

# Implementace Lisabonské smlouvy v pravidlech jednání Parlamentu ČR\*

Jan Kysela\*\*

## I. Lisabonská smlouva a role národních parlamentů v ní

Lisabonská smlouva, resp. takto obecně označovaná revize Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o Evropských společenstvích, je mezníkem v procesu europeizace národních parlamentů,<sup>1</sup> neboť realizuje to, oč se na základě Laekenské deklarace pokoušela už tzv. ústavní smlouva. Vyjadřuje totiž evropský zájem na roli parlamentů jako součástí evropského institucionálního sou-

\* Základem této stati je článek „Lisabonské“ *novely jednacích řádů obou komor Parlamentu ČR*, který byl otištěn ve sborníku Zemánek, J. (ed.): *The Effect of the Treaty of Lisbon upon the Czech Legal Order. Conference Volume*. Praha: Metropolitní univerzita Praha, 2009, str. 50-68; text má však jinou systematiku, dva oddíly byly zredukovány, dva jiné byly doplněny, je celkově aktualizován; vznikl v rámci výzkumného záměru PF UK „Proměny práva na počátku 3. tisíciletí – kořeny, východiska, perspektivy“.

\*\* Doc. JUDr. Jan Kysela, Ph.D., Kancelář Senátu a Právnická fakulta UK.

<sup>1</sup> Užívám pojmu „národní parlament“ v „západoevropském“ smyslu, tedy s referencí na národ politický, a nikoliv etnický (k tomu srov. např. Böckenförde, E.-W.: *Staat, Nation, Europa. Studien zur Staatstheorie, Verfassungstheorie und Rechtsphilosophie*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag, 2. vyd. 2000, zvláště kapitola „Die Nation – Identität in Differenz“). V tomto ohledu zůstávají parlamenty symbolickým sídlem suverenity lidu, jakkoliv o definici, resp. atributech lidu se můžeme přít. To je ostatně podstatou sporu o evropský demos: kdy vznikne, jak to poznáme, je komplementární či kontrární k lidu členských států apod. Na pozadí problému legitimacy podává důkladný rozbor této otázky V. Belling: *Legitimita moci v postmoderní době. Proč potřebuje Evropská unie členské státy?* Brno: Mezinárodní politologický ústav, 2009. Nevím jen, zda Bellingovo rousseauovsko-schmittovské pojetí homogenity lidu se již poněkud nemíjí s realitou, což má význam proto, že v zásadě jen s odvozením moci od takového (suverénního) lidu autor spojuje její legitimitu, reprezentovat je možné jen takovýto lid, a nikoliv volněji definovanou skupinu apod. Výsledkem tak může být např. neodstranitelnost legitimačního deficitu EU. S ohledem na to musíme řešit obecnou otázku, zda důsledně držet konciznost pojmů spojených s určitými sociálními, historickými a politickými okolnostmi vzniku, což ovšem znamená, že při změně formativních okolností přestaneme takové pojmy užívat, anebo zda je budeme chápat jako také dynamické, tzn. co do definice částečně měnlivé, což nám umožní i nadále jejich pomocí popisovat změněnou realitu.

kolí.<sup>2</sup> Národní parlamenty tak už nemají působit na evropskou politiku pouze skrze své vlády, nýbrž jsou jim přiznána určitá oprávnění přímo v rozhodovacím procesu Evropské unie. Vzdálenou podobnost v definování rolí můžeme vysledovat se soudy členských států, jež jsou rovněž soudy komunitárními (unijními).

Proces europeizace národních parlamentů zahrnuje několik etap od pouhého přihlížení vládnímu angažmá, jež bylo považováno za součást obecné zahraniční politiky, přes vymíňování si informací a konzultací až po různé modely kodifikované kooperace parlamentů a vlád v perspektivě ryze vnitrostátní. K tomu od 90. let přistoupila perspektiva evropská, zhmotněná v dokumentech svědčících o „evropském“ zájmu vytvořit přinejmenším časový prostor pro parlamenty ve vnitrostátních rozhodovacích mechanismech s „evropským prvkem“.<sup>3</sup> Nově se již nemá jednat pouze o vztah mezi vládami a parlamenty, ale také o vztah národních parlamentů k orgánům Evropské unie.

O „evropské“ roli národních parlamentů si lze učinit představu především z nového čl. 12 Smlouvy o Evropské unii (dále jen „SEU“), který má charakter přehledového ustanovení dále rozváděného přímo zakládacími smlouvami nebo jejich protokoly. Podle něj „*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;

<sup>2</sup> K tomu v novější tuzemské literatuře např. Georgiev, J.: *Doslov: Snížení demokratického deficitu posílením národních parlamentů*. In: Belling, V.: *Legitimita moci v postmoderní době...*, str. 165 násl., Hamulák, O.: *Postavení národních parlamentů v novém smluvním uspořádání EU*. In: Knoll, V., Karhanová, M. (eds.): *Naděje právní vědy II.*, Býkov 2007, Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, případně Georgiev, J.: *Národní parlamenty a legitimita rozhodování v EU*. In: Kysela, J. (ed.): *Parlamenty a jejich funkce v 21. století. Sborník příspěvků k 10. výročí ustavení Senátu Parlamentu České republiky*, Praha: Eurolex Bohemia, 2006. Shrnutí různých forem zapojení parlamentů do evropské agendy podávám ve 14. kapitole knížky *Zákonodárství bez parlamentů. Delegation a substituce zákonodárné pravomoci*. Praha: Právnická fakulta UK, 2006. Na zahraniční literaturu odkazují zmíněné práce.

<sup>3</sup> Podrobněji viz autorův shora citovaný výchozí článek, str. 50-52.

- 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.“

Některé otázky jsou určeny k vnitrostátní implementaci, jiné vyžadují spíše evropské řešení (viz iniciativy COSACu, resp. jeho francouzského, českého a švédského předsednictví ke kontrole Eurojustu a Europolu). Nás zajímají ty prvně zmíněné.

Pomineme-li jednání o ratifikaci smluv o rozšíření, u nichž může být pro tuzemce zajímavá snad jen otázka volby rozhodovací procedury podle čl. 10a nebo čl. 49 Ústavy,<sup>4</sup> jde na prvním místě o prodloužení lhůty mezi rozesláním návrhů legislativních aktů Komisí a jejich zařazením na pořad Rady ze šesti týdnů na osm. Tím se zvyšuje pravděpodobnost kvalifikovaného jednání mezi vládami a parlamenty členských států: mají více času návrh projednat a sdělit si své postoje (vnitrostátně pojímaná evropská agenda). Obdobná lhůta je upravena rovněž v nové souvislosti, tj. ve vztahu národních parlamentů a orgánů Evropské unie (evropská agenda v podobě přímé komunikace národních parlamentů a Unie).

Lisabonská smlouva s sebou totiž přináší komplexní mechanismus kontroly subsidiarity, jednoho z klíčových pojmů evropské integrace (rozhodování má probíhat na adekvátní úrovni: místní, regionální, státní, evropské), byť v praktické podobě poněkud málo uchovitelného. Kontrola subsidiarity má mít dvě dimenze, politickou a právní, přičemž v té politické můžeme rozlišit formální složku podle Lisabonské smlouvy a složku neformální, kterou v očekávání Lisabonské smlouvy iniciovala Barrosova Komise.

Neformální část politické kontroly subsidiarity spočívá v přímé komunikaci mezi Komisí a národními parlamenty. Ty jsou oprávněny vyjadřovat se k návrhům všemožných aktů z nejrůznějších hledisek, zřetel

k subsidiaritě zde však má své významné místo. Komise na vyjádření parlamentů odpovídá dopisem své místopředsdkyně (nově místopředsedy), přičemž ve vzrůstající míře je patrné vypořádání se s připomínkami nejen odkazem na původní důvodovou zprávu. Mezi nejaktivnější parlamentní komory patří britská Sněmovna lordů a francouzský a český Senát.<sup>5</sup>

Komise k tomuto postupu přistoupila možná v očekávání zvýšení váhy svých iniciativ vůči Radě, neboť mohly být rozporovány, avšak nebyly. Komisi by se tak mohlo podařit získat taktickou výhodu tím, že by se tvářila v tvář ministrům v Radě opřela o tacitní souhlas jejich parlamentů.

Formální část politické kontroly operuje s onou již výše zmíněnou osmitýdenní lhůtou, během níž mohou národní parlamenty namítat porušení principu subsidiarity. Od předchozího procesu se tento formální odlišuje ve chvíli dosažení shody třetiny národních parlamentů, kdy je Komise nucena svůj návrh přehodnotit, s námitkami se argumentačně vypořádat a informovat o tom evropského zákonodárce (Rada a Parlament). S námitkami národních parlamentů se však pracuje i během zákonodárného procesu, k jehož zastavení mohou za určitých podmínek vést (projednávání návrhu legislativního aktu však může být samozřejmě ukončeno i z jiných důvodů).<sup>6</sup>

Vedle těchto prostředků komunikačních a námitkových (tzv. žluté a oranžové karty) se národním parlamentům dostává též oprávnění iniciovat právní kontrolu (ne)dodržení principu subsidiarity Soudním dvorem EU; jde o zvláštní případ řízení o neplatnosti legislativního aktu. Žaloby jsou Soudnímu dvoru předávány prostřednictvím vlád, což v některých zemích vyvolalo debatu o jejich roli, resp. míře diskrece, která vyústila v převládající mínění o roli ryze doručovatelské.<sup>7</sup>

Ještě důraznější formu ingerence národních parlamentů najdeme v čl. 48 odst. 7 SEU a v čl. 81 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“), a to formu (aktivního) veta. Jde o případy tzv. obecné přechodové klauzule a zvláštní přechodové

<sup>5</sup> K této formě zapojení národních parlamentů do formování evropské politiky srov. např. Šuchman, J.: *Evropská agenda v Parlamentu ČR: demokratický deficit nahrazován alternativním deficitem*. In: Gerloch, A., Kysela, J. (eds.): *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie*. Praha: ASPI, 2007, str. 183-184.

<sup>6</sup> Jednokomorový parlament má dva hlasy, každá z komor parlamentu dvoukomorového hlas jeden. V kontrole subsidiarity se výslovně předpokládá samostatné vystupování jednotlivých komor, což je dáno začasté regionální povahou druhých komor parlamentů členských států EU: subsidiarita „evropská“ je tak vnímána jako protažení subsidiarity „vnitrostátní“.

<sup>7</sup> Podobně jako s evropskou a vnitrostátní kontrolou politikou je tomu rovněž se subsidiaritou v rozhodovací praxi soudů. Spolkový ústavní soud SRN teprve nedávno připustil judicializovatelnost subsidiarity, kteroužto opatrnost můžeme sledovat také u Evropského soudního dvora.

<sup>4</sup> Malenovský, J.: *Mezinárodní právo veřejné, jeho obecná část a poměr k jiným právním systémům, zvláště k právu českému*. Brno: Masarykova univerzita a Doplněk, 5. vyd. 2008, str. 492. Záleží tu na definování smluv podle čl. 10a Ústavy, na něž zatím existují rozdílné pohledy – viz dále.

klauzule v oblasti rodinného práva s mezinárodním prvkem, tedy případy stanovení možného přechodu z rozhodování Evropské rady a Rady jednomyslného na rozhodování kvalifikovanou většinou, resp. případy změny zvláštního legislativního postupu na řádný. Pokud se ve lhůtě šesti měsíců od doručení návrhu příslušného rozhodnutí postaví parlament členského státu proti změně rozhodovacích procedur, změna nebude platná.

Nad rámec toho, co výslovně uvádí čl. 12 SEU, spadá do okruhu otázek řešených v členských státech v souvislosti s implementací Lisabonské smlouvy prozkoumání dopadu všech „sebenovelizačních“ procedur (někdy též jako evolutivní klauzule), tj. klauzulí přechodových (obecné a dílčích) a klauzule flexibility (čl. 352 SFEU), na domácí ústavní pravidla ratifikace mezinárodních smluv, v našem případě na čl. 10a Ústavy. Jak již bylo uvedeno, přechodové klauzule umožňují bez změny textu smluv změnit způsob rozhodování, zatímco klauzule flexibility je nástrojem rozšíření působnosti Unie k plnění cílů jí přiřčených – jde o variaci konceptu implikovaných pravomocí, tzn. že podle úhlu pohledu buď půjde, anebo nepůjde o změnu smluv.<sup>8</sup> Pokud by tyto zmocňovací klauzule v Lisabonské smlouvě nebyly, bylo by nutné ji vždy znovu změnit, což vnitrostátně předpokládá souhlas obou komor Parlamentu, nejspíše daný kvalifikovanými většinami.<sup>9</sup>

Za účelem kompenzace oslabení komor Parlamentu coby článků ratifikačního procesu byla jako téma k vnitrostátní diskusi o implementaci Lisabonské smlouvy v ČR vytčena i jejich ingerence do rozhodování Evropské rady, resp. Rady v podobě předběžného souhlasu s postupem vlády. Obdobné debaty vyvolala Lisabonská smlouva např. též ve Velké Británii, Francii, Německu či Polsku, u nás se k tomu vyslovil rovněž Ústavní soud v nálezu o ústavnosti Lisabonské smlouvy

<sup>8</sup> Záleží na tom, jakou váhu přisoudíme stanovení cíle Unie: je ono samo přenesením pravomoci, anebo se pravomoc přenesla až uplatněním klauzule flexibility, tj. atrakcí pravomocí ke splnění cíle? Ústavní soud vyšel z prvního řešení, takže neshledal rozpor čl. 352 SFEU s Ústavou ČR.

<sup>9</sup> V tomto ohledu bude třeba vyjasnit, zda vždy považovat mezinárodní smlouvu za izolovanou entitu, jež bude kvalifikována svým obsahem (/ne/přenáší pravomoci), anebo zda vzít v potaz, že novelizuje smlouvu, která byla nepochybně smlouvou podle čl. 10a Ústavy, případně mění způsob výkonu přenesených pravomocí. K prvnímu pojetí se zřejmě hlásí J. Filip: *Nález Ústavního soudu k Lisabonské smlouvě z pohledu ústavního práva*. Časopis pro právní vědu a praxi, roč. 2008, č. 4, str. 307 a 313 (rozdíl oproti ústavnímu zákonu novelizovanému ústavním zákonem), komplexnější kvalifikace je bližší autorovi tohoto článku – srov. Kysela, J.: *Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy po „lisabonském“ nálezu Ústavního soudu*. In: Gerloch, A., Wintř, J. (eds.): *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, str. 51-52.

(č. 446/2008 Sb., dále též jako „*Lisabon I*“).<sup>10</sup> Je-li ratifikační proces založen na rovnocinnosti komor, je jasné, že také tato úprava musí rovné postavení komor mít.

Zřejmě posledním procesně významným institutem je zjednodušený postup (bez konventu a mezivládní konference) při provádění meritorních změn části třetí SFEU, který upravuje čl. 48 odst. 6 SEU. Jde v zásadě o to, je-li vnitrostátní proces jednání o příslušném rozhodnutí Evropské rady procesem jednání o ratifikaci mezinárodní smlouvy, čili nic. Z toho se též odvíjejí úlohy zainteresovaných orgánů (Parlament, prezident republiky, Ústavní soud).

## II. Příprava implementačního zákona v České republice

Na počátku diskuse o promítnutí Lisabonské smlouvy v pravidlech jednání Parlamentu stál na jaře 2008 návrh stykového zákona, tedy návrh zákona o zásadách jednání a styku Poslanecké sněmovny a Senátu mezi sebou a navenek (jako sněmovní tisk 615 byl podán Sněmovně v září 2008), připravovaný senátní ústavní komisí v dohodě s ústavní komisí Poslanecké sněmovny.<sup>11</sup> Do návrhu stykového zákona byl včleněn § 17, který měl obecnou formulací krýt přechodové klauzule a klauzuli flexibility: „*Má-li být podle mezinárodní smlouvy, kterou jsou přenášeny některé pravomoci orgánů České republiky na Evropskou unii, uplatněn postup umožňující rozšíření rozsahu přenesení pravomocí nebo změnu způsobu jejich vykonávání bez změny této smlouvy, může vláda nebo předseda vlády vyslovit s příslušným návrhem souhlas jen se souhlasem obou komor.*“ Zde se prvně objevuje myšlenka obligatorního souhlasu obou komor, kterou ve svém říjnovém stanovisku k návrhu zákona akceptovala i vláda, byť doporučila obecnou formulaci modifikovat do podoby výčtového ustanovení. Otevřenou otázkou bylo, zda tuto rozvitou větu doplnit ve stykovém zákoně podrobnějším popisem relevantního procesu, anebo zda detaily

<sup>10</sup> V podání Senátu byly oba typy zmocňovacích klauzulí problematizovány co do tenze s procesními požadavky čl. 10a Ústavy. Ústavní soud tento názor nesdílel, upozornil však na možnost (vhodnost) adekvátní prováděcí úpravy – viz body 153 a 165-167 odůvodnění citovaného nálezu. Odvolal se v tom jak na stanovisko ústavní komise Senátu, tak i vlády.

<sup>11</sup> K tomu viz Kysela, J.: *Stykový zákon – fantom českého ústavního práva*. In: Mikule, V., Suchánek, R. (eds.): *Pocta Zdeňku Jičínskému k 80. narozeninám*. Praha: ASPI, 2009. Tam jsou k nalezení rovněž odkazy na literaturu mapující historii institutu „stykového zákona“ v našem ústavním právu. Nejnověji k tomuto zákonu Suchánek, R.: *Patnáct let zákonodárné moci v samostatné České republice*. In: Suchánek, R., Jirásková, V. et al.: *Ústava České republiky v praxi. 15 let platnosti základního zákona*. Praha: Leges, 2009, str. 127-128.

vázané na zde vyjádřenou zásadu přenechat jednacím řádům či prováděcím usnesením komor.

Souběžně byla připravována novela jednacího řádu Senátu (pozdější senátní tisk č. 363, VI. funkční období), která měla řešit to, co se netýká obou komor, ale pouze Senátu (postup přípravy žaloby Senátu k Soudnímu dvoru EU, změna konstrukce lhůty pro tzv. parlamentní výhradu, během níž Senát jedná o návrhu evropského dokumentu a blokuje tak vládu v hlasování o něm v Radě, promítnutí dosavadního autonomního usnesení upravujícího přímou komunikaci Senátu s orgány EU).<sup>12</sup>

Koncepce rozdělené úpravy byla narušena tím, že Sněmovna návrh stykového zákona nezařadila ani do prvního čtení. Potřebnost (vhodnost) implementačního zákona přitom byla indikována Ústavním soudem, pro senátory ODS se pojistka obligatorního souhlasu komor k užívání evolutivních klauzulí stala prvořadou podmínkou souhlasu k ratifikaci Lisabonské smlouvy, obdobné hlasy se ozývaly rovněž v Poslanecké sněmovně, jejíž zahraniční výbor přijal v prosinci 2008 usnesení, jímž požádal „ústavně právní výbor, aby ve spolupráci s legislativním odborem Poslanecké sněmovny připravily řešení tzv. vázaného mandátu pro vládu ve věcech rozhodování v EU, které by bylo posouzeno spolu s 2. čtením tisku 407“ (tisk 407 obsahoval Lisabonskou smlouvu). Příslušné řešení však již bylo zpracováváno jako novela jednacího řádu Sněmovny.

V této situaci inicioval v lednu 2009 místopředseda vlády A. Vondra schůzku zainteresovaných poslanců a senátorů, na níž bylo rozhodnuto, že úprava implementující Lisabonskou smlouvu se celá ocitne v jednacích rádech komor, resp. v jejich společné novele. Oba jednací řády měly být novelizovány věcně symetricky. Ve velmi krátké době pak byl odborníky aparátu obou komor připraven příslušný návrh zákona (k úpravě žalob byla využita připravená novela jednacího řádu Senátu, dále byly zohledněny především britské a německé inspirace).

Návrh zákona (sněmovní tisk 742) dne 17. února 2009 podala průřezově složená skupina poslanců, jež současně požádala Sněmovnu o jeho schválení již v prvním čtení. Vláda s návrhem zákona vyslovila sou-

<sup>12</sup> Tyto systémové úvahy mají též procesní konsekvence. Přijetí a změny stykového zákona a jednacího řádu Senátu vyžadují souhlas obou komor, zatímco jednací řád Poslanecké sněmovny je běžným zákonem – Sněmovna jej tedy může prosadit navzdory odporu Senátu i prezidenta republiky. Mnozí senátoři se obávali, že při odmítnutí stykového zákona jako nosiče základu implementační úpravy si Poslanecká sněmovna ve svém jednacím řádu upraví, co chce, zatímco Senátu jeho jednací řád zablokuje. Ukázalo se nicméně, že oproti roku 2004 je nyní ingerence obou komor do evropské agendy považována za danou a osvědčenou, takže nebyla zaznamenána žádná vystoupení ve prospěch privilegování Sněmovny či dokonce jejího monopolu.

hlas, doporučila ke zvážení jen drobné úpravy, které by sněmovní jednací řád přiblížily tomu senátnímu. Vzhledem k průběhu jednání však již na tyto připomínky nebylo reflektováno. Dne 19. března 2009 byl návrh zákona Sněmovnou schválen, 24. března doručen Senátu a dne 6. května schválen i jím. Prezident republiky přijatý zákon ani nepodepsal ani nevetoval.<sup>13</sup> Vyhlášen byl pod číslem 162/2009 Sb.

Český přístup byl příznačný relativně pasivní pozicí vlády, která Lisabonskou smlouvu Parlamentu předložila, načež jí příliš nevyjednávala podporu politicky, ani se viditelně nezabývala eventuální implementací v oblasti právní. Zčásti to lze přičíst na vrub opatrnosti (respektu) vlády ve vztahu k pravidlům jednání parlamentních komor, jež tvoří těžiště možné implementace. Aktivita místopředsedy vlády se přitom ukázala jako nenahraditelná v překonání určitých bariér mezi komorami.

Po obsahové stránce lze postoj vlády nakonec hodnotit jako vstřícný, neboť přistoupila na vše, o čem poslanci a senátoři ve fázi přípravy návrhu zákona uvažovali. Otázkou nicméně je, zda nemohli uvažovat i o něčem jiném, což možná neudělali pro krátkost času (zatímco o Lisabonské smlouvě se veřejně mluvilo po dlouhé měsíce, o implementačním zákonu spíše v skrytu jen několik týdnů – o dodatečných pozměňovacích návrzích srov. níže). Vždy tu však bude přítomen problém ústavního základu takovéto právní úpravy. Může totiž Parlament při stávající podobě Ústavy vládu zákonem či na základě zákona **a)** libovolně omezovat v jejích rozhodnutích; **b)** omezovat jen v prostoru pravomocí přenesených Evropské unii, kde již nepůsobí jako zákonodárce (forma kompenzace – i tady ale hledal při projednávání návrhu tzv. euronovely Ústavy poslanec V. Exner ústavní formu: vláda by byla podle jeho pozměňovacího návrhu k čl. 10b vázána pouze usnesením odrážejícím shodu obou komor);<sup>14</sup> **c)** omezovat jen tam, kde konstrukce mezinárodní smlouvy vytváří prostor pro obcházení nutnosti ratifikačního proce-

<sup>13</sup> Jde o postup protiústavní, a to bez ohledu na to, že tak prezident republiky jednal opakovaně. Vychází zřejmě z nesprávného chápání svého podpisu jako výrazu souhlasu (v tomto smyslu srov. tiskové prohlášení prezidenta republiky z 29. května 2009: „Svůj podpis však pod zákon připojit nemůže, protože by tím vyvolal klamně zdání, že s praxí, kterou tento zákon představuje, vyjadřuje svůj souhlas.“ – přístupno na [www.klaus.cz](http://www.klaus.cz)), a nikoliv jako ověření řádného završení zákonodárského procesu. K tomu srov. komentářové výklady čl. 51 Ústavy, především V. Sládečka (Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J.: *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2007) a autora této stati (Klíma, K. a kol.: *Komentář k Ústavě a Listině*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2. vyd. 2009).

<sup>14</sup> K tomu se zřejmě kloní Bříza, P., Švarc, M.: *Komunitarizace trestního práva v Lisabonské smlouvě a její (případná) reflexe v právním řádu ČR*. In: Zemánek, J. (ed.): *The Effect of the Treaty of Lisbon...*, str. 141 násl., zvl. pozn. 71 na str. 145.

su změn smlouvy, takže v postavení budoucího rozhodovatele nefiguruje Parlament, ale vláda?

Při zvažování odpovědi musíme brát v potaz, že základem institucionálním důsledkem evropské integrace je oslabení národních parlamentů (okruh jim přenechaných vnitrostátních vztahů se zužuje, zčásti pracují jako tělesa transponující evropské závazky, obchází se ratifikační proces některých mezinárodních smluv) a posílení vlád (součást evropského zákonodárce) a soudů (rozhodují o vzájemných vztazích právních řádů, tedy i o případnosti projevení vůle domácího zákonodárce). Všechny pokusy o úpravu parlamentní ingerence v evropské agendě jsou jen snahou o kompenzaci vlastního zásadního oslabení; ostatně i nové parlamentní angažmá v Lisabonské smlouvě může být vnímáno jako pokus o kompenzaci oslabení parlamentů, jejichž vlády nainože přicházejí rozšířením rozhodování kvalifikovanou většinou o právo veta.<sup>15</sup> K této otázce se ještě stručně vrátím.

### III. „Vzorové“ úpravy zahraniční a „lisabonský“ náleží Ústavního soudu

Nedá se říci, že by proces ratifikace Lisabonské smlouvy v členských státech provázela smršť navazujících vnitrostátních úprav; řada parlamentů je ostatně v evropské agendě tradičně pasivní. Přesto bylo možné ve fázi přípravy implementačního zákona využít několika vzorů.

Prvním z nich byla novela francouzské ústavy z února 2008, která s sebou přinesla nové čl. 88-6 a 88-7; je to jeden z poměrně četných ústavních euroodatků vynucovaných od roku 1992 judikaturou Ústavní rady v rámci předběžné kontroly mezinárodních smluv. První z těchto článků umožňuje Národnímu shromáždění a Senátu zaujímat odůvodněná stanoviska k dodržování principu subsidiarity v návrzích evropských le-

gislativních aktů; taková stanoviska předsedové komory zasílají předsedům Evropského parlamentu, Rady a Komise a informují o nich vládu. Totéž ustanovení opravňuje každou z komor Parlamentu žalovat na porušení zásady subsidiarity před Soudním dvorem EU.

Druhé z citovaných ustanovení dává oběma komorám Parlamentu, nikoliv tedy každé z nich, oprávnění zablokovat změnu pravidel rozhodování v případech zjednodušené změny smluv nebo soudní spolupráce v civilních věcech podle SEU a SFEU.

Jak vidno, v čl. 88-6 se do ústavy pouze vtěluje to, co jednoznačně vyplývá již ze zakládacích smluv. Na rozdíl od Francie, jejíž ústavní systém byl koncipován v poněkud antiparlamentním duchu, takže se vychází z toho, že Parlament může jen to, co je mu ústavou výslovně umožněno, nebyla v ČR pocitována potřeba taková pravidla transformovat do podoby ústavního kompetenčního zmocnění; nejde tu ostatně ani o vrchnostenské akty, ale jen o návrhy. Ústavní rada ovšem citlivě reaguje na změny institucionální rovnováhy, v tomto případě navíc upozornila na vyjadřování vůle Parlamentu přímo vůči evropským institucím (již nález o ústavnosti tzv. ústavní smlouvy). To platí zvláště v případech podle čl. 88-7 (náleží o ústavnosti Lisabonské smlouvy<sup>16</sup>), který je svou obecností poněkud nejasný (viz výše pokus se stykovým zákonem): dopadá na všechny přechodové klauzule (dovnitř zaměřená ústavní úprava), nebo jen na ty, které počítají s vetem národního parlamentu (ústavní úprava provádějící Lisabonskou smlouvou)? *J. Dutheil de la Rochere* soudí, že jde o druhou variantu, tedy pouze o čl. 48 odst. 7 SEU a čl. 81 odst. 3 SFEU.<sup>17</sup> Tomu odpovídá rovněž nový čl. 151-12 jednacího řádu Národního shromáždění, který podrobně upravuje způsob projednávání návrhů rozhodnutí na změnu procedury.<sup>18</sup>

Druhým inspiračním zdrojem byla úprava německá. Rovněž v německém případě vedly analýzy důsledků Lisabonské smlouvy již na počátku roku 2008 k rozhodnutí neomezovat se pouze na zákonnou regulaci, nýbrž novelizovat také Základní zákon (návrh z března 2008 jako parlamentní tisk 16/8488).<sup>19</sup> Podobně jako ve Francii se i zde se mělo jednat především o zakotvení

<sup>15</sup> Nevím, zda tento fakt doceňuje J. Kudrna, když implementační zákon interpretuje jako oslabení pozice vlády: při jeho absenci by vláda jistě byla silnější, to ovšem jen v důsledku proměny Ústavy, dané členstvím ČR v EU; implementační zákon se pokouší posílení vlády zmírnit tam, kde již naráží na meze procesní ústavní úpravy. Srov. Kudrna, J.: *Lisabonská smlouva a její vliv na dělbu moci v České republice*. In: Gerloch, A., Wintz, J. (eds.): *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR...* Nemyslím ani, že čl. 10b Ústavy, který je základem tzv. evropské agendy, prolomil monopolní vztah Sněmovny vůči vládě. Nevyžadují např. mezinárodní smlouvy nebo rozhodnutí podle čl. 43 Ústavy rovněž souhlas obou komor, přičemž žadatelem, resp. adresátem je také vláda? Srov. Syllová, J.: *Parlamentní pravomoci v zákonodárném procesu a vstup do EU*. In: Jirásková, V., Suchánek, R. (eds.): *Pocta Prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSc. k 70. narozeninám*. Praha: Linde, 2004, nebo Kysela, J.: *Má, anebo nemá Senát „vztah“ k vládě?* *Parlamentní zpravodaj*, roč. 2004, č. 4.

<sup>16</sup> K oběma nálezům srov. např. Kust, J., Pítrová, L.: *„Lisabonská smlouva“ a předběžná kontrola ústavnosti mezinárodních smluv*. *Právník*, roč. 2008, č. 5, str. 479-481, ke staršímu též Malíř, J.: *Slučitelnost Smlouvy o Ústavě pro Evropu s Ústavou Francouzské republiky*. *Právní rozhledy*, roč. 2005, č. 9.

<sup>17</sup> Dutheil de la Rochere, J.: *The Effects of the Treaty of Lisbon in the French Legal Order*. In: Zemánek, J. (ed.): *The Effect of the Treaty of Lisbon...*, str. 73-74.

<sup>18</sup> Jednací řád přístupný na [www.assemblee-nationale.fr](http://www.assemblee-nationale.fr); jednací řád Senátu zatím zřejmě změněn nebyl. Jednací řády mají povahu autonomních usnesení komor, podléhají však obligatornímu předběžnému přezkumu Ústavní rady.

<sup>19</sup> Podobně jako v ČR se jednalo o poslanceckou iniciativu, fakticky však byla vyjednáována a připravována vládou.

oprávnění Spolkového sněmu a Spolkové rady žalovat na porušení zásady subsidiarity, v případě Spolkového sněmu ovšem na základě specifické konstrukce, která jej k podání žaloby zavazuje na návrh nejméně jedné čtvrtiny poslanců (při nižším počtu navrhovatelů žalovat může, ale nemusí);<sup>20</sup> stejně tak se ze třetiny na čtvrtinu snížil počet poslanců oprávněných žádat Spolkový ústavní soud, aby rozhodl o ústavnosti spolkového nebo zemského práva.<sup>21</sup> Čl. 23 Základního zákona měl dále umožnit zákonu, aby stanovil případy, ve kterých se při výkonu práv v oblasti smluvních základů Evropské unie Spolkový sněm a Spolková rada usnášejí jinak než prostou většinou. Novelizovaný čl. 45 Základního zákona umožňoval Spolkovému sněmu rozšířit působnost specializovaného výboru pro věci Evropské unie rozhodovat jeho jménem (specifická forma delegace).

Vedle novely Základního zákona byl připraven rovněž tzv. doprovodný zákon, který se dotýkal práv Spolkového sněmu, Spolkové rady a zemí (*Entwurf eines Gesetzes über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union*, parlamentní tisk 16/8489). Tento zákon byl „lisabonským“ rozhodnutím Spolkového ústavního soudu z 30. června 2009 prohlášen za protiústavní, resp. nedostatečně reflektující vztah Lisabonské smlouvy a Základního zákona, protože byly podány návrhy nové (parlamentní tisky 16/13923 násl.); na zpracovatele českého implementačního zákona ovšem působil návrh původní.<sup>22</sup> V § 1 zakotvoval

<sup>20</sup> Spolková rada není – v Německu už tradičně – typickou parlamentní komorou, neboť jejími členy jsou zemští ministři vázaní instrukcemi svých vlád, plní však funkce federativní druhé komory. Podrobněji s odkazy na literaturu Kysela, J.: *Dvoukomorové systémy. Teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů*. Praha: Eurolex Bohemia, 2004, str. 337 násl.

<sup>21</sup> Vůči právům menšiny obdobně šetrnou úpravu bychom našli již dříve v čl. 44 odst. 1 Základního zákona, podle něhož je k návrhu jedné čtvrtiny poslanců Spolkový sněm povinen zřídit vyšetřovací komisi. Tím se řeší námitky vyslovované proti institutu vyšetřovacích komisí, které zřizují parlamentní komory spojené s vládou pouty důvěry a odpovědnosti: opírali se vláda o parlamentní většinu, nebude tato většina chtít své vládě škodit vyšetřováním a veřejnou kritikou, takže komisi vůbec nezřídí. Vedle menšinového zřízení připadá v úvahu jako menšinovou koncipovat i závěrečnou zprávu, již by jinak mohla většina rovněž zablokovat.

<sup>22</sup> Srov. Niedobitek, M.: *The Treaty of Lisbon at the German Constitutional Court*. In: Zemánek, J. (ed.): *The Effect of the Treaty of Lisbon...*, nebo Georgiev, J.: *Lisabonský náález z Karlsruhe: Spolkový ústavní soud určil podmínky a meze přenosu kompetencí na EU*. In: *Evropská inspirace z Karlsruhe*. Praha: Úřad vlády, 2009; v téže publikaci jsou přeloženy úryvky z rozhodnutí. Spolkový ústavní soud se přidržel obdobného východiska jako v maastrichtském rozhodnutí, tj. významu volebního práva německého občana, jenž má zůstat zdrojem veřejné moci. Je-li jeho reprezentantem Spolkový sněm, musí být tento orgán obdařen právy zajišťujícími kon-

zmocnění pro jednací řády Spolkového sněmu a Spolkové rady k úpravě jednání o evropských dokumentech, v dalších dvou ustanoveních byly načrtnuty základy kontroly subsidiarity a podávání žalob. V § 4 návrh zákona zakotvil rámcová pravidla projednávání opatření podle obecné přechodové klauzule (čl. 48 odst. 7 SEU) a přechodové klauzule v oblasti rodinné politiky s mezinárodním prvkem (čl. 81 odst. 3 SFEU), přičemž veto přiznal každému ze zákonodárných sborů (při výlučné působnosti Spolku jen Spolkový sněm, při výlučné působnosti zemí jen Spolková rada). Nicméně tam, kde se věc dotýká společné působnosti zemí a Spolku, mělo veto jednoho z orgánů platit jen tehdy, pokud nebylo odmítnuto orgánem druhým. Ustanovení § 5 navazovalo na ústavní zmocnění převést kompetenci Spolkového sněmu podle tohoto zákona na jeho evropský výbor. Současně měl návrh zákona novelizovat některé zákony stávající, přičemž za zmínku např. stojí zapojení Spolkového sněmu do procesu nominace soudců a generálních advokátů (vláda nominuje jen se souhlasem výboru pro volby soudců).

Konečně třetím relevantním zahraničním legislativním dokumentem byl návrh britský, publikovaný jako *European Union (Amendment) Act 2008*.<sup>23</sup> V jeho čl. 6 se stanoví, že ministr nesmí bez souhlasu obou komor Parlamentu nijak podporovat, tj. je povinen zablokovat, rozhodnutí podle podrobného výčtu přechodových klauzulí v SEU i v SFEU (čl. 48 odst. 6 a 7 SEU, čl. 31 odst. 3 SEU, čl. 81 odst. 3, 153 odst. 2, 192 odst. 2, 312 odst. 2, 333 odst. 1 a 2 SFEU). O provedení Lisabonské smlouvy ve smyslu specifikace podmínek veta národního parlamentu se tu nemluví.

Shrneme-li představené návrhy, najdeme v nich úpravu procesu kontroly subsidiarity evropských aktů, a to včetně žalob k Soudnímu dvoru EU, rozvedení veta národního parlamentu (shoda obou komor, relativní autonomie komor) a zakotvení předběžného souhlasu k postupu vlády při uplatňování přechodových klauzulí.

Kromě těchto vodítek zahraničních byl zohledněn rovněž již citovaný náález Ústavního soudu „*Lisabon I*“, který se z podnětu Senátu vyslovil k řadě otázek dotýkajících se postavení Parlamentu jako **1.** rozhodovatele podle čl. 10a Ústavy (dopad evolutivních klauzulí), **2.** orgánu, jemuž se zodpovídá vláda, která v desítkách rozhodnutí přichází o právo veta v Radě, čímž se snižuje rovněž schopnost Parlamentu skrze vládu ovlivňovat evropskou politiku, **3.** držitele zákonodárné moci v ČR na pozadí posunu parlamentní dimenze rozhodování směrem k Evropskému parlamentu a konečně

trolu nad dynamikou evropské integrace. Na základě tohoto rozhodnutí se významně rozšířil rozsah parlamentní ingerence, jež byla navíc odstupňována co do formy (zákon, usnesení) a potřebných většin (kvalifikovaná, prostá). Rozhodnutí vzbudilo značný ohlas nejen v německé literatuře, ve srovnání s českou reflexí ohlas poměrně kritický.

<sup>23</sup> Přístupný na [www.opsi.gov.uk](http://www.opsi.gov.uk).

4. i aktera ratifikačního procesu mezinárodních smluv podle čl. 49 Ústavy. Nás ovšem zajímají jen ty „odpovědi“, jež se dotýkají implementačního zákona.

Ústavní soud obecně odkázal na vnitrostátní úpravu v souvislosti s novými rolemi stanovenými Lisabonskou smlouvou parlamentům v institucionálním soukolí EU, čímž reagoval na námitku o ztrátě pravomocí Parlamentu: těžko o ně může v evropské integraci nepřicházet; ostatně není sám (bod 174). Konkrétněji se o implementačním zákoně zmínil (body 160-161 a 165-167) v souvislosti se zjednodušenými změnami smluv v čl. 48 odst. 6 a 7 SEU (obsahové změny části třetí SFEU a obecná přechodová klauzule). Zatímco přechodové klauzule Ústavní soud nepovažuje ve vztahu k čl. 10a Ústavy za ústavní problém – „jen“ mění způsob rozhodování, avšak nepřenáší pravomocí,<sup>24</sup> u čl. 48 odst. 6 SEU trvá na garancích bránících přenosu pravomocí, tj. na zajištění kontroly ústavnosti.<sup>25</sup> Krom toho upozorňuje na nutnost specifikovat role obou komor Parlamentu a provést ustanovení Lisabonské smlouvy předpokládající veto národního parlamentu. Konečně na „*vnitrostátní úpravu souladnou s ústavním pořádkem*“ poukázal také v souvislosti s parlamentní kontrolou užívání klauzule flexibility, kde sama Lisabonská smlouva předpokládá využití obecných mechanismů kontroly subsidiarity (bod 153); zajímavé je, že tu mlčí o kontrole ústavnosti – srov. výše k čl. 48 odst. 6 SEU.

#### IV. „Lisabonské“ novely jednacích řádů komor Parlamentu ČR

Konfrontujeme-li implementační zákon, resp. „lisabonské“ novely obou jednacích řádů s tématy vypočte-

<sup>24</sup> K tomu kriticky Bříza, P.: *Jaké jsou dopady „Lisabonského nálezu“ (nejen) pro ústavní rovinnu vztahu českého a unijního práva?* Soudní rozhledy, roč. 2009, č. 6, str. 202-203, nebo Kysela, J.: *Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy po „lisabonském“ nálezu Ústavního soudu...*, str. 52. Při tomto pojetí přechodových klauzulí je trochu sporné, co tu může kontrolovat Soudní dvůr EU, na něž se Ústavní soud v bodu 162 odůvodnění odvolává.

<sup>25</sup> Tady Ústavní soud připouští, že zákaz rozšiřovat pravomoci Unie procedurou podle čl. 48 odst. 6 SEU nemusí být v praxi dodržen, proto je třeba kontroly. Současně tu probleskuje vědomí o možné rozbíhavosti procesních podmínek primárního práva a Ústavy ČR: to, že je něco vybalancováno „evropsky“, ještě negarantuje ústavní konformitu. S touto možnou rozbíhavostí však není neslučitelná komplementarita garancí zneužití moci v rozporu se společným hodnotovým řádem, na niž upozorňuje J. Zemánek: *Potřeba provázanosti Lisabonské smlouvy s právním řádem České republiky*. In: Zemánek, J. (ed.): *The Effect of the Treaty of Lisbon...*, str. 16 násl. Klade totiž důraz především na občana, jemuž mohou sloužit tu lépe instituce národní, tu evropské, a nikoliv na lid spojený se státem, ne však již s Uníí.

nyými v oddílu I., můžeme rozlišit tři společné oblasti úpravy.

##### IV.1 Kontrola subsidiarity

Zatímco Poslanecká sněmovna do svého jednacího řádu výslovně vnesla zmínku o zasílání včas přijatých usnesení odůvodněně vytykajících porušení zásady subsidiarity evropským i vnitrostátním činitelům (§ 109a odst. 6), v Senátu se bude postupovat podle obecného ustanovení určeného ke komunikaci s orgány Evropské unie (§ 119i a § 119j). Lhůta v obou případech plyne z Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality.

Naopak téměř shodně je upraven proces přípravy a podání žaloby na porušení zásady subsidiarity Soudnímu dvoru EU, tj. právní složka kontroly subsidiarity. V Poslanecké sněmovně (§ 109d – § 109h) se předpokládá iniciativa výboru pro evropské záležitosti nebo skupiny nejméně 41 poslanců.<sup>26</sup> Návrh se předkládá předsedovi Sněmovny a je projednáván plénem. V případě schválení návrhu žaloby pověřit Sněmovna svým zastupování poslance, případně jinou vhodnou osobu. Žaloba se postupuje vládě, která ji bez zbytečného odkladu předloží Soudnímu dvoru EU. Pověřenému zástupci Sněmovny poskytují vláda, členové vlády, vládní zmocněnci a vedoucí orgánů veřejné správy součinnost nezbytnou pro postup v řízení.

Senátní jednací řád (§ 119p – § 119s) vychází z iniciace žaloby pověřeným výborem nebo skupinou nejméně 17 senátorů, což je konstrukce obdobná iniciaci meritorního vyjádření plné schůze Senátu v běžné evropské agendě.<sup>27</sup> Také zde je adresátem návrhu žaloby předseda komory, který jej zařadí na pořad schůze Senátu tak, aby byla zachována lhůta pro včasné podání žaloby. Se schválením žaloby přijímá Senát pověřovací usnesení, které může v průběhu doby změnit. Žaloba se zasílá vládě, která ji předá Soudnímu dvoru EU. Potřebnou součinnost pověřenému zástupci či zástupcům poskytuje vládní zmocněnec pro zastupování ČR před Evropským soudním dvorem – má jít totiž o součinnost procesní, nikoliv o obhajobu stanovisek parlamentní komory, jež se mohou lišit od postoje vlády; v tomto

<sup>26</sup> Skupina 41 poslanců byla zvolena s přihlédnutím ke starší představě Senátu o iniciativní skupině 17 senátorů. Odpovídá to počtu potřebnému pro abstraktní kontrolu zákona Ústavním soudem, senátní důvody však spočívaly spíše v existující úpravě evropské agendy. Jde o jedno z ustanovení později napadených pro protiústavnost skupinou senátorů.

<sup>27</sup> Na základě usnesení Senátu jsou pověřeny výbory pro evropskou agendu výbor pro záležitosti Evropské unie (v zásadě dosavadní I. pilíř) a výbor pro zahraniční věci, obranu a bezpečnost (v zásadě dosavadní II. a III. pilíř). Jednací řád mluví obecně o pověřeném výboru kvůli flexibilitě případných změn působnosti.

ohledu se zdá být důvod rozšíření „součinnostního katalogu“ sněmovního nejasný.

Z dalších dílčích rozdílů můžeme zmínit, že sněmovní jednacím řád umožňuje zastupováním pověřit také pouze ne-poslance, zatímco jednacím řád senátní vždy vyžaduje pověření senátora, jemuž může po boku stát „další“ vhodná osoba. Sněmovní jednacím řád výslovně upravuje trvání žaloby i po skončení volebního období (prolomení diskontinuity), což Senát vzhledem k permanentnosti svého zasedání neřeší. Zatímco Sněmovna přímo vylučuje, aby pověřený zástupce vzal žalobu o své vůli zpět, dle názoru Senátu to plyne z povahy věci (má hájit žalobu komory), resp. to vyřeší pověřovací usnesení.

#### IV.2 Jednání o rozhodnutí o změnách ustanovení třetí části Smlouvy o fungování Evropské unie

Jak již bylo výše uvedeno, prováděná úprava se nachází v čl. 48 odst. 6 SEU jako příklad zjednodušeného postupu pro přijímání hmotněprávních změn zakládacích smluv. Z iniciativy vlády členského státu, Evropského parlamentu nebo Komise může Evropská rada přijmout rozhodnutí o změně ustanovení třetí části SFEU, která se týká vnitřních politik a činností Unie, přičemž podmínkou platnosti tohoto rozhodnutí je „schválení členskými státy v souladu s jejich ústavními předpisy“. Otázkou k řešení je, jak z vnitrostátního hlediska kvalifikovat rozhodnutí Evropské rady, resp. jakému procesnímu režimu jej přiřadit.

Český implementační zákon obsahuje kvalifikační dvojznačnost. Podle jednacím řádu Senátu (§ 119o) je toto rozhodnutí projednáváno „jako mezinárodní smlouva“, což s sebou mj. nese možnost iniciace předběžného přezkumu ústavnosti, jak o tom pojednával též Ústavní soud. Jednacím řád Poslanecké sněmovny konstruuje „obdobně užití ustanovení upravujících projednávání mezinárodních smluv“, tedy analogii. Je-li ovšem s něčím nakládáno analogicky jako s něčím jiným, pak je zřejmé, že to není oním jiným, v tomto případě tedy mezinárodní smlouvou. Pokud jde o eventuální přezkum Ústavním soudem, bude jej třeba tak jako tak doplnit interpretací, neboť sněmovní jednacím řád tuto proceduru neobsahuje.

Kromě toho však inkriminované rozhodnutí Evropské rady podléhá ještě další ingerenci komor Parlamentu, a to ve fázi, kdy ještě vlastně nevzniklo. Je totiž zařazeno mezi rozhodnutí, k nimž nesmí vláda přivolit bez předchozího souhlasu obou komor Parlamentu. Senátní experti byli zprvu k tomuto řešení skeptičtí, neboť se jim zdála dostačující role komor jako nepominutelných článků ratifikačního procesu, nakonec však přijali sněmovní návrh, jenž vlastně znamená souhlas komor jak se sjednáním smlouvy (rozhodnutí), tak s její

ratifikací (schválení členskými státy).<sup>28</sup> Protože je v obou případech třeba pozitivního usnesení obou komor, bude souhlas k ratifikaci nejspíše jen formalitou, ledaže by k němu bylo třeba jiné většiny než k hlasování o souhlasu se samotným přijetím rozhodnutí. To nás opět vrací k otázce kvalifikace smluv podle čl. 10a Ústavy (jen přenos dalších pravomocí?): mělo-li by při konkrétním uplatnění čl. 48 odst. 6 SEU jít o takový případ, podléhal by souhlas k ratifikaci kvalifikovaným většinám v obou komorách, ač k souhlasu k přijetí rozhodnutí dostačovaly většiny prosté.<sup>29</sup>

#### IV.3 Souhlas k použití evolutivních klauzulí

Nyní se dostáváme k tématu dotčenému již návrhem stykového zákona, tj. k tématu „sebenovelizujících“ ustanovení, které má dvě roviny: evropskou a vnitrostátní. Ve výsledku se však silně prolínají.

Z hlediska evropského se jedná o vícekrát zmiňované čl. 48 odst. 7 SEU a čl. 81 odst. 3 SFEU, které z národních parlamentů činí aktéry s právem veta. Pokud totiž kterýkoliv z národních parlamentů do šesti měsíců od doručení návrhu rozhodnutí vetuje přechod od jednomyslného rozhodování k rozhodování kvalifikovanou většinou, a to buď v obecné přechodové klauzuli (rozhodnutí Evropské rady s dopadem na rozhodování Rady), nebo v jejím dílčím případě na poli rodinného práva s mezinárodním prvkem (rozhodnutí Rady), má to povahu veta absolutního. K provedení byla otevřena především otázka, je-li národním parlamentem Parlament ČR jako celek (model francouzský), nebo každá z jeho komor (model spíše německý). Převážil názor sněmovní, že má jít o právo kterékoliv z komor, neboť je tak ctěna zásada jejich rovnosti v ratifikačním procesu: obdobně nesouhlas každé zmaří ratifikaci mezinárodní smlouvy.<sup>30</sup>

Obě zmíněná rozhodnutí byla současně podřazena obecné skupině procesních rozhodnutí Evropské rady

<sup>28</sup> Věcným argumentem ze strany jednoho z poslanců – zadavatelů byl poukaz na fakt, že jednou rozběhnutý evropský rozhodovací proces je obtížné zastavit, takže je účelné doplnit veto na samém jeho počátku.

<sup>29</sup> J. Georgiev se domnívá, že by v režimu mezinárodních smluv měla být projednávána rovněž další významná rozhodnutí Evropské rady: čl. 42 odst. 2 SEU, čl. 25 odst. 2, 218 odst. 8 pododst. 2 věta druhá, 223 odst. 1 pododst. 2, 262 a 311 odst. 3 SFEU. Viz Georgiev, J.: *Doslov: Snížení demokratického deficitu posílením národních parlamentů...*, str. 184. Vychází v tom ze závěrů Spolkového ústavního soudu.

<sup>30</sup> Původní senátní pozice vycházela z toho, že předběžný souhlas k postupu vlády by byl vázán na každou z komor, zatímco veto by bylo spojeno s Parlamentem jako celkem (národní parlament jako parlament dvoukomorový, přičemž evropské právo tu – na rozdíl od kontroly subsidiarity – mlčí o separátním nakládání s komorami), takže by se obě procedury výrazněji odlišily.



nebo Rady, při nichž je souhlas České republiky vázán na předchozí souhlas obou komor Parlamentu. Jde nejen o všechny přechodové klauzule (čl. 31 odst. 3 a čl. 48 odst. 6 a 7 SEU, čl. 81 odst. 3, 153 odst. 2, 192 odst. 2, 312 odst. 2 a 333 odst. 1 a 2 SFEU),<sup>31</sup> ale též o klauzuli flexibility (čl. 352 SFEU), z níž však obligatornímu souhlasu podléhají pouze „novoty“, tzn. uplatnění nad rámec opatření nezbytných pro fungování vnitřního trhu. Tato opatření totiž bylo možné přijímat již podle stávajícího čl. 308 Smlouvy o Evropských společenstvích, přičemž jednou ze zásad koncipování implementačního zákona bylo neomezovat vládu v tom, co již byla oprávněna dělat nyní. O všech těchto rozhodnutích jednají komory, a jejich věcně příslušné výbory, na základě stanoviska vlády a v přiměřených lhůtách; poněkud se odlišují detaily hlasování v plénu.<sup>32</sup>

Právě o tomto institutu se mluví jako o vázaném mandátu, ve skutečnosti však Parlament vládě nic neukládá, nýbrž jen dává souhlas k tomu, co chce ona. Proto je snad přesnější užívat výrazu „kompenzační klauzule“, neboť smyslem povinného předběžného souhlasu komor je kompenzovat ztrátu jejich role článků ratifikačního procesu. Bez souhlasu komor nesmí vláda hlasovat; otvírá to samozřejmě prostor pro odkládání rozhodnutí.

Zařazení obou výše citovaných ustanovení primárního práva do dvojího procesního režimu není nezbytně nutné; význam by mělo, kdyby veto příslušelo Parlamentu jako celku, souhlas by však byl vázán na jednotlivé komory. Podle schváleného znění by se rozdíl mohl projevit snad jen ve lhůtách (šest měsíců na veto versus absence propadné lhůty u předběžného souhlasu), resp. při „patovém“ hlasování komor přesně na poloviny: na veto by to nestačilo, současně by však nebyl dán souhlas, takže by vláda nemohla hlasovat.<sup>33</sup>

<sup>31</sup> Jde o výčet identický s tím britským, v němž ovšem chybí klauzule flexibility; oproti tomu, který nalezneme v bodu 163 odůvodnění nálezu „*Lisabon I*“, zde „přebývají“ čl. 153 odst. 2 a čl. 192 odst. 2 SFEU.

<sup>32</sup> Jak jsme již viděli, na přechodových klauzulích není podle Ústavního soudu z hlediska ústavnosti co zkoumat, neboť změnu hlasování oddělil od kvalifikace smluv podle čl. 10a Ústavy. S rozhodnutím Evropské rady podle čl. 48 odst. 6 SEU se bude nakládat jako s mezinárodní smlouvou, čímž je zajištěna přezkumná kompetence Ústavního soudu. Otazník visí nad kontrolou ústavnosti opatření přijímaných na základě klauzule flexibility. Velmi pravděpodobně budou kontrolovatelná cestou ústavních stížností, pakliže by byla základem pro zásah do ústavně zaručených práv a svobod, a to včetně práva na spravedlivý proces: aplikováno bylo právo, které aplikováno být nemělo, protože vzniklo excesem z oblasti přenesených pravomocí (akt *ultra vires*, tzv. vybočující akt). Předběžná kontrola by byla možná jen, pokud by bylo příslušné opatření posouzeno komorou (komorami) Parlamentu jako mezinárodní smlouva a předloženo Ústavnímu soudu, který by mohl přezkoumat zachování mezi přenesených pravomocí.

<sup>33</sup> „Hlasování“ vlády by mělo být interpretováno extenzivně, tj. jako postoj umožňující přijetí rozhodnutí (viz přesnější

#### IV.4 Rozdíly v jednacích řádech

Nad rámec řečeného zahrnují novely jednacích řádů ještě odlišné dílčí úpravy. V jednacím řádu sněmovním je to mírné pozměnění časového režimu jednání o nominacích do evropských orgánů za Českou republiku. V jednacím řádu senátním pak jde o již zmíněné obecné ustanovení o přímé komunikaci Senátu s evropskými orgány, jež kryje i tzv. *Barrosovu* iniciativu (viz oddíl I.), a o změnu koncepce lhůty pro tzv. parlamentní výhradu, která se z fixních 35 dnů mění na dynamický odkaz na úpravu evropského práva (t.č. osm týdnů; Sněmovna má podle svého jednacích řádu lhůtu neomezenou).

#### V. Neúspěšné návrhy doplnění

Během rychlého projednávání návrhu „lisabonských“ novel jednacích řádů bylo avizováno několik výhrad v podobě pozměňovacích návrhů. Týkaly se především požadavku vyslovovat předběžný souhlas komor kvalifikovanou většinou, což však podle čl. 39 odst. 2 Ústavy může stanovit pouze Ústava, resp. ústavní zákon. Nicméně pokud jde o postup podle čl. 48 odst. 6 SEU, bude záležet na vyřešení výše naznačené otázky, jak kvalifikovat smlouvy podle čl. 10a Ústavy. Mělo-li by jít jen o přenášení nových pravomocí, nemělo by to být touto procedurou možné, takže by se jednalo o běžnou smlouvu.

Další návrhy mířily k iniciaci žalob pro porušení zásady subsidiarity jediným poslancem či senátorem a ke změně pouhého projednání personálních nominací do evropských orgánů schvalováním ze strany Sněmovny. Posledně zmíněná otázka bude zřejmě předmětem dalších diskusí, protože se nabízí rozdělit tuto agendu mezi obě komory, kdy by Senát jednal o nominacích soudců (po vzoru soudců Ústavního soudu) a Sněmovna o nominacích ostatních. Vyloučit nelze ani posílení váhy úřadku parlamentních komor, protože to zřejmě není protiústavní vměšování se do domény vlády cestou zákona.<sup>34</sup>

Totéž však už zřejmě není možné říci o posledním pozměňovacím návrhu, který byl přednesen v Senátu.

konstrukci britskou a výslednou podobu Spolkovým ústavním soudem zřetelně ovlivněné úpravy německé). Bez souhlasu komor Parlamentu by tak vláda nejen neměla hlasovat pro návrh, ale ani by zdržením se neměla připustit jeho přijetí. Pokud by se tedy hlasovalo, měla by být proti.

<sup>34</sup> O tom, že by to zvýšilo legitimitu soudců transparentně vybíraných za účasti reprezentace lidu, opakovaně mluví E. Wagnerová: naposledy v květnu 2009 na konferenci „*Sovereignty and Competences of the European Union*“ na pražské právnické fakultě, ale třeba již na jaře 2007 na konferenci „*Evropské soudnictví na ústavní křižovatce*“ v Senátu.

Na rozdíl od předchozích neměl pozměňovat, nýbrž doplňovat navrhovanou úpravu o čtyři ustanovení z kapitoly o justiční spolupráci v trestních věcech (čl. 82 odst. 2 písm. d/, čl. 83 odst. 1 třetí pododstavec, čl. 86 odst. 1 první pododstavec, čl. 86 odst. 4). Problém není v tom, že by harmonizace skutkových podstat trestných činů nebo zřízení úřadu veřejného žalobce byly málo významné, ale v právním základu. Implementační zákon je totiž v zásadě vystaven na kompenzaci obcházení podmínek čl. 10a Ústavy zmocňovacími klauzulemi, takže ústavním základem je sám čl. 10a v kombinaci s čl. 10b Ústavy. Vypočtená ustanovení SFEU jsou však vybrána na základě kritéria hmotně-právní citlivosti, podle něhož bychom mohli zvolit celou řadu dalších záležitostí, v nichž se tomu či onomu nezdá být vhodné ponechat vládu limitovanou jen běžnými konzultacemi s Parlamentem na základě čl. 10b Ústavy. Můžeme však běžným zákonem blokovat rozhodování vlády v tom, co jí přísluší? Po mém soudu nikoliv, jakkoliv jsem si vědom, že mnohé z toho, co je Evropské unii přeneseno, by v tuzemských poměrech vyžadovalo zákona. Rozdělení evropského a národního zákonodárce je však jedním z charakteristických znaků evropské integrace a důsledkem přenesení pravomocí. Zkrátka, pokud bychom měli pocit, že evropská integrace zahrnuje širší spektrum věcí shledávaných jako citlivé ze zřetele suverenity, národní identity apod., bylo by účelné novelizovat Ústavu tak, aby poskytla základ zákonnému vymezení záležitostí, rozhodování o nichž podléhá za Českou republiku souhlasu Parlamentu.

Připouštím ovšem relevanci opačného názoru, podle něž je možné přenesení pravomocí chápat jako dostatečný základ (důvod) kompenzace v podobě zákonem upravených vázaných mandátů pro rozhodování Rady o legislativních aktech, s případným dodatečným vodítkem podle vtahu konkrétní působnosti a „esence suverenity státu“ (srov. výše cit. článek *P. Břízy a M. Švarce* a německou a francouzskou judikaturu). Testem „správnosti“ konkurujících názorů by bylo přijetí zákona, který by již nebyl založen pouze na kompenzaci čl. 10a Ústavy, nýbrž vlastně na kompenzaci proměny čl. 15 Ústavy, a jeho případné posouzení Ústavním soudem.

## VI. Návrh na přezkum ústavnosti „lisabonských“ novel

V září 2009 podala skupina senátorů, jako určitý předběžný krok k návrhu na opakovaný přezkum ústavnosti Lisabonské smlouvy, návrh na zrušení části zákona č. 162/2009 Sb., resp. jím novelizovaných ustanovení obou jednacími řádů (věc vedena jako Pl. ÚS 26/09). Po obsahové stránce byly oba návrhy značně provázány (např. konstrukce demokratického deficitu EU a povaha EU jako běžné mezinárodní organizace

s důsledkem požadavku na universální vázaný mandát – vláda o všem /spolu/rozhoduje jen se souhlasem Parlamentu – tady se netvrdí, že zákon vázaný mandát zavést může, ale přímo musí) a značně ovlivněny rozhodnutím Spolkového ústavního soudu. Poměrně úzký derogační petit byl doplněn požadavkem, aby Ústavní soud potvrdil celou řadu prohlášení navrhovatelů o tom, jak má být v České republice nakládáno s evropským právem či jak má být vykládáno domácí právo za účelem zajištění ústavní konformity. Mnohá z těchto prohlášení přitom byla obsažena již v odůvodnění nálezu „*Lisabon I*“.

Podle názoru skupiny navrhovatelů nelze přísné podmínky čl. 10a Ústavy změkčovat, takže v procesech popsaných jednacími řády (předběžný souhlas vládě) by se mělo pracovat s kvalifikovanou většinou: není-li dosaženo třípětinové většiny, nebyl dán souhlas. Tuto konstrukci navrhovali využít i při uplatnění veta komor podle čl. 48 odst. 7 SEU a čl. 81 odst. 3 SFU: z implicitního požadavku kvalifikované většiny vyvodili závěr, že k explicitnímu vetu by měly stačit dvě pětiny poslanců nebo senátorů.<sup>35</sup> Patrná je tu německá inspirace, ovšem při přece jen odlišné ústavní úpravě; navrhovatelé si navíc nevšimli, že i případy, na něž dopadá veto národního parlamentu podle Lisabonské smlouvy, jsou v jednacích rádech zahrnuty do věcného rozsahu kompenzační klauzule (předběžného souhlasu komor), takže považovali konstrukci veta za ještě slabší než jsou garance předběžného souhlasu. Každé užití evolutivních klauzulí by po jejich soudu mělo být považováno za mezinárodní smlouvu, a to v režimu čl. 10a Ústavy (zahrnuje požadavek plných mocí ke sjednání). Za protiústavní označili omezení návrhového oprávnění při iniciaci žalob na porušení zásady subsidiarity na skupiny nejméně 41 poslanců nebo nejméně 17 senátorů, protože se tím poškozují malé politické strany; kritizovali nepřipadnou analogii se zákonem o Ústavním soudu (nejde o skupinové oprávnění vůči soudu, ale o iniciaci rozhodnutí komory), jak však bylo výše uvedeno, o tu se zde primárně nejednalo. Personální nominace do orgánů ČR za EU by měly podléhat parlamentnímu vetu, nikoliv jen projednání. Konečně požadovali doplnění zákona o Ústavním soudu o zvláštní řízení pro všechny druhy evropských aktů.

Právě přiblížený návrh byl velice zajímavý přinejmenším ve třech ohledech. **1.** Převažoval zájem na výroku interpretačním, nikoliv derogačním. **2.** Navrhovatelé, ač členové Parlamentu, se jím domáhali pozitivní úpravy, k níž ovšem slouží zákonodárná iniciativa (Ústavní soud ji měl vynucovat interpretací Ústavy). **3.** Navrhovatelé se pokoušeli úpravu navazující na Lisabonskou smlouvu prezentovat jako podmínku její ratifi-

<sup>35</sup> Mělo by se jednat o dvě pětiny plus jednoho poslance nebo senátora, protože kvalifikovaná většina je definována třemi pětinami, nikoliv více než třemi pětinami poslanců nebo senátorů.

kace, takže též požadovali, aby jejich návrh sisoval ratifikační proces řečené smlouvy.

Ústavní soud návrh odmítl pro zjevnou neopodstatněnost, a to především kvůli povaze petitu, resp. s upozorněním na to, že v tomto typu řízení se rozhoduje o zrušení části zákonů či jiných právních předpisů. Pokud jde o námitku proti velikosti skupiny potřebnou pro iniciaci žaloby, musela by být opřena o ochranu menšin. V tomto případě není velikost menšiny excesem (jde zhruba o pětiny komor); navíc v jednacích řádech nejde jen o tyto volné skupiny zákonodárců, ale též o oprávnění jednoho výboru ve Sněmovně a dvou výborů v Senátu, které jsou mnohem méně početné a z nich stačí k prosazení návrhu většina (sněmovní výbor má 18 členů, ve výborech senátních najdeme 10 a 12 členů; pokud se scházejí v neúplném složení, dále klesá počet poslanců či senátorů potřebný k přijetí usnesení – podání návrhu žaloby).<sup>36</sup>

Dále konstatoval, a to je v tomto usnesení zřejmě nejdůležitější pasáž, že každé parlamentní hlasování je třeba poměřovat přímo Ústavou, takže většinu potřebnou při hlasování o změně SFEU podle čl. 48 odst. 6 SEU nestanoví jednacích řády, ale sama Ústava, jejímž procesním ustanovením budou subsumovány příslušné akty.

Konečně ve vztahu k vetu parlamentních komor Ústavní soud nepřijal argumentaci obrácenou kvalifikovanou většinou, možná též proto, že ji nepochopil. Upozorňuje totiž navrhovatele na to, že jejich požadavek kvalifikované většiny pro veto je přísnější než existující většina prostá: místo vetování rozhodnutí 101, potažmo 41 hlasy by bylo třeba opatřovat většinu masivnější, jinak by veto neplatilo. Jak však již bylo řečeno, navrhovatelům šlo o „německý“ model, tedy o konstrukci vyjádřitelnou zhruba takto: „*návrh (rozhodnutí podle přechodové klauzule) je odmítnut, pokud pro něj nehlasovaly nejméně tři pětiny všech poslanců nebo nejméně tři pětiny přítomných senátorů*“.

## VII. Dodatek k autonomním usnesením

Dosud byla řeč především o jednacích řádech parlamentních komor, pravidla jednání o evropské agendě jsou však rozvedena též v několika autonomních usneseních, zejména senátních. O jejich revizi se nyní jedná (stanovení působnosti evropského a zahraničního výboru, zrušení usnesení o přímé komunikaci s orgány EU, jež bylo transformováno do jednacích řádů apod.). Tato vrstva parlamentního práva u nás není úplně docenována, přitom právě ona by mohla významným způsobem

<sup>36</sup> Jinou věcí by bylo přímo svěřit menšině právo žalovat na neplatnost legislativního aktu pro porušení principu subsidiarity, tedy žalovat jen s formálním potvrzením plénum komory; takto ovšem argumenty navrhovatelů nestály.

dotvářet právní pravidla jednání komor, resp. obecněji podobu české parlamentní kultury.

## VIII. Závěr

Český implementační zákon patří v komparativním ohledu k ambicióznějším projektům limitace dopadů Lisabonské smlouvy na vztahy mezi národními parlamenty a vládami. To však neznamená, že nedozná změn v reakci na další vývoj Evropské unie. Teprve praktické uplatňování Lisabonské smlouvy totiž vyvrátí či potvrdí obavy na její margo vyslovované. Reflexe evropské praxe tak bude vedle průběžného vyhodnocování vnitrostátní efektivity (mj. respekt mezi zainteresovanými institucemi: např. postup nominací členů evropských orgánů za ČR, interpretace dosahu předběžného souhlasu u klauzule flexibility, zohledňování vyjádření parlamentních komor ve vládních mandátech, způsob přípravy pozic ČR ke sjednávání mezinárodních smluv Evropskou unií, jež nebudou podléhat výhradě vnitrostátního schvalování,<sup>37</sup> atd.) hlavním podnětem dalšího promýšlení podoby různých vrstev pravidel upravujících jednání parlamentních komor v evropské agendě. Taková reflexe může ukázat, že možnosti zákonů a autonomních usnesení se vyčerpaly, takže je třeba změny ústavní; implementace Lisabonské smlouvy do českého právního řádu tak může být příběhem se zatím otevřeným koncem.

## Summary

The Lisbon Treaty presents an important turning point in the history of national parliaments' participation in the process of European integration. National parliaments is becoming a part of the European institutional architecture in addition to their role of bodies legitimizing and scrutinizing respective governments. Some of particular tasks, which are summarized in art. 12 of the TEU, cannot be effective without implementation in domestic law. In the Czech Republic, the relevant law has a form of amendment of the Standing Orders of both parliamentary Chambers. The original bill was influenced by German, French and British inspiration as far as by the judgment of the Czech Constitutional Court on conformity of the Lisbon Treaty

<sup>37</sup> K tomu Ondřejek, P.: *Sjednávání mezinárodních smluv v rámci EU po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost*. In: Gerloch, A., Wintz, J. (eds.): *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR...*, nebo Ruffer, E.: *Sjednávání mezinárodních smluv EU a jejich vnitrostátní účinky*. In: Zemánek, J. (ed.): *The Effect of the Treaty of Lisbon...*, resp. zmínku J. Zemánka o možném kompenzačním „posílení mandátu vlády“ v témže sborníku, str. 26.

with the Czech constitutional order. The focus of legal regulation lies in prescription of necessary consent of both Chambers to the use of clause of flexibility and to

simplified revision of the treaties (self-amending procedures).