

AKTUALITY

Právní charakter irských záruk a ukončení ratifikace Lisabonské smlouvy prezidentem republiky

Jindřiška Syllová*

Úvod do problematiky

Prezident republiky momentálně váhá s podpisem Lisabonské smlouvy. Uvádí několik závažných důvodů, které mu podle jeho názoru umožňují pozdržet konečný úkon stvrzující ratifikaci Lisabonské smlouvy orgány České republiky. Tato stat' má odpovědět na otázku, zda jsou irské záruky mezinárodní smlouvou a zda mohou být jedním z důvodů, které jsou uváděny jako překážka pro dokončení procesu ratifikace. Prezident republiky se (zjednodušeně řečeno) obává, že irské záruky jsou

změnou základacích smluv Evropské unie a že musí být proto schváleny Parlamentem a ratifikovány prezidentem republiky. Nasvědčuje tomu dopis, který napsal předsedovi vlády. Prezident v dopisu konstatuje, že „*Návrh na přijetí Rozhodnutí hlav států a předsedů vlád 27 členských států EU zasedajících v Evropské radě ve vztahu k obavám irského lidu týkajícím se Lisabonské smlouvy*“ je ve skutečnosti smlouvou, která má učinit právně závaznými tzv. záruky pro Irsko. Podle názoru prezidenta republiky „*tato mezinárodní smlouva je mezinárodní smlouvou politickou ve smyslu*

* Jindřiška Syllová, ředitelka Parlamentního institutu.

čl. 49 Ústavy, a jako taková vyžaduje souhlas Parlamentu. Proto ji není možné sjednat jako vládní smlouvu a lze ji podepsat pouze s výhradou ratifikace.“ Prezident Václav Klaus ve svém dopise vůči premiérovi pokračuje: „Znamená to, že hodláte požádat o plnou moc pro Vás ke sjednání této smlouvy s výhradou ratifikace? Sjednání v jiné formě by bylo v rozporu s článkem 49 Ústavy České republiky a takový postup bych nemohl akceptovat.“

Celý problém vznikl už před rokem, kdy Irsko neschválilo Lisabonskou smlouvu v referendu. Jak stanoví dosavadní smlouva (ve znění smlouvy z Nice), smlouvy zakládající nebo měnící smlouvy o Evropských společenstvích a Evropské unii musí být ratifikovány „Vysokými smluvními stranami v souladu s jejich příslušnými ústavními předpisy. Ratifikační listiny budou uloženy u vlády Italské republiky.“¹

Irsko se snažilo o to, aby po prvním referendu v Irsku bylo znění Lisabonské smlouvy pozměněno. Tento přístup je logický nejen z toho důvodu, že by změněná smlouva měla větší naději na souhlas v referendu kvůli novým ustanovením, které by zamezily irským obavám. Rovněž by se tímto způsobem Irsko vyhnulo pochybnostem ústavněprávního charakteru, které vycházejí z argumentu, že pokud byla určitá smlouva odmítnuta v referendu, není už možno o totožném textu hlasovat znovu. Změna textu Lisabonské smlouvy by však vyžadovala nové schvalování ve všech ostatních členských státech, nejen v Irsku. Tím by se smlouva dostala do stadia, ve kterém byla na počátku, a je více než jisté, že by v některých státech už nebyla znovu schválena. Z tohoto důvodu se hledalo jiné řešení. V závěrech Evropské rady z prosince r. 2008 za předsednictví Francie mělo být řešení nalezeno. Závěry obsahují zásadní koncepční přístup a vyjmenování oblastí, u nichž budou Irsku zaručeny jeho požadavky. Tyto oblasti jsou v podstatě dvě a s každou bylo zacházeno odlišným způsobem.

První oblastí byla otázka počtu komisařů. V závěrech Evropské rady se konstatuje, že bude zajištěno, že v Evropské komisi i poté, kdy by podle Lisabonské smlouvy měl být zredukován počet členů Komise, bude platit zásada jeden člen Komise na každý členský stát.

Druhou oblastí byly obsahové nebo lépe řečeno výkladové záruky, které požadoval irský parlament. Obsahové záruky, tak jak byly předběžně zformulovány v prosinci 2008, bylo možno rozdělit do několika částí. Pro účely budoucího výkladu jsem je klasifikovala podle toho, zda šlo o vyjádření, která zajišťovala něco zvláštního (jen) pro Irsko, či zda se vyjádření vztahovala na celou Unii. Toto rozdělení je významné. Pokud se text vyjadřuje k irské ústavě nebo irskému právu (které platí jen na území Irska), a vykládá v jejich kontextu Lisabonskou smlouvu, mohlo by se za určitých

podmínek (závislých na obsahu textu) jednat o změnu ustanovení Lisabonské smlouvy, která svědčí jen pro území Irska (tzv. opt out). Pokud se text vyjadřuje tak, že jeho výklad není závislý na právu či právní skutečnosti Irska, a není ani jinak vztažen jen k Irsku, znamená to, že se za určitých podmínek (opět závislých na obsahu textu) může jednat o změnu ustanovení Lisabonské smlouvy nebo o závazný výklad ustanovení, které mohou mít obecné účinky.

Pokud se týká první skupiny, tj. textu, který je navázán na právo Irska, jednalo se o dvě relativně rozsáhlé oblasti. Podle závěrů Evropské rady mělo být Irsko za prvé ujištěno (ensure) o tom, že jsou splněny irské požadavky týkající se dodržení tradiční politiky neutrality. Za druhé mělo být Irsko ujištěno o tom, že se ustanovení Lisabonské smlouvy (včetně toho, jak je upraveno postavení Listiny základních práv EU) nebudou dotýkat pokračování používání ustanovení Ústavy Irska ve vztahu k právu na život, vzdělání a rodinu.

Druhá skupina ujištění podle výše uvedené klasifikace – tedy týkající se celé Unie – konstatovala, že v oblasti daní nepředstavuje Lisabonská smlouva žádnou změnu ve srovnání s rozsahem dosavadních unijních působností. Do této skupiny patří i ustanovení, která měla potvrzovat (confirm), že Unie přikládá velký význam sociálnímu pokroku a ochraně práv pracovníků, veřejným službám jako nedotknutelnému nástroji sociální a regionální soudržnosti, odpovědnosti členských států při poskytování vzdělání a zdravotních služeb. Dále měla být potvrzena základní úloha a široká diskrece národních, regionálních a místních úřadů členských států při provádění nekomerčních služeb obecného zájmu, což není dotčeno žádným ustanovením Lisabonské smlouvy (včetně regulace společné obchodní politiky).

Evropská rada konstatovala, že pokud budou všechny tyto záruky úspěšně rozpracovány a implementovány v příštím předsednictví, je vládě Irské republiky uloženo dosáhnout ratifikace Lisabonské smlouvy do skončení funkčního období současné Komise. Druh právního aktu, kterým měly být irské záruky přijaty, nebyl v závěrech Evropské rady z prosince 2008 obsažen a byl nakonec vypracován Komisí ve spolupráci s českým předsednictvím. V průběhu vyjednávání s irskou stranou bylo připraveno několik různých detailnějších právních technik k provedení tzv. irských záruk.

I. Rozdílné režimy záruk

Podle Smlouvy o Evropské unii ve znění smlouvy z Nice má Evropská rada (tj. summit na nejvyšší úrovni, který sdružuje hlavy států a předsedy vlád členských

¹ Čl. 52 SEU.

států a předsedu Komise) „pouze“ pravomoci stanovit obecné politické směry Evropské unie. Z toho vyplývá, že v rámci dosud platných smluv nemá Evropská rada žádnou legislativní pravomoc. Jak tedy mohla přijmout legislativní záruky pro Irsko? Základní odpověď na tuto otázku spočívá v tom, že závěry každé Evropské rady jsou rozhodující pro budoucí politiku Evropské unie. Bylo proto v pravomoci Evropské rady přijmout nějaký politický směr, který by určil, jak legislativně překonat irské veto. Evropská rada se však jako hlavní politický orgán Unie odhodlala v červnu 2009 řešit situaci bezprostředně, aniž by k postupu politicky zavazovala jiné unijní orgány. Podobně to učinila Evropská rada v Edinburghu v r. 1992, když řešila dánské odmítnutí Maastrichtské smlouvy. Evropská rada v Edinburghu² i nyní v Bruselu využila přítomnosti prezidentů a předsedů vlád a kromě aktů Evropské rady přijala mimo smluvní rámec Společenství nebo Unie zvláštní dohodu těchto funkcionářů o určitých záležitostech.

Dokument Evropské rady týkající se irských záruk tak má nakonec několik částí, z nichž každá má rozdílný právní režim a rozdílné právní účinky. První část je součástí klasických závěrů Evropské rady a obsahuje politické deklarace a přísliby. Druhá pak je přílohou těchto závěrů, má však jinou právní podstatu – je dohodou prezidentů a předsedů vlád přijatou mimo smluvní rámec EU. Kromě těchto dvou hlavních částí jsou některá Irskem žádaná ujištění ponechána jen ve Slavnostním prohlášení hlav států nebo vlád, které je další přílohou závěrů a které má být v budoucnu připojeno ke smluvnímu základu v soft formě prohlášení. Zbytek irských požadavků je obsažen v jednostranném národním prohlášení Irska, které je přílohou závěrů a má být připojeno k ratifikačním listině Irska. Abychom mohli analyzovat, zda je některá z částí dokumentů přijatých na Evropské radě mezinárodní smlouvou, je třeba je rozebrat i z věcného hlediska.

II. K jednotlivým zárukám

A. Počet členů Komise

Otázka počtu komisařů je obsažena pouze v závěrech Evropské rady. Závěry konstatují, že už v r. 2008

² Hlavní rozdíl mezi Edinburghským rozhodnutím 1992 a rozhodnutím Evropské rady 2009 je v tom, že rozhodnutí z r. 1992 nemělo být začleněno do protokolů k Maastrichtské smlouvě a zůstalo proto jako zvláštní (interpretační) dokument mimo smlouvy. Pro připomenutí – Edinburghské rozhodnutí stanovilo, že občanství EU se nabývá sekundárně k občanství státu a že Dánsko vzhledem k protokolu v Maastrichtské smlouvě nemá povinnost účasti na společné měně. In: Conclusions of the Presidency – Edinburgh, December 12, 1992.

se Evropská rada dohodla na tom, že „vstoupí-li Lisabonská smlouva v platnost, bude v souladu s nezbytnými právními postupy přijato rozhodnutí v tom smyslu, že každý členský stát bude mít v Komisi i nadále svého státního příslušníka.“ Lisabonská smlouva stanoví, že od r. 2014 má mít Komise jen takový počet komisařů, který odpovídá 2/3 počtu členských států, pokud nerozhodne Evropská rada jednomyslně o změně tohoto počtu (čl. 17 odst. 5 SEU³). Členové Komise mají přitom být vybíráni na základě rotačního předpisu, který má být stanoven rovněž jednomyslně Evropskou radou (čl. 244 SFEU). Jaký charakter má závěr Evropské rady? Tento závěr nemá žádnou legislativní relevanci, nemění smlouvy ani sekundární právo EU. Jedná se o politický směr, stanovený pro orgány EU, který zároveň znamená pro každého z předsedů vlád či prezidentů, že se zavazuje učinit vše pro to, aby při zasedání Evropské rady podle čl. 17 odst. 5 SEU jeho stát souhlasil s tím, že se mění počet komisařů od r. 2014 na počet shodný s počtem členských států. Z právního hlediska nevybočuje závěr Evropské rady z r. 2008 a jeho potvrzení z června 2009 z pravomocí Evropské rady.

Pokud bychom posuzovali izolovaně tento „závazek“ při řešení otázky, zda jsou irské záruky mezinárodní smlouvou, museli bychom dojít k tomu, že se v tomto případě o mezinárodní smlouvu jednat nemůže. Jednání prezidentů a předsedů vlád ve formaci obecného jednání Evropské rady je jednání politicky významné, ale nemá přímé právní důsledky. Nezakládá ani nemění právní vztahy. Použití správných a řádných právních postupů bude aplikováno až při rozhodování Evropské rady podle čl. 17 odst. 5 SEU. Ani tehdy však nepůjde o klasickou mezinárodní smlouvu, ale o rozhodnutí Evropské rady v pravomoci, která jí byla smlouvami svěřena.

B. Irské substanciální záruky

Irské záruky týkající se věcných problémů byly pojednány – jak už bylo konstatováno výše – jednak v závěrech Evropské rady, jednak ve zvláštním Rozhodnutí hlav států nebo vlád (dále jen Rozhodnutí), jednak ve Slavnostním prohlášení hlav států nebo vlád a naposled v národním prohlášení Irska, které má být připojeno k irské ratifikační listině Lisabonské smlouvy.

Ba. Právo na život, ochrana rodiny a ochrana práv týkajících se vzdělání

K těmto záležitostem závěry summitu konstatují, že záruky jsou přijaty ve formě Rozhodnutí hlav států

³ Uváděné číslování je novým číslováním obou smluv podle Lisabonské smlouvy.

nebo vlád. Závěry Evropské rady obsahují 4 úvodní formulace k právnímu i faktickému významu Rozhodnutí. Evropská rada o Rozhodnutí prohlašuje, že „*toto rozhodnutí poskytuje právní záruku v tom smyslu, že vstup Lisabonské smlouvy v platnost nebude mít vliv na některé záležitosti znepokojující irský lid; jeho obsah je plně slučitelný s Lisabonskou smlouvou a nebude vyžadovat její opětovnou ratifikaci.*“

Je otázkou, jaký význam tyto úvodní formulace mají. Jak už bylo konstatováno výše, obecné závěry Evropské rady nemají přímé právní účinky. Tyto závěry mají význam politického prohlášení a politické směrnice. Pokud Evropská rada jako politický orgán prohlašuje určitý výklad Lisabonské smlouvy, nemůže to změnit text ani závazně a jednoznačně určit nebo změnit interpretaci smluvního základu. Prohlášení ke smlouvě může mít určité interpretační účinky, tyto účinky však mohou být překonány jinými interpretačními nástroji nebo zdroji. Řečeno lapidárně, uvedená úvodní konstatování závěrů k Rozhodnutí znamenají jen to, že hlavy států a vlád 27 členských států jsou v tomto okamžiku a na tomto místě přesvědčeny o tom, že rozhodnutí je slučitelné s Lisabonskou smlouvou. Zda je Rozhodnutí slučitelné proto, že se jím Lisabonská smlouva obsahově nemění (tedy zda je slučitelné proto, že i kdyby mohlo účinně změnit smlouvu, stejně by ke skutečné změně nedošlo) či zda je slučitelné proto, že se obsah Lisabonské smlouvy změní až při příští změně smluvního základu (kdy už bude Lisabonská smlouva schválena v původním znění), už se z ustanovení nedá zcela přesně vydedukovat.

Dále Evropská rada prohlašuje, že „*rozhodnutí je právně závazné a nabude účinku dnem vstupu Lisabonské smlouvy v platnost; při uzavírání příští smlouvy o přistoupení stanoví v protokolu, který bude v souladu s jejich příslušnými ústavními předpisy připojen ke Smlouvě o Evropské unii a ke Smlouvě o fungování Evropské unie, ustanovení rozhodnutí uvedeného v příloze.*“ Toto prohlášení se vztahuje k charakteru projevu vůle ve formě Rozhodnutí. Evropská rada vyjadřuje, že dává svou vůli Rozhodnutí určitý „právní“ charakter. V podstatě konstatuje, kdy nabude Rozhodnutí účinnost a že je závazné. Hlavy států a vlád prohlašují, že se zavazují k tomu, že jako představitelé členských států dodrží ustanovení stanovená v Rozhodnutí. Dále prohlašují svůj závazek, že při příležitosti příští změny smluvního základu EU budou činit vše, co je v jejich pravomoci, aby byl text rozhodnutí ve formě protokolu do smluvního základu připojen.

Rozhodnutí k tématu práva na život stanoví: „*Žádné ustanovení Lisabonské smlouvy přiznávající právní status Listině základních práv Evropské unie ani žádná ustanovení uvedená smlouvou týkající se prostoru svobody, bezpečnosti a práva nijak neovlivňují rozsah (scope, Geltungsbereich) a platnost (applicability, Anwendbarkeit) ochrany práva na život stanovené v člácích 40.3.1, 40.3.2 a 40.3.3 ústavy Irské republi-*

ky. Irům leží na srdci zejména článek 40.3.3 jejich ústavy o tom, že „stát uznává právo nenarozeného dítěte na život a s náležitým ohledem na matčino právo na život svými zákony zaručuje, že toto právo bude respektováno a v nejvyšší možné míře bráněno a chráněno.“ Tímto způsobem je v Irsku stanoven základ pro velmi přísnou úpravu umělého přerušení těhotenství. Tato úprava by se mohla teoreticky dostat do rozporu s ustanoveními Listiny základních práv EU. Listina přitom upravuje jen omezené právo na život; právy nenarozeného dítěte se nezabývá, na druhou stranu upravuje právo na respektování soukromí a rodinného života. Pokud se týká bývalého třetího pilíře, tedy možnosti Evropské unie zasahovat do trestního práva (například Irsko, které zakazuje interrupci), upravuje Lisabonská smlouva tuto oblast jen rámcově v čl. 83 SFEU. Zde se stanoví, že orgány Unie mohou stanovit „*minimální pravidla týkající se vymezení trestných činů v oblastech mimořádně závažné trestné činnosti s přeshraničním rozměrem.*“ Konkrétní oblasti úpravy budou moci být rozšířeny (prozatím) s použitím jednomyslného hlasování v Radě. Pokud se na ustanovení podíváme z dnešní perspektivy, je pravda to, co se konstatuje v Rozhodnutí. Ujištění Irsko o autonomii v oblasti potratů není v současnosti ani výkladem Lisabonské smlouvy, tím méně jejím pozměněním.⁴ Kromě toho si Irsko už dříve vyjednalo k Lisabonské smlouvě protokol,⁵ který stanoví, že „*žádná ustanovení smluv (...) se nevztahují (affect) na použití (application) článku 40.3.3 ústavy Irsko v Irsku.*“ Irská a evropská právní úprava se prozatím v podstatě míjejí a konstatování uvedené v rozhodnutí je pravdivé. Podobné ujištění už obsahoval rovněž protokol začleněný do smluv v r. 1993.⁶

Nicméně pro budoucnost není vyloučen střet mezi interpretační práva na respektování soukromí a rodinného života a úpravou zákazu potratů, a to zejména tehdy, pokud bude Listina základních práv EU vykládána nikoliv jako interpretační nástroj pro evropské předpisy (jak to stanoví čl. 6 odst. 1 SEU), ale pokud by snad mohla být nadřazena národním ústavám i při výkladu národního práva. Toto nebezpečí odráží znění Rozhodnutí, které výslovně jmenuje právní postavení Listiny základních práv Unie.

Podobným způsobem je v Rozhodnutí pojednáno o ustanoveních ústavy Irské republiky týkající se podmínek rozvodu.⁷ „*Žádné ustanovení Lisabonské smlou-*

⁴ Této záležitosti se dostalo pozornosti zejména z důvodu žaloby irské občanky vůči Evropskému soudu pro lidská práva za porušení jejího „práva na přerušování těhotenství.“

⁵ Protokol o článku 40.3.3 Ústavy Irsko.

⁶ Žádná ustanovení Smluv (...) se nevztahují na použití článku 40.3.3 ústavy Irsko v Irsku.

⁷ Článek 41.

(1) 1. Stát uznává rodinu jako přirozenou prvotní a základní skladebnou jednotku společnosti a jako instituci mravní, jež je nositelkou nezcizitelných a nezadatelných práv,

vy přiznávající právní status Listině základních práv Evropské unie ani žádná ustanovení uvedené smlouvy týkající se prostoru svobody, bezpečnosti a práva nijak neovlivňují rozsah a platnost ochrany rodiny stanovené v článku 41.“ I v tomto případě představuje podle Irů určité „nebezpečí“ liberální výklad práva na respektování soukromí a rodinného života. Kromě toho čl. 81 SFEU⁸ umožňuje rozšířit evropskou (tj. EU) úpravu rodinného práva s přeshraničním prvkem, což by mohlo ohrozit irskou ústavní úpravu rozvodů. Mohlo by fakticky ohrozit zejména ústavní větu, která říká, že „nikdo, jehož manželství bylo rozvedeno podle občanského práva cizího státu, avšak nadále zůstává platným manželstvím podle práva platného k danému datu na území, spadajícím do pravomoci Parlamentu a vlády zřízených touto ústavou, není způsobilý uzavřít na tomto území platné manželství, dokud druhá strana takto rozvedeného manželství žije.“

Pokud se týká rozsáhlé pasáže irské ústavy o irském právu na vzdělání a vzdělávacím systému,⁹ zdá se, že

předcházejících a nadřazených veškerému pozitivnímu právu.

2. Stát proto zaručuje, že bude chránit základ a autoritu rodiny, jako nutného základu sociálního řádu a instituci nepostradatelnou pro blaho národa a státu.

- (2) 1. Zvláště stát uznává, že životem v domácnosti dává žena státu podporu, bez které by nemohlo být dosaženo obecné dobro.

2. Stát se proto snaží zajistit, aby matky nebyly ekonomickou nezbytností nuceny účastnit se pracovního procesu a tak zanedbávaly své povinnosti v domácnosti.

- (3) 1. Stát se zavazuje, že bude s obzvláštní pečlivostí střežit institut manželství, na kterém je rodina založena, a bude jej chránit proti všem útokům.

2. Zákonem stanovený soud může povolit rozvod manželství jen, jestliže:

a) na počátku rozvodového řízení manželé žili odděleně po dobu 4 let v jednom či více časových úsecích z období pěti let, jež předcházelo rozvodovému řízení;

b) neexistuje žádná odůvodněná naděje na smíření manželů;

c) je nebo bude zajištěna péče, kterou soud pokládá za přiměřenou okolnostem, o manžely, o děti jednoho z nich, nebo obou, a pro každé další dítě, a to zákonem určenou osobou;

d) jsou splněny všechny ostatní zákonem dané podmínky.

3. Nikdo, jehož manželství bylo rozvedeno podle občanského práva cizího státu, avšak nadále zůstává platným manželstvím podle práva platného k danému datu na území, spadajícím do pravomoci Parlamentu a vlády zřízených touto Ústavou, není způsobilý uzavřít na tomto území platné manželství, dokud druhá strana takto rozvedeného manželství žije.

⁸ Podle čl. 81 Lisabonské smlouvy - části bodu 3 tohoto článku „Rada může na návrh Komise přijmout rozhodnutí určující ty aspekty rodinného práva s mezinárodním prvkem, které mohou být předmětem aktů přijatých řádným legislativním postupem.“

⁹ Ústava Irska: „Vzdělávání - Článek 42:

v tomto případě vznikl problém s článkem 74 Listiny základních práv Unie v kombinaci s články, upravujícími pravomoci Unie v oblasti zákazu diskriminace při vzdělání. Rozhodnutí stanoví: „Žádné ustanovení Lisabonské smlouvy přiznávající právní status Listině základních práv Evropské unie ani žádná ustanovení uvedené smlouvy (...) nijak neovlivňují rozsah a platnost ochrany práv týkajících se vzdělání stanovené v článcích 42, 44.2.4 a 44.2.5 ústavy Irska.“ V Irsku vznikly obavy zejména z možnosti sekularizace škol a ze ztráty tradičních výhod katolického vzdělání, včetně státní podpory výuky náboženství. Důsledně prováděný zákaz diskriminace při přístupu ke vzdělání by mohl ohrozit současný školský systém Irska. Zdá se však, že tyto obavy byly bezpředmětné, neboť čl. 74 Listiny základních práv EU obsahuje výslovný odkaz na specifika „vnitrostátních zákonů“, které upravují zakládání a vedení vzdělávacích zařízení v členských státech.

- (1) Stát uznává, že prvním a přirozeným učitelem dítěte je rodina a zaručuje, že bude respektovat nezcizitelná práva a povinnosti rodičů zajišťovat, v souladu s jejich možnostmi, náboženskou, mravní, duchovní, tělesnou a sociální výchovu svých dětí.

- (2) Rodiče si mohou svobodně zvolit, zda zajistí tuto výchovu doma, v soukromých školách nebo ve školách uznaných či založených státem.

1. Stát nesmí nutit rodiče k tomu, aby v rozporu se svým svědomím a zákonným právem přednostní volby posílali své děti do škol zřízených státem nebo do škol jakéhokoli jiného typu státem určených.

2. Jako strážce obecného blaha však stát může, s přihlédnutím k aktuálním podmínkám, vyžadovat, aby se dětem dostalo určitého minimálního mravního, duchovního a sociálního vzdělání.

- (3) Stát zabezpečuje bezplatné základní vzdělání a usiluje o to, aby doplnil a poskytl přiměřenou pomoc vzdělávacím iniciativám, pocházejícím od jednotlivců i korporací a tam, kde to vyžaduje obecný prospěch, zajistil i jiná vzdělávací zařízení a instituce s náležitým ohledem na práva rodičů, zvláště v oblasti náboženské a mravní výchovy.

- (4) Jako strážce obecného dobra může stát ve výjimečných případech, kdy rodiče z mravních nebo fyzických důvodů nedostojí svým povinnostem vůči dětem, přiměřenými prostředky usilovat o nahrazení úlohy rodičů, vždy však s náležitým ohledem na přirozená a nezadatelná práva dítěte.

Náboženství - Článek 44. (...)

- (2) 4. Zákon, podle kterých je poskytována státní podpora školám, nesmějí rozlišovat mezi školami vedenými různými náboženskými denominacemi a nesmějí obsahovat žádná ustanovení, která by byla na újmu práva dítěte navštěvovat školu podporovanou z veřejných prostředků a přitom se neúčastnit výuky náboženství, touto školou zajišťované.

5. Každá náboženská denominace má právo spravovat své vlastní záležitosti, vlastnit, nabyvat a spravovat movitý a nemovitý majetek a vytvářet instituce k náboženským či charitativním účelům.

Závěrem k této skupině irských záruk je možno konstatovat, že srovnání rozsáhlých pasáží irského ústavního práva a smluvního základu EU není lehké objektivně posoudit. Ze současné perspektivy se však zdá, že záruky nepředstavují pro Irsko žádnou výhodu ani výjimku, neboť obsahují „pouze“ konstatování bez toho, že by bylo možno nalézt zřetelný rozdíl mezi tím, jak se ustanovení Lisabonské smlouvy vykládají na základě současných zkušeností a tím, co bylo konstatováno v Rozhodnutí. Nicméně pro budoucnost by tato konstatování mohla znamenat určitou překážku pro legislativní expanzi unijních orgánů do oblasti irské ústavní úpravy či pro výklad postavení Listiny základních práv Unie Evropským soudním dvorem. Tato překážka by platila jen pro území Irska.

Tyto možnosti si uvědomili irští vyjednávači a trvali na tom, že Rozhodnutí bude součástí smluvního základu Unie ve formě protokolu. Jen tehdy, pokud bude text rozhodnutí začleněn do smluvního základu, by mohl získat právní účinky do budoucna, o kterých jsme se zmínili.

Bb. Otázka daní

Rozhodnutí stanoví, že „žádné ustanovení Lisabonské smlouvy nijak nemění pro žádný členský stát rozsah nebo výkon pravomoci Evropské unie v oblasti zdanění.“ Jde o ustanovení, které se netýká jen Irska, ale celé Evropské unie. Pokud máme ozřejmit jeho smysl, je nutno srovnat daňovou úpravu smluv ve znění z Nice s Lisabonskou smlouvou. Existuje mezi těmito úpravami nějaký rozdíl? Nebo má formulace tohoto článku v Rozhodnutí jen propagandistický charakter? Pokud srovnáme články 90 až 93 smlouvy ES ve znění smlouvy z Nice a články 110 až 113 Lisabonské smlouvy, nalezneme jediný rozdíl, jinak jsou všechny články doslova shodné. V posledním z článků je rozšířena pravomoc orgánů EU harmonizovat nepřímé daně na unijní úrovni nejen z důvodu fungování vnitřního trhu, ale i z důvodu „zabránění narušení hospodářské soutěže.“ Irská propaganda operovala s tím, že se Unie bude nějak snažit zabránit zv. daňovému dumpingu (Irsko mělo velmi nízké korporátní zdanění). To však není přímo možné, neboť daně společností jsou daněmi přímými, v úvahu by připadala určitá kompenzace za narušení hospodářské soutěže v oboru nepřímých daní. Zda jde opravdu o rozšíření nebo jen o zpřesnění pravomoci není jisté, a to zejména proto, že dosud se harmonizující daňové předpisy přijímají (a i podle Lisabonské smlouvy prozatím budou přijímány až do případné změny podle čl. 48 SEU) v Radě jednomyslně. Z tohoto důvodu nebyl rozsah pravomocí Rady při harmonizaci daní nikdy zpochybňován. Pokud bylo irské daňové ujištění přijato, spíše to znamená, že přidání „zabránění narušení hospodářské soutěže“ jako důvodu daňové harmonizace nepřímých daní v příslušném článku znamená pouhé upřesnění pravomoci a není skutečnou změnou pravo-

moci. To však samo o sobě neznamená, že daňový dumping nespadá do této pravomoci. Zároveň ujištění může znamenat, že i nadále všechny daňové harmonizace musí spadat pod právní základ čl. 110 an. SFEU a nikoliv pod právní základ jiný.¹⁰

Bc. Neutralita

Rozhodnutí obsahuje rozsáhlou pasáž, která vykládá zásady Společné bezpečnostní a obranné politiky Unie: „Činnost Unie na mezinárodní scéně spočívá na zásadách demokracie, právního státu, univerzálnosti a nedělitelnosti lidských práv a základních svobod, úcty k lidské důstojnosti, na zásadách rovnosti a solidarity a na dodržování zásad Charty Organizace spojených národů a mezinárodního práva. Společná bezpečnostní a obranná politika Evropské unie je nedílnou součástí společné zahraniční a bezpečnostní politiky a zajišťuje Unii operativní schopnost pro vedení misí mimo její území k udržení míru, předcházení konfliktům a posílení mezinárodní bezpečnosti v souladu se zásadami Charty Organizace Spojených národů. Tato politika se nedotýká bezpečnostní a obranné politiky jednotlivých členských států, včetně Irska, ani závazků žádného členského státu. Lisabonskou smlouvou není ovlivněna ani dotčena tradiční irská politika vojenské neutrality. Členské státy – včetně Irska, které jedná v duchu solidarity, a aniž by tím byla dotčena jeho tradiční politika vojenské neutrality – určí povahu pomoci a podpory, která má být poskytnuta členskému státu, jenž se stane na svém území cílem teroristického útoku nebo ozbrojeného napadení.“ Tato pasáž má sloužit k ubezpečení o tom, že nebude porušena předválečná neutralita Irska.

Irsko z tohoto důvodu už zabránilo případnému souhlasu své vlády s účastí na společné obraně, když ohledně přijetí smlouvy z Nice včlenilo do ústavy Irska článek č. 29 odst. 9, kde se říká: „Stát nesmí přijmout rozhodnutí přijímané Evropskou radou o vytvoření společné obrany podle článku 1.2 Smlouvy (z Nice),¹¹ pokud by tato společná obrana zahrnovala stát“ (rozuměj Irsko). Pokud by tedy vláda chtěla přistoupit ke společné obraně, musela by změnit ústavu (referendem).

I při vyjednávání ohledně Lisabonské smlouvy věnovali irští zástupci otázce neutrality dostatečnou pozornost. Ustanovení o zákazu přijetí rozhodnutí o jeho účasti ve společné obraně podle novelizovaného článku 17 v ústavě zůstalo (resp. má být přijato v technicky

¹⁰ Některé irské články naznačují, že se Irové obávali spíše toho, že by po uvedené změně mohl být vnitřní trh či hospodářská soutěž považován za právní základ pro harmonizaci daňového zákonodárství a že by jejich veto v tomto oboru mohlo být neúčinné. Viz Lisbon Treaty: Mandatory tax harmonisation for Ireland, Anthony Coughlan, indymedia ireland. Tato obava je však bezpředmětná.

¹¹ Šlo o čl. 17 SEU.

pozměněném znění v 28. dodatku k ústavě Irska, který se přijímá prostřednictvím referenda). Nicméně čl. 17 SEU doznal v Lisabonské smlouvě¹² určitých změn, které učinily obrannou politiku EU poněkud rozplizlou, blížíci se téměř aliančnímu charakteru. Z tohoto důvodu bylo přijato ujištění, jehož cílem je konstatování o bezvýjimečném použití jednomyslnosti (též ve smyslu čl. 48 pododstavec 7 SEU) a souhlasu každého členského státu při akcích společné obrany. Toto vysvětlení je ještě upevněno, pokud si přečteme irské prohlášení, kde se Irsko pro sebe hlásí k ustanovení čl. 42 odst. 2 (dříve čl. 17 odst. 1), které stanoví, že „*politika Unie podle tohoto oddílu se nedotýká zvláštní povahy bezpečnostní a obranné politiky některých členských států.*“

C. Deklarativní části irských záruk¹³

Části příloh k závěrům summitu jsou – jak bylo konstatováno výše – dvě deklarace. První z nich je „*Slavnostní prohlášení o právech pracujících, sociální politice a dalších otázkách*“, které bylo přijato hlavami států a vlád a bude včleněno ve formě prohlášení do balíku prohlášení, která jsou přílohou smluvního základu Unie. Prohlášení jako taková nejsou považována za závazné unijní právo, takové postavení mají jen protokoly. Z tohoto důvodu budou ponechána v tomto textu stranou, i když mají svůj interpretační význam. Prohlášení nemohou zakládat nové mezinárodní závazky a nejsou svým charakterem mezinárodní smlouvou. Podobný nezávazný (soft) charakter má i vlastní prohlášení Irska - ke společné obranné politice.

III.

Po obsahovém prozkoumání obsahu irských záruk je třeba udělat nejprve rekapitulaci. Jak už bylo vyvozeno výše, charakter mezinárodní smlouvy nemají ta ustanovení, která jsou součástí závěrů Evropské rady. Zejména forma „závěrů“ nenasvědčuje tomu, že by se jednalo o závazný právní text. Dále charakter mezinárodní smlouvy nemají prohlášení.

Zbývají tedy ustanovení Rozhodnutí. Část z nich se týká Irska, část celé Unie. Podle mne z rozboru jejich obsahu vyplývá, že pouze ustanovení týkající se Irska jsou způsobilá svým obsahem přinést určité právní následky. Ustanovení o daních a obraně takový obsahový potenciál nemají a jsou zřetelně svým obsahem

pouhými deklaracemi, proto nespádají do závazné části mezinárodního práva. Navíc část Rozhodnutí o obraně je podpořena závazným protokolem, který už součástí Lisabonské smlouvy je.

Pokud připustíme, že ty části Rozhodnutí, které se týkají (zjednodušeně řečeno) rozvodů, potratů a vzdělání, by mohly mít vliv na obsah Lisabonské smlouvy (popř. Lisabonské smlouvy pozměněné v budoucnu prostřednictvím zjednodušeného postupu pro přijímání změn podle čl. 48 SEU) a proto i předpisů na jejím základě vzniklých, je třeba odpovědět na otázku, kdy vzniká mezinárodněprávní závazek tyto části Rozhodnutí dodržovat.

Jak jsem uvedla na začátku této stati, Evropská rada v závěrech summitu prohlašuje, že Rozhodnutí „*je právně závazné a nabude účinku dnem vstupu Lisabonské smlouvy v platnost; při uzavírání příští smlouvy o přistoupení stanoví v protokolu, který bude v souladu s jejich příslušnými ústavními předpisy připojen ke Smlouvě o Evropské unii a ke Smlouvě o fungování Evropské unie, ustanovení rozhodnutí uvedeného v příloze.*“ Význam tohoto (poněkud kostrbatě do češtiny přeloženého) prohlášení spočívá zejména v pokusu o ujasnění charakteru Rozhodnutí jako projevu vůle hlav států a vlád členských států EU. Jak konstatuje učebnice mezinárodního práva, „na rozhraní mezi právem a politikou vzniká řada závazků a dokumentů smíšené povahy (...). Východiskem pro (...) dělení je, že norma mezinárodního práva představuje jednotu obsahu a formy, které musí splňovat určité kvality.“¹⁴ Obsah vyžaduje určité pravidlo chování, forma pak podmiňuje závaznost tohoto pravidla.

Citované závěry summitu o právní závaznosti Rozhodnutí jasně dokazují, že Rozhodnutí není možno považovat za gentlemen's agreement, tedy že nejde o neformální dohodu mezi státníky. Z toho vyplývá s největší pravděpodobností, že Rozhodnutí je určitou formou mezinárodní smlouvy přinejmenším v širším pojetí tohoto pojmu. V tomto směru můj závěr koresponduje se závěrem stati Institutu pro Evropské záležitosti, vysvětlujícím Irské garance.¹⁵ Autoři této stati říkají: (jedná se o) „*Rozhodnutí hlav států nebo vlád členských států EU, které jednaly jako suverénní státy. Rozhodnutí je mezinárodní dohodou, protože členské státy jasně vyhlásily svůj úmysl, že dokument je pro ně závazný podle mezinárodního práva, jako smlouva. Za účelem zvláštní právní jistoty, ustanovení tohoto rozhodnutí se stanou protokolem k smlouvám zakládajícím EU v blízké budoucnosti.*“ Autoři statě tak zdánlivě docházejí k absurdnímu názoru, že o mezinárodní smlouvě

¹² Podle Lisabonského číslování byl transformován do čl. 42 an. SEU.

¹³ K charakteru deklarací srov. Peers, S., Analysis: Lisbon Treaty Guarantees for Ireland, www.statewatch.org/news/2009.

¹⁴ Čepelka, Č., Šturma, P. Mezinárodní právo veřejné, Eurolex Bohemia 2003 s. 139, podobně Malenovský, J. Mezinárodní právo veřejné, 5. vydání, MU a Doplněk, 2008, s. 182.

¹⁵ Lisbon: the Irish Guarantees Explained, IIEA 2009, Dublin, 2009, s. 1. Autor publikace není uveden, IIEA je irská instituce.

obsahující změny smluv EU je možno rozhodnout Rozhodnutím hlav států nebo vlád. Tato teorie by popřela všechna ustanovení smluv, která upravují změny základních smluv EU. Dostali bychom se tímto na pole obecného mezinárodního práva, které by zasahovalo do zvláštních procedur daných speciálními (tedy přednost majícími) smlouvami. Autoři však tento (můj) závěr popírají a konstatují, že se nejedná o změnu smluv, ale pouze dílčí vykládací dohodu podle čl. 31 Vídeňské konvence o smluvním právu.¹⁶ Podle tohoto stanoviska je taková dohoda, pokud „*k ní došlo mezi všemi stranami při uzavření smlouvy*“ (jen) jedním z nástrojů, které jsou relevantní pro výklad uzavírané smlouvy.

S tímto závěrem souhlasím. Rozhodnutí slouží jen k výkladu Lisabonské smlouvy nebo její připravované změny, která má být uzavřena při její příští novelizaci. Rozhodnutí není skutečnou závaznou změnou Lisabonské smlouvy (i kdyby obsahově změnou bylo). Skutečná změna smlouvy nebo kvalifikovaná změna jejího výkladu daná formou protokolu bude následovat až při uzavření této změny procedurou, při níž budou splněny všech náležitosti předepsané smluvním základem.

IV. Závěr

Irské záruky přijaté ve formě Rozhodnutí nemají charakter politické mezinárodní smlouvy podle čl. 49 Ústavy. Za politické smlouvy jsou považovány takové smlouvy, které „*jsou svým významem srovnatelné*

se smlouvami mírovými a spojeneckými“¹⁷ Mezinárodní dohoda, která byla přijetím Rozhodnutí uzavřena, je jen dohodou interpretační. Nemá schopnost změnit Lisabonskou smlouvu ani překonat jiné interpretační nástroje, které budou v budoucnu používány k výkladu Lisabonské smlouvy. Ustanovení Rozhodnutí, pokud nejsou začleněna do Lisabonské smlouvy, mají jen omezený interpretační význam, který může soutěžit s jinými interpretačními nástroji. Interpretační dohoda nemůže svými omezenými účinky podle čl. 31 Vídeňské konvence nahradit začlenění ustanovení Rozhodnutí mezi protokoly doplňujícími SEU a SFEU. Je tedy sice mezinárodní smlouvou, ale nemůže způsobit změnu Lisabonské smlouvy.

Pokud bychom měli přisoudit ustanovením Rozhodnutí schopnost změnit Lisabonskou smlouvu, může to dokázat až novela Lisabonské smlouvy, kterou budou ustanovení Rozhodnutí včleněna do jejího textu formou protokolů. Novela mezinárodní smlouvy bude mezinárodní smlouvou s takovými účinky, že ji bude možno považovat za prezidentskou smlouvu podle čl. 49 Ústavy České republiky. Naznačuje to mimo jiné i část vícekrát v tomto textu citovaných závěrů Evropské rady, podle kterých protokol bude „*v souladu s (...) příslušnými ústavními předpisy*“ členských států připojen ke smlouvě.

Summary

President of Czech Republic is wavering to sign the Lisbon Treaty. He gives several reasons that may enable to suspend his final signature. The paper answers the question if the Irish Guarantees are from the legal point of view the international treaty or not. The paper proves that the Decision of the Heads of States or Chiefs of Governments of the EU Member States is one type of international treaty. The substance of the treaty is more or less interpretative. This fact does not have any influence on the duty of the President to complete the ratification of the Lisbon Treaty immediately after the decision of the Constitutional Court is made.

¹⁶ Výklad smluv Čl. 31 Obecné pravidlo výkladu

1. Smlouva musí být vykládána v dobré víře, v souladu s obvyklým významem dvaným výrazům ve smlouvě, v jejich souvislosti, a s přihlédnutím k předmětu a účelu smlouvy.
2. Souvislost (context) pro účely výkladu smlouvy zahrnuje kromě textu, včetně preambule a příloh:
 - (a) každou dohodu vztahující se ke smlouvě, k níž došlo mezi všemi stranami při uzavření smlouvy;
 - (b) každý dokument vydaný jednou nebo více stranami při uzavření smlouvy a přijatý ostatními stranami jako dokument mající vztah ke smlouvě.
3. Spolu se souvislostí bude brán zřetel:
 - (a) na každou pozdější dohodu, k níž došlo mezi stranami, týkající se výkladu smlouvy nebo provádění jejích ustanovení; (...)

¹⁷ Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J. Ústava České republiky, komentář, C. H. Beck 2007, s. 367.