k interpretaci smlouvy tímto směrem, přijala mezivládní konference následující prohlášení:





schopnosti členských států dohodnout se na konkrétním nastavení pravidel pro fungování Evropské služby pro vnější činnost.

Čl. 27 SEU:

3. Při výkonu své funkce se vysoký představitel opírá o Evropskou službu pro vnější činnost. Tato služba působí ve spolupráci s diplomatickými službami členských států a skládá se z úředníků příslušných oddělení generálního sekretariátu Rady a Komise, jakož i z vyslaného personálu vnitrostátních diplomatických služeb. Organizaci a fungování Evropské služby pro vnější činnost stanoví rozhodnutí Rady. Rada rozhoduje na návrh vysokého představitele po konzultaci s Evropským parlamentem a po obdržení souhlasu Komise.

Lisabonskou smlouvou nově ustanovená Evropská služba pro vnější činnost (*EEAS – European External Action Service*) se bude skládat z úředníků Evropské komise (včetně jejích zahraničních zastoupení), sekretariátu Rady a vybraných pracovníků diplomatických služeb členských států. Služba bude „institucí“ *sui generis*, pod plnou pravomocí vysokého představitele, nicméně s úzkými vazbami na Radu i Komisi. Z tohoto titulu bude moci plně využívat podpůrné kapacity sekretariátů Rady a Komise (administrativní a logistické záležitosti, překlady apod.).

Článkem 27 SEU předpokládané rozhodnutí Rady o založení Evropské služby pro vnější činnost bude muset například řešit:

- „Konference zdůrazňuje, že ustanovení Smlouvy o Evropské unii týkající se společné zahraniční a bezpečnostní politiky, včetně vytvoření úřadu vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku a vytvoření evropského útvaru pro vnější činnost, nemají vliv na povinnosti členských států ve stávající podobě, pokud jde o formulaci a provádění jejich zahraniční politiky, ani na jejich zastoupení ve třetích zemích a mezinárodních organizacích.
- Konference rovněž připomíná, že ustanoveními upravujícími společnou bezpečnostní a obrannou politiku není dotčena zvláštní povaha bezpečnostní a obranné politiky členských států.
- Konference zdůrazňuje, že EU a její členské státy budou i nadále vázány ustanoveními Charty Spojených národů a zejména hlavní zodpovědností Rady bezpečnosti a jejích členů, pokud jde o zachování mezinárodního míru a bezpečnosti.“





- celkovou velikost a způsob financování služby,
- poměr zastoupení úředníků Komise, Sekretariátu Rady a přidělců národních států,
- fungování zastoupení EU ve třetích zemích,
- tematický rozsah činnosti služby (zda pouze vnější vztahy nebo i rozšíření, rozvojová politika, humanitární pomoc atd.), resp. angažovanost služby v ostatních unijních politikách s vnějším rozměrem (zemědělství, energetika, životní prostředí, obchod atd.).

6.2 Principy reformy SZBP

Zvláštní rozhodovací procedura

V oblasti SZBP zůstává zachována jednomyslnost při přijímání rozhodnutí Evropskou radou a Radou. Zároveň je vyloučeno přijímání jakýchkoli legislativních aktů.

Lisabonská smlouva zahrnuje i možnost hlasování kvalifikovanou většinou. To v případech, kdy Rada přijímá rozhodnutí, kterým se provádí již dříve přijatá rozhodnutí nebo když přijímá rozhodnutí na základě podnětu od Evropské rady. Přijetí rozhodnutí kvalifikovanou většinou však může člen Rady „ze zásadních důvodů státní politiky“ zablokovat a prosadit jeho předložení Evropské radě k jednomyslnému rozhodnutí¹⁵⁶ (čl. 31 SEU).

Lisabonská smlouva zachovává v oblasti SZBP mechanismy konstruktivního zdržení se hlasování a posílené spolupráce.

V úsilí o zefektivnění Společné zahraniční a bezpečnostní politiky lze již od jejího vytvoření Maastrichtskou smlouvou vysledovat určitou logiku. Členské státy odmítají vzdát se svého výlučného postavení a trvají na specifickém charakteru SZBP. Ten je dán jednomyslnou rozhodovací procedurou, omezenou rolí Evropské komise a Evropského parlamentu a vynětím příslušných ustanovení Smlouvy z jurisdikce Evropského soudního dvora. Posílení SZBP se členské státy v minulosti snažily dosáhnout zlepšením koordinačních mechanismů a zajištěním návaznosti

156/ Čl. 31., odst. 2. SEU.





při výkonu funkce předsednické země (vytvoření funkce vysokého představitele pro SZBP Amsterdamskou smlouvou), možností nepodílet se na společné akci či postoji (mechanismus konstruktivní abstinence) nebo umožněním posílené spolupráce mezi státy se shodnými zájmy (mechanismus vytvořený Smlouvou z Nice).

Úprava SZBP v Lisabonské smlouvě podržela základní parametry současné institucionální a rozhodovací struktury. Díky zachování principu jednomyslnosti v rozhodovacím procesu se nic nezměnilo na výlučném postavení členských států v rozhodovacím procesu. Evropská rada bude identifikovat strategické zájmy a cíle Unie, stanovovat obecné směry SZBP včetně otázek spojených s obranou a přijímat rozhodnutí k provádění těchto obecných směrů. V rozhodnutích bude vymezeno jejich trvání a prostředky, které zajistí Unie a její členské státy. Sledování obecných směrů SZBP bude mít dále na starosti Rada, a to prostřednictvím přijímání rozhodnutí ve formě společných akcí a společných postojů Unie.

Do kapitoly o Společné bezpečnostní a obranné politice byl z návrhu Smlouvy o Ústavě pro Evropu převzat koncept strukturované spolupráce (mechanismus umožňující skupině států, jejichž vojenské prostředky splňují vyšší kritéria a které v této oblasti přijaly vyšší závazky, navázat užší spolupráci, aby byly připraveny na vedení těch nejnáročnějších misí). Součástí primárního práva se též stává ustanovení o zřízení Evropské obranné agentury.¹⁵⁷

Postavení Dánska ve Společné bezpečnostní a obranné politice

Již k Maastrichtské Smlouvě o EU byl připojen protokol o zvláštním postavení Dánska, mj. i v oblasti SBOP. Podle tohoto protokolu se Dánsko neúčastní vojenských misí EU (vojenskými prostředky ani jejich finan-

157/ Evropská obranná agentura (*European Defence Agency – EDA*) měla být zřízena Smlouvou o Ústavě pro Evropu. Po zablokování jejího ratifikačního procesu referendy ve Francii a Nizozemí rozhodla Rada o zřízení EDA na základě čl. 14 Smlouvy o EU – viz Společná akce Rady 2004/551/SZBP ze 12. 7. 2004.

Podrobněji k reformě fungování SZBP v Lisabonské smlouvě viz Informační studie Parlamentního institutu č. 3.069: Společná zahraniční a bezpečnostní politika a vnější vztahy Evropské unie v návrhu Reformní smlouvy. Říjen 2007. Ke stažení na internetových stránkách Parlamentního institutu – www.psp.cz/sqw/ppi.sqw





cováním) a nepodílí se na vypracovávání a přijímání rozhodnutí souvisejících s vytvářením společné obrany. Lisabonská smlouva plně zachovává dánskou výjimku (Protokol č. 22 o postavení Dánska). Dánsko se však kdykoli může rozhodnout (v souladu se svými ústavními předpisy), že zmíněného protokolu si nepřeje zcela nebo zčásti využívat, a v takovém případě začne v plném rozsahu uplatňovat veškerá opatření přijatá Uníí v dané oblasti.

6.3 Vnější činnost Unie

Ustanovení o vnější činnosti Unie (čl. 205–222 SFEU) upravují společnou obchodní politiku, spolupráci se třetími zeměmi a humanitární pomoc, sjednávání mezinárodních dohod, přijímání omezujících opatření a vztah Unie s mezinárodními organizacemi. Do této části Smlouvy je zařazeno i nové ustanovení o solidaritě mezi členskými státy v případě teroristického útoku či přírodní nebo člověkem způsobené pohromy.

Na rozdíl od Smlouvy o Ústavě pro Evropu jsou uvedené činnosti upraveny odděleně od Společné zahraniční a bezpečnostní politiky, jejíž úprava je, s cílem podtrhnout její mezivládní charakter, ponechána v rámci SEU. Sjednocujícím a zastřešujícím prvkem činnosti Unie na mezinárodní scéně jsou však společná obecná ustanovení a společné cíle (čl. 21 SEU).

Základem vnější činnosti je společná obchodní politika, která je výslovně (v souladu s dosavadní judikaturou ESD) upravena jako výlučná pravomoc Unie. Vedle vytváření celní unie, přispívání harmonickému rozvoji světového obchodu, odstranění omezení mezinárodního obchodu a snižování celních a jiných překážek je jako součást společné obchodní politiky (stejně jako v SÚ) nově upravena i oblast přímých zahraničních investic. Ustanovení o uzavírání „obchodních“ mezinárodních smluv je v podstatě převzato z SÚ, je tedy posíleno postavení EP a vytlačena kategorie smíšených smluv, která je nahrazena tím, že v některých citlivých oblastech rozhoduje Rada jednomyslně.

SFEU nově stanovuje pravidla pro činnosti v oblasti humanitární pomoci. Tyto činnosti mají vést k zajištění humanitárních potřeb obyvatelstva třetích zemí, které je postiženo přírodními nebo člověkem způ-





sobenými pohromami. Humanitární pomoc se má poskytovat v souladu se zásadami neustrannosti, neutrality a nepřipustnosti diskriminace. Konkrétní institucionální mechanismus pro poskytování humanitární pomoci vymezí Rada a Evropský parlament řádným legislativním postupem.

Rada a Evropský parlament dále svým rozhodnutím zřídí Evropský dobrovolnický sbor humanitární pomoci.¹⁵⁸

Kolektivní bezpečnost

Přijetím Lisabonské smlouvy bude do primárního práva EU vtělena povinnost členských států poskytnout pomoc a podporu všemi prostředky členskému státu, který se na svém území stane cílem ozbrojeného napadení. Smlouva však dále stanovuje, že „tímto není dotčena zvláštní povaha bezpečnostní a obranné politiky některých členských států“ (čl. 42 odst. 7 SEU), čímž Unie respektuje neutralitu některých členských států. Smlouva dále uznává, že pro členy Severoatlantické aliance zůstávají základem jejich společné obrany jejich závazky v rámci této organizace.

Doložka solidarity

Do SFEU byla též nově začleněna tzv. doložka solidarity. Ta se týká možných teroristických útoků nebo přírodních či člověkem způsobených pohrom. Unie v takovém případě využije všechny nástroje, které má k dispozici, aby poskytla postiženému státu pomoc. Povinnost poskytnout pomoc se vztahuje i přímo na členské státy, které za tím účelem koordinují svou činnost v Radě. Na základě společného návrhu vysokého představitele a Komise přijme Rada rozhodnutí, kterým vymezí institucionální mechanismus provádění této doložky (čl. 222 SFEU).

158/ Evropská komise již dříve analyzovala možnosti vytvoření Evropského dobrovolnického sboru humanitární pomoci (EDSHP) a Evropského civilního mírového sboru (období amerických „*peace corps*“). Do Lisabonské smlouvy se dostala jen první zmíněná iniciativa. O statutu a způsobech fungování sboru rozhodnou Evropský parlament a Rada na návrh Evropské komise.





Závěr

Odmítnutí Lisabonské smlouvy v irském referendu neznamená zastavení procesu evropské integrace. Výsledek irského referenda nemusí nutně znamenat, vzhledem k podpoře jak ze strany představitelů Evropského společenství (Komise, Evropský parlament), tak ze strany představitelů členských států, konec ratifikačního procesu¹⁵⁹ samotné Lisabonské smlouvy.¹⁶⁰ Jakýkoliv další postup je však podmíněn tím, že ke vstupu Lisabonské smlouvy v platnost je třeba její ratifikace ve všech členských státech EU.¹⁶¹

Z nastalé situace existuje několik možných východisek. Je otázkou, zda by se Irsko spokojilo s určitou formou prohlášení připojeného dodatečně k Lisabonské smlouvě a referendum o téže smlouvě opakovalo. Druhé řešení představuje uplatnění tzv. *opt-outs* nebo vyjednání protokolů, které by zohlednily konkrétní požadavky Irska. Výše uvedený postup není v historii přijímání Smluv novinkou – uplatnil se v případě Dánska při přijímání Maastrichtské smlouvy v roce 1992. Potenciální problém u řešení formou protokolu nebo změn Smlouvy může představovat nezbytnost schválení případné zvláštní úpravy pro Irsko všemi členskými státy. Pravděpodobným důsledkem by bylo i posílení euroskeptického přesvědčení, že odmítavý postoj veřejnosti k vyjednaným kompromisům není důvodem od nich ustupovat.

Obdobný postup byl užit o deset let později v případě Irska při přijímání Smlouvy z Nice, které si právě po negativním výsledku referenda vyžádalo jeho opakování o rok později. V tomto případě však Smlouva

159/ Dokonce ani v případě Smlouvy o Ústavě pro Evropu neskončil ratifikační proces ihned po referendech ve Francii a Nizozemsku – např. v Belgii, kde se k ratifikaci Smlouvy o Ústavě pro Evropu musely vyjádřit kromě Poslanecké sněmovny a Senátu i regionální shromáždění, došlo ke schválení Smlouvy o Ústavě pro Evropu vlámským regionálním shromážděním až 8. února 2006.

160/ Kromě Velké Británie a Kypru proběhlo 8. 7. 2008 hlasování o ratifikaci Lisabonské smlouvy v parlamentu v Nizozemsku, v Belgii 10. 7. 2008 a ve Španělsku proběhlo hlasování v parlamentu 15. 7. 2008.

161/ V České republice schválil Senát PČR 24. 4. podání žádosti o posouzení souladu Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem ČR.





byla doplněna pouze vnitrostátními nástroji¹⁶² a Evropská rada se shodla na tzv. Sevillském prohlášení¹⁶³ – to však nemá právně závazný status, ale povahu politické deklarace. V tomto případě by v ostatních členských státech nemusela proběhnout opakovaná ratifikace Lisabonské smlouvy.

Další možností, která se však pohybuje spíše v teoretické rovině, je schválení Lisabonské smlouvy irským parlamentem bez referenda. Je otázkou, zda budou představitelé Irska ochotni riskovat případné napadení takového postupu u soudu a zda by takto evidentní záměrné vyhýbání se aplikaci jakýchkoli prvků přímé demokracie při rozhodování o evropských záležitostech neznamenal výraznější odklon irské veřejnosti od převážně pozitivního hodnocení členství v EU.

Čtvrtou možností je dál pokračovat na stávajícím smluvním základu Smlouvy z Nice a pokusit se popřípadě v jejím rámci dosáhnout některých změn, které přináší Lisabonská smlouva. Nabízí se například využití stávající smluvní úpravy tzv. *passerelly* neboli přechodového ustanovení k prohloubení spolupráce v oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí. V této oblasti (tzv. třetí pilíř) se dnes uplatňuje specifický způsob rozhodování a přijímání legislativních aktů, který se vyznačuje zejména jednomyslným rozhodováním. Již stávající SEU však umožňuje přechod k rozhodování kvalifikovanou většinou spolu se zapojením Evropského parlamentu. Podle Komise, která se snažila tuto cestu po odmítnutí „euroústavy“ prosazovat, by to zefektivnilo a zprůhlednilo rozhodování. Prostor pro harmonizaci trestního práva pootevřela i judikatura Evropského soudního dvora, která nevylučuje zásah práva Společenství do některých oblastí práva členských států, které do třetího pilíře spadají, pokud je tento zásah nezbytný k zajištění fungování politik Společenství. Stávající smluvní úprava (čl. 42 SEU) nicméně vyžaduje, aby se na změně rozhodovacího postupu shodly v Radě všechny členské státy.

Možnou variantou je i provedení institucionálních změn prostřednictvím přístupové smlouvy. V dohledné době by mělo k EU přistou-

162/ Mezi opatření přijatá irskou vládou v souvislosti s neúspěšným referendem patřilo také zřízení tzv. Forum on Europe a dále vytvoření určitého systému pravidel a pokynů, kterými se měli řídit představitelé států při jednání v Evropské radě, popř. v Radě EU, a jež měly zajistit informovanost parlamentu a veřejnosti.

163/ Závěr Evropské rady č. 13463/02 ze dne 22. 6. 2002.





pit Chorvatsko a podobně, jako byly některé úpravy institucí EU (např. počet členů Evropského parlamentu) zakotveny v přístupové smlouvě s Bulharskem a Rumunskem, mohly by být institucionální změny obsažené v Lisabonské smlouvě vtěleny do přístupové smlouvy s Chorvatskem. Nejhlasitějším oponentem tohoto postupu je ovšem Francie, a je třeba mít na mysli, že přístupová smlouva musí být ratifikována všemi členskými státy.

Hypotetickou možností je i vyjednání nové smlouvy, která by se substantivně odlišovala od textu Lisabonské smlouvy. Otázka je, do jaké míry by bylo možné se od současné podoby odchýlit, respektive jak velká část dohodnutého textu by zůstala zachována. S touto možností souvisí i varianta tzv. mini-smlouvy, která by se omezila na nezbytné institucionální změny. Je však nutné upozornit, že právě o těchto změnách se vedla nejsložitější jednání a dosažení kompromisu umožnily i ústupky v jiných ustanoveních. Tato rovnováha by byla přijetím pouze vybraných ustanovení narušena.

Ze strany členských států existuje také možnost zablokování ratifikace ústavními soudy. K této situaci došlo v případě Smlouvy o Ústavě pro Evropu, kdy německý ústavní soud, k němuž byla podána stížnost, zastavil proces přijímání rozhodnutí po negativním výsledku referend ve Francii a Nizozemsku. Odůvodnil to tím, že mu nepřísluší předjímat směřování evropské integrace, a nemůže se tak vyjádřit k textu, jehož podoba není definitivní. Proces ratifikace tak zůstal nedokončen. V případě Lisabonské smlouvy se očekává vyjádření ústavních soudů v Německu a v České republice.

V současné době není možné jednoznačně určit, která varianta bude nakonec zvolena. Proces ratifikace zatím pokračuje. Je zřejmé, že v řadě oblastí je možné pokračovat i na základě stávajícího smluvního rámce – např. ve výše zmíněné oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí nebo v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky (včetně společné bezpečnostní a obranné politiky), kde jsou změny obsažené v Lisabonské smlouvě spíše administrativně-organizační než věcné povahy. Také některé institucionální změny (včetně snížení počtu komisařů) jsou již Smlouvou z Nice předvídaný a řešeny.¹⁶⁴ Určitý časový mezník rozhod-

164/ Viz Protokol o rozšíření Evropské unie připojený ke Smlouvě z Nice.





vání představují volby do Evropského parlamentu v červnu 2009, kde je nutno s předstihem vědět, podle jaké úpravy budou volby probíhat. K otázce, zda se institucionální reforma odehraje na základě Smlouvy z Nice nebo Lisabonské smlouvy, by se Evropská rada měla vrátit na svém mimořádném zasedání ve dnech 15. a 16. října 2008.





Bibliografie

1. Použitá literatura

Dokumenty evropských institucí

Akční plán Rady a Komise, kterým se provádí Haagský program o posílení svobody, bezpečnosti a práva v Evropské unii. *Úřední věstník*, C 198. 12. 8. 2005.

European Commission. *Communication from the Commission to the Council: Reforming Europe for the 21st Century*. COM(2007) 412 final. 2007.

Evropská komise. *Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se stanoví postihy proti zaměstnavatelům státních příslušníků třetích zemí s nelegálním pobytem*. KOM(2007) 249 v konečném znění. 2007.

Evropská komise. *Sdělení Komise Evropské radě a Evropskému parlamentu – Energetická politika pro Evropu*. KOM(2007) 1 v konečném znění. 2007.

Evropská komise. *Sdělení Komise o dodržování Listiny základních práv v legislativních návrzích Komise: metodika pro systematickou a přísnou kontrolu*. COM(2005) 172 final. 2005.

European Convention – Secretariat. *Second report by the working party of experts nominated by the Legal Services of the European Parliament, the Council and the Commission*. CONV 729/03. 12 May 2003.

Dostupné z: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/03/cv00/cv00729en03.pdf>

European Convention – Secretariat. *Final report of Working Group XI on Social Europe*. CONV 516/1/03. 4 February 2003. Dostupné z: <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/03/cv00/CV00516-re01en03.pdf>

Evropský soudní dvůr. *Rozsudek soudního dvora (velkého senátu) ze dne 13. září 2005 – Komise Evropských společenství v. Rada Evropské unie: Žaloba na neplatnost – Článek 29 EU, čl. 31 písm. e) EU, články 34 a 47 EU – Rámcové rozhodnutí 2003/80/SVV – Ochrana životního prostředí*





– Trestní sankce – Pravomoc Společenství – Právní základ – Článek 175 ES. Věc C-176/03. 2005.

Evropský soudní dvůr. *Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 23. října 2007 – Komise Evropských společenství v. Rada Evropské unie: Žaloba na neplatnost – Článek 31 odst. 1 písm. e) EU, články 34 EU a 47 EU – Rámcové rozhodnutí Rady 2005/667/SVV – Boj proti znečištění z lodí – Trestní sankce – Pravomoc Společenství – Právní základ – Článek 80 odst. 2 ES.* Věc C-440/05. 2007.

Mandát pro mezivládní konferenci v roce 2007. Brusel, 26. června 2007
Rada Evropské unie. Společná akce Rady 2004/551/SZBP ze dne 12. července 2004 o zřízení Evropské obranné agentury. *Úřední věstník*, L 245. 17. 7. 2004.

Rozhodnutí Rady 2004/927/ES, ze dne 22. prosince 2004, podle něhož se na určité oblasti obsažené v hlavě IV třetí části Smlouvy o založení Evropského společenství použije postup podle článku 251 uvedené smlouvy. 2004.
Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 16. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu. 2006.

Úmluva Evropské unie o zřízení Evropského policejního úřadu (Úmluva o Europolu), založená na článku K.3 Smlouvy. *Úřední věstník*, C 316. 27. 11. 1995.

Závěry ze zasedání Evropské rady konané dne 21. a 22. června 2007. 11177/1/07. 20. července 2007.

Další dokumenty

Barbe E. *Justice et affaires intérieures dans l'Union européenne.* Paris: La documentation Française, 2002.

Čákrť, F. *Nástin komunitarizace v rámci III. pilíře, Trestněprávní revue*, č. 1/2007.

Evropská unie od A do Z. Univerzita Karlova. Praha: Karolinum, 1997.
The guide to the constitutional treaty. 2nd ed. Open Europe. February 2008.
Dostupné z: <http://openeurope.org.uk/research/guide.pdf>

House of Lords – European Union Committee. *The Treaty of Lisbon: an impact assessment, Volume 1: Report.* 10th Report of Session 2007–08. HL Paper 62-I.





- Maláč, Lukáš. *Evropský sociální fond, lidské zdroje a geneze koncepcí*. Brno: Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity, 2005. Working Paper č. 14. Dostupné z: <http://www.iips.cz/uploads/working%20papers/14malac05.pdf>
- Pennings F. *European Social Security Law*. The Hague: Kluwer Law International, 2001.
- Sénat. *Le Traité de Lisbonne: Rapport d'information de M. Jean FRANÇOIS-PONCET, fait au nom de la commission des affaires étrangères*. N° 188 (2007–2008). 2008.
- Schuster, T., Vaubel, R. *Europäische Sozialpolitik. Europäische Integration*. Ohr, R. (Hrsg.). Stuttgart, 1996.
- Syllová, J., Pítrová, L., Svobodová, M. *Ústava pro Evropu, Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2005.
- Štěrba, Václav. *Společná zahraniční a bezpečnostní politika a vnější vztahy Evropské unie v návrhu Reformní smlouvy*. Parlamentní institut, říjen 2007. Studie č. 3.069. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=20685>
- Tekin, F., Wessles, W. *Flexibility within the Lisbon Treaty: Trademark or Promise?*. Eipascope 1/2008, str. 29.
- Tomeš I., Koldinská K. *Sociální právo Evropské unie*. Praha: C. H. Beck, 2003.

2. Další literatura k tématu

- Assemblée nationale. *Rapport d'information déposé par la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne (1), sur le traité de Lisbonne*. Présenté par M. Pierre Lequiller. N° 562. 8 janvier 2008.
- Avery, Graham et al. *The people's project? The new EU Treaty and the prospects for future integration*. European Policy Centre. December 2007. Challenge Europe, Issue 17.
- Barcz, Jan. *Poznaj Traktat z Lizbony*. Urząd Komitetu Integracji Europejskiej. Warszawa, 2008.
- Duff, Andrew. *True guide to the Treaty of Lisbon*. Alliance of Liberals and Democrats for Europe. 2008.





Evropský parlament – Výbor pro ústavní záležitosti. *Zpráva o Lisabonské smlouvě*. 2007/2286/(INI). Zpravodajové Richard Corbett a Íñigo Méndez de Vigo. 29.1.2008. A6-0013/2008.

House of Commons – European Scrutiny Committee. *European Union Intergovernmental Conference: Follow-up report*. 3rd Report of Session 2007–08. 27 November 2007.

Sénat. *Rapport d'information fait au nom de la délégation pour l'Union européenne (1) sur le traité de Lisbonne*. Par M. Hubert Haenel. N° 76 (2007–2008). 8 novembre 2007.

Treaty of Lisbon: here is what changes! Europolitics, special edition. 35th year, N° 3407. 7 November 2007.

The Treaty of Lisbon: Implementing the Institutional Innovations: Joint Study. CEPS, EGMONT – The Royal Institute for International Relations, EPC et al. November 2007. Dostupné z: http://www.egmontinstitute.be/SD/Joint_Study_complet.pdf

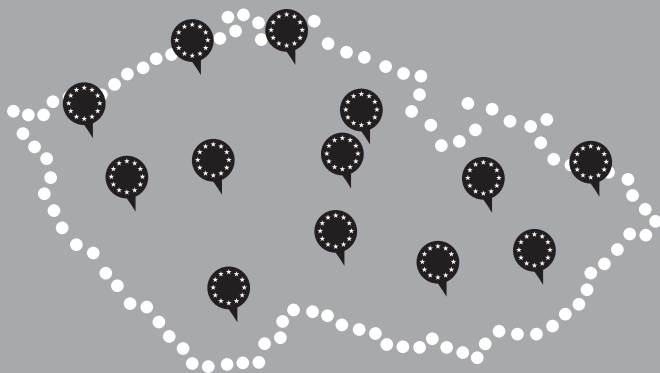








VĚCNĚ O EVROPĚ



EUROCENTRA

Brno
České Budějovice
Hradec Králové
Jihlava
Karlovy Vary
Liberec
Olomouc
Ostrava
Pardubice
Plzeň
Praha
Ústí nad Labem
Zlín

EUROSKOP.CZ

EUROFON

800 200 200





Když se řekne Lisabonská smlouva...

Perspektiva fungování
Evropské unie
podle nového
smluvního rámce

Kolektiv autorů:

JUDr. Lenka Pítrová, CSc.

Mgr. Jana Francová

Mgr. Helena Bendová

Mgr. František Čákr

Mgr. Daniela Dupláková

Ing. Filip Ficner

PhDr. Patricie Gillová

Mgr. Jan Kust

Ing. Josef Palán

Mgr. Václav Štěrbá

Marek Chmel

Markéta Grygarová, DiS

Vydání první.

Vydal Odbor informování o evropských záležitostech,

Úřad vlády České republiky.

Odpovědný redaktor Jaroslav Richter.

Obálka, grafická úprava a sazba

studio Lacerta (www.sazba.cz).

Tisk PBtisk, Příbram.

Praha 2008

ISBN 978-80-87041-48-2

