

ČLÁNKY

Právní a institucionální rámec působení Parlamentu
v podmínkách členství ČR v Evropské unii

Jan Kysela*

1. květen 2004 se nesporně zřetelně zapíše do dějin České republiky jako jeden z jejích mezníků. Členství ČR v Evropské unii s sebou přináší řadu změn v životech občanů, ale také v činnosti orgánů veřejné moci. Předmětem této stati je analýza těchto změn ve vztahu ke klíčovému ústavnímu orgánu, tj. Parlamentu. Přestože její těžiště spočívá ve výkladu nového přírůstku českého parlamentního práva, považují za nutné představit několik poznámek o jeho pozadí a souvislostech. Právní úprava angažmá Parlamentu v evropských záležitostech má totiž několik rovin: evropskou, ústavní, zákonnou a případně i autonomní.

1. ROLE NÁRODNÍCH PARLAMENTŮ
V EVROPSKÉ UNII

Touto otázkou je možné se zabývat stručně, neboť je dlouhodobě reflektována nejen zahraniční, ale i tuzemskou odbornou literaturou.¹ Stačí tedy poznamenat, že rozšiřováním působnosti evropských integračních uskupení, zejména Evropského hospodářského společenství (dále jen „EHS“), nejpozději v souvislosti s budováním Jednotného vnitřního trhu docházelo k zintenzivnění bezprostředních zásahů stále více nadnárodní organizace do životů občanů. Jinými

slovy řečeno, narůstal objem a intenzita zásahů evropských orgánů na úkor působnosti orgánů členských států. Jelikož hlavním decisním a legislativním orgánem EHS byla Rada ministrů, dostávaly se národní parlamenty do role pouhých pozorovatelů rozhodovacího procesu dotýkajícího se rostoucího počtu otázek, které byly původně rozhodovány jimi jako zákonodárcem tuzemským; nyní se staly předmětem rozhodování zákonodárce evropského (deparlamentarizace²). Transfer rozhodovacích pravomocí tak vedl k redukci demokratické kontroly a odpovědnosti.³

Z tohoto důvodu začaly některé parlamenty pracovat své instrumenty kontroly vlády, resp. kooperace a komunikace s ní (průkopníky byly již v první polovině 70. let britská Sněmovna lordů a dánský parlament). Východiskem tohoto snažení bylo přesvědčení o dvojí kvalitě jednání vlády: dimenze činnosti vrcholného orgánu tuzemské exekutivy byla doplněna dimenzí činnosti vlády jako součásti evropského zákonodárce; v této druhé kvalitě vláda přejímá část působnosti národního parlamentu, který si jako kompenzaci vyměňuje těsnější formy spolupráce. Vedle obecných interpelací a dotazů a činnosti dosavadních odborných výborů tak byly ustanovovány zvláštní výbory evropské, oprávněné projednávat návrhy různých evropských aktů, resp. konzultovat s vládami o jejich sta-

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

¹ WEBER-PANARIELLO, P.: *Nationale Parlamente in der Europäischen Union* (Baden – Baden, 1995), NORTON, P. (ed.): *National Parliaments and the European Union* (London, 1996), MANSFELDOVÁ, Z., KLÍMA, M. (eds.): *The Role of the Central European Parliaments in the Process of European Integration* (Prague, 1997). V češtině např. SYLLOVÁ, J.: *Národní parlamenty a prohlubující se evropská integrace*, in: PAVLÍČEK, V. a kol.: *Suverenita a evropská integrace* (Praha, 1999), KYSELA, J.: *Glosa k součinnosti Parlamentu a vlády ve věcech Evropské unie*, in: EMP č. 4-5/2000, týž: *Aktuálně k roli druhých komor v procesu evropské integrace*, in: Senát č. 2/2001, PÍTROVÁ, L. a kol.: *Úloha národních parlamentů v legislativním procesu v Evropské unii*, in: Právník č. 10/2002, GEORGIEV, J.: *Národní parlamenty a Evropská unie: Současný stav a možnosti dalšího vývoje*, in: *Parlamentní zpravodaj* č. 7-8/2002.

² Bylo by ovšem zavádějící „deparlamentarizaci“ omezovat pouze na proces evropské integrace. Nejpozději od 60. let 20. století byl tento jev spojován se „slábnutím“ původní role parlamentu jako rozhodovatele v zásadních věcech. Nešlo jen o posilování vlád (různé formy zákonodárné delegace), ale také o předjednávání důležitých rozhodnutí vládními poradními výbory s reprezentacemi socioekonomických zájmů (tripartity apod.); některé parlamenty tato ujednání již jen potvrzovaly (typicky Nizozemí či Belgie). Vzhledem ke stále hojnějšímu využívání celostátních referend nadto přicházely mnohé parlamenty o status „úplné reprezentace“ lidu, který mohl do politického procesu zasahovat i bez jejich zprostředkování. Uvážení zákonodárce bylo omezováno aktivizací kontroly ústavnosti zákonů ze strany ústavních soudů, resp. mezinárodními závazky, jejichž zvláštním případem byly právě závazky evropské.

³ BLONDEL, J., SINNOTT, R., SVENSSON, P.: *People and Parliament in the European Union. Participation, Democracy, and Legitimacy* (Oxford, 1998), str. 1.

noviscích záujmaných v Radě. Tento aspekt angažmá národních parlamentů v evropských věcech na tuzemské půdě byl prohlouben jednak novelizacemi ústav, garantujícími zvláštní práva parlamentů, jednak novelizacemi jednacích řádů parlamentních komor a přijímáním zvláštních zákonů o kooperaci mezi parlamenty a vládami (impulsem byl především vznik Evropské unie /dále jen „EU“/).

Kontrola vlád ze strany národních parlamentů byla popřána pozornost také na evropské úrovni. Po etablování platformy meziparlamentní spolupráce na úrovni předsedů komor a evropských výborů již v 70. a 80. letech minulého století byla v souvislosti s maastrichtskou smlouvou přijata deklarace o úloze národních parlamentů, jež se později přeměnila v protokol amsterodamské smlouvy. Smyslem obou aktů bylo vytvoření časového prostoru pro analýzu v první řadě legislativních aktů předkládaných Komisí Radě ze strany národních parlamentů. Mezi předložením a projednáním návrhu legislativního aktu Radě má zásadně uplynout lhůta nejméně šesti týdnů; je na národních parlamentech, jak své jednání přizpůsobí jejímu plynutí, je na jednotlivých státech, jakou míru závaznosti pro vládu přiznají stanovisku toho kterého parlamentu.⁴

Sílicí přítomnost EU v životech občanů členských států na přelomu 20. a 21. století zintenzivnila debatu o tzv. demokratickém deficitu EU, jež ovšem probíhala již ve vztahu k EHS (viz zavedení přímé volby Evropského parlamentu).⁵ Za nositele bezprostřední demokratické legitimacy jsou považovány parlamenty (členové národních vlád v parlamentních a poloprezidentských systémech mají demokratickou legitimitu zprostředkovanou svými parlamenty), protože bylo snižování demokratického deficitu spatřováno v reparlamentarizaci rozhodovacích procesů. Reparlamentarizace se týká jak posilování Evropského parlamentu, tak hledání nového místa parlamentů národních, tentokrát vtažených přímo do evropského institucionálního soukolí (mezi posilováním obou typů parlamentních reprezentací však existuje nepřehlédnutelná tenze⁶). Obě otázky byly v agendě Konventu o budoucnosti Evropy; jejich řešení najdeme v textu návrhu Smlouvy zakládající Ústavu pro Evropu (dále jen „návrh ústavní smlouvy“) a několika protokolech.⁷

V protokolech je nově vymezena role národních parlamentů při kontrole principů subsidiarity a proporcionality a potvrzena je garance časového prostoru pro komunikaci a kooperaci parlamentů a vlád. V samotném návrhu ústavní smlouvy jsou národní parlamenty vtaženy do mechanismů souvisejících s klauzulí flexibility (doktrína implikovaných pravomocí), oprávněním Evropské rady měnit způsob rozhodování Rady z jednomyslnosti na kvalifikovanou většinu (změna legislativního postupu – tzv. přechodová klauzule) a kontrolou činností v rámci třetího pilíře (Europol a Eurojust).

Původní oblastí angažmá národních parlamentů v evropských záležitostech je kontrola činností ministrů v Radě. Novelizovaný Protokol o úloze národních parlamentů v EU zachovává šestitýdenní lhůtu mezi podáním určitého návrhu Komisí a jeho zařazením na pořad jednání Rady, jasně tuto proceduru vztahuje na všechny legislativní akty a zajišťuje zaslání těchto aktů parlamentům přímo Komisí. Obdobným způsobem mají být národní parlamenty obeznámeny s konzultačními dokumenty apod. Podstatné je, že evropské právo vytváří prostor pro vtažení parlamentů (protokol výslovně myslí na obě komory dvoukomorových parlamentů) do vnitrostátního formování pozice členského státu.

Naproti tomu zcela nový Protokol o kontrole principů subsidiarity a proporcionality staví národní parlamenty do nového gardu, tj. do přímého vztahu k evropským institucím. Nejde tedy již o evropskou úpravu tuzemského dění, nýbrž o právní základ „evropské role“ národních parlamentů. Zatímco v předchozím případě může parlament vůči své vládě zaujímat jakákoli a jakkoli motivovaná stanoviska, zde se omezuje na výhradu nerespektování citovaných principů. Za účelem „dvoukolového“ přezkoumání dostávají národní parlamenty nejen návrhy legislativních aktů, ale i jejich přijaté verze. V „prvním kole“ může parlament či jeho komora zaslat odůvodněné námítky předsedům Evropského parlamentu, Rady a Komise. Má-li námítky nejméně třetina parlamentů (jednokomorový parlament disponuje dvěma hlasy, v dvoukomorovém parlamentu má každá z komor jeden hlas), Komise je povin-

⁴ „Role národního zákonodárce, respektive parlamentu, odpovídá tedy roli orgánu, který na jedné straně transponuje směrnice Rady a na druhé se aktivně účastní komunitárního legislativního procesu tím, jak prostřednictvím mandátu vlády a kontroly zástupce národní vlády v Radě ovlivňuje její legislativní rozhodnutí.“, píše o dvojjediné úloze národních parlamentů RESCHOVÁ, J.: *Zákonodárna moc v procesu evropské integrace*, in: *České právo na prahu Evropské unie*, AUC – Iuridica č. 1–2/2004, str. 76.

⁵ BLONDEL, J., SINNOTT, R., SVENSSON, P.: dílo cit. v pozn. 3, str. 75 násl., na statistických šetřeních zajímavě dokládají, že veřejnost problém demokratického deficitu nevnímala zdaleka tak citlivě jako politici a akademici: vysledovat se dala spíše korelace s celkovou spokojeností či nespokojeností s EU a projevy jejího působení.

⁶ Podle některých autorů národní parlamenty zřetelně oslabilo již zavedení přímé volby Evropského parlamentu na základě „Aktu o zavedení společných přímých voleb poslanců Shromáždění“ z roku 1976. Např. K. von Beyme mluví o jejich dvojroli, kdy jsou na jedné straně institucionálním sídlem státní suverenity, na straně druhé však v měřítku EU pouhými lobbyisty u Rady. Viz BEYME, K. VON: *Die Parlamentarische Demokratie. Entstehung und Funktionsweise 1789–1999* (Wiesbaden, 3. vyd. 1999), str. 541.

⁷ PÍTROVÁ, L.: *Návrh ústavní smlouvy EU – výzva pro národní parlamenty a jejich zapojení do kontroly principu subsidiarity*, in: *Senát č. 1/2004*, GEORGIEV, J.: *Jakou roli přisoudil Konvent EU národním parlamentům?*, in: *EMP č. 2/2003*. Další část tohoto oddílu vychází z mého článku *Smlouva zakládající Ústavu pro Evropu jako smlouva podle čl. 10a Ústavy ČR a role národních parlamentů v ní*, in: *České právo na prahu Evropské unie*, AUC – Iuridica č. 1–2/2004.

na svůj návrh přezkoumat; u aktů III. pilíře postačují námítky jedné čtvrtiny parlamentů.

Pokud Komise námítkám nevyhoví a návrh legislativního aktu je nakonec přijat, může členský stát podat, resp. jménem parlamentu oznámit žalobu pro porušení principu subsidiarity. Z řečeného vyplývá, že parlamenty nemají bezprostřední přístup k Evropskému soudnímu dvoru (dále jen „ESD“), na nějž se obrazejí prostřednictvím agenta vlády (patrně kvůli kvalifikovanosti podání). Ten však nemůže jejich iniciativě zabránit – pouze ji oznamuje.⁸

Značnou důležitost mají další dvě otázky: klauzule flexibility (čl. 1–17) a přechodová klauzule (čl. 1–24 odst. 4). Podle první z nich může EU přijímat vhodné předpisy i tam, kde jí k tomu sice chybí pravomoc, přesto se to však jeví nezbytné vzhledem k plnění cílů EU. V takovém případě rozhoduje Rada jednomyslně na návrh Komise a se souhlasem Evropského parlamentu; národní parlamenty jsou na využití tohoto ustanovení zvláště upozorněny vzhledem k jejich roli při kontrole principů subsidiarity a proporcionality.

Jakkoli je procedura rozšíření působnosti EU poměrně rigidní, odsouvá stranou národní parlamenty jako orgány, které v zásadě rozhodly o rozsahu působnosti EU. Bylo by proto účelné uvažovat o jejich postavení odlišeném od pouhé kontroly subsidiarity, kde je konečným arbitrem tradičně prointegrační ESD.

Ještě závažnější než v předchozím případě se jeví možnost měnit důležité parametry ústavní smlouvy (pravidla rozhodování) pouze autonomní (aktem EU) a exekutivní cestou, tj. jednomyslnou shodou Evropské rady; jde tak o mechanismus podobný delegaci: přijímáte určité pravidlo, a to včetně zmocnění, jež je umožní změnit. Návrh ústavní smlouvy sice zjevně předpokládá aktivizaci vnitrostátních mechanismů kooperace a komunikace mezi vládou a parlamentem, nastolenému trendu europeizace role národních parlamentů by však více odpovídala výslovná úprava jejich ingerence v této věci (nejen kontrola subsidiarity).

Italské předsednictví nakonec předložilo návrh nového znění čl. IV–7a, který změnu rozhodování Rady, jakož i změnu legislativního procesu ze zvláštního v obecný, podmiňuje krom souhlasu Evropského parlamentu také absencí veta národního parlamentu ve lhůtě šesti měsíců od oznámení záměru příslušné změny. Můžeme se tak snad jen zamýšlet nad tím, zda národním parlamentem se tu míní jeho celek (gramatický výklad), anebo i jen jedna komora (systematický výklad odkazující na Protokol o kontrole principů subsidiarity a proporcionality, s nímž byla přechodová klauzule původně propojena). V případě druhé varianty by z hlediska českého ústavního pořádku bylo možné namítat snad již jen nahrazení pozitivního aktu souhlasu k ratifikaci ze strany obou komor negativním aktem veta.

2. ROLE PARLAMENTU ČR V PŘEDVSTUPNÍM OBDOBÍ

Zatímco v předchozím oddílu byl vylíčen převážně kontext působení národních parlamentů stávajících členských států, zde doplňuji připomínku dosavadní činnosti Parlamentu českého.⁹

V tzv. evropské agendě můžeme zásadně odlišit parlamentní ingerenci formou aktů pravomoci od ingerence, jež takový charakter neměla. V tom prvním případě jde zejména o roli Parlamentu jako výlučného zákonodárce, jemuž připadl podstatný díl aproximace českého práva právu evropskému (čl. 69 a 70 Asoціаční dohody). Stejně tak sem ale patří i vyslovení souhlasu k ratifikaci některých mezinárodních smluv propojených s *acquis communautaire*, resp. vyslovení souhlasu s odstoupením od mezinárodních smluv jsoících s evropským právem v rozporu. Druhá, nikoliv „mocenská“, dimenze parlamentního angažmá v evropských záležitostech spočívá v projednávání různých zpráv o postupu negociačního procesu v plných schů-

⁸ Agentem vlády ČR je vládní zmocněnec při ministerstvu zahraničí (styk s Evropským soudem pro lidská práva zajišťuje vládní zmocněnec při ministerstvu spravedlnosti). Otázkou je, musel-li by být kontakt mezi Parlamentem a tímto agentem opřen o zákonnou úpravu. Pakliže ano (protokol předpokládá oznamování žalob v souladu s právními řády členských států), nabízel by se nejspíše tzv. stykový zákon; při jeho trvající neexistenci by tato materie připadla jednacím řádům komor. Domnívám se nicméně, že by mohla stačit usnesení komor opřená jednak o protokol, jednak o stávající ustanovení jednacích řádů, zmocňující komory k autonomní normotvorbě (to by mohlo zajišťovat požadovaný soulad s právními řády). Jiným řešením by bylo přijetí zákona komplexně upravujícího postavení vládního zmocněnce, jehož statut má – na rozdíl od statutu obdobného agenta pro styk se „štrasburským“ soudem – dosud charakter usnesení vlády (č. 113 ze 4. února t.r.). Jasným limitem usnesení vlády je nemožnost účinků mimo hierarchický vztah podřízenosti vládě; šito je na míru komunikaci mezi ústředními správními úřady (definice odpovědného orgánu, finanční sankce z rozpočtové kapitoly). Pokud by však ČR vystupovala před ESD jako strana žalovaná, půjde zpravidla o pochybení Parlamentu či soudů. K této otázce lze ostatně poznamenat, že přidělení předmětné agendy ministerstvu zahraničí není nesporné. Je sice jedním z důsledků přetvoření ministerstva zahraničí v jakési „superministerstvo“ pro EU, nejde však o důsledek nezbytně nutný. Jestliže se ve prospěch resortu zahraničí argumentuje „nezávislostí“ na ostatních (sám nepečuje o částí právního řádu, nerealizuje domácí politiku), svědčil by týž argument více Úřadu vlády, který může být „superministerstvem“ předsedy vlády (viz Velká Británie, Francie, SRN nebo Rakousko). Pokud je jedním z citlivých předjímaných problémů styk agenta s domácími soudy, mělo být zvoleno ministerstvo spravedlnosti jako ústřední úřad správy soudnictví.

⁹ Přehledně k tomu Jirásková, V.: *Role Parlamentu ČR a legislativa EU*, in: TICHÝ, L. (ed.): *Europeizace národních právních řádů* (Praha, 2000), KYSELOVÁ MAJOVSKÁ, S.: *Evropská agenda v Parlamentu České republiky*, in: Senát č. 3/2001, PECHÁČEK, Š.: *Výbory pro evropskou integraci Poslanecké sněmovny a Senátu Parlamentu ČR a jejich odborné zázemí v procesu harmonizace právního řádu ČR s právem ES/EU*, in: BROKL, L. (ed.): *Poslanci, senátoři a vstup České republiky do Evropské unie. Sborník referátů* (Praha, 2001) nebo ZRALÁ, M., PECHÁČEK, Š.: *Projednávání evropských záležitostí Parlamentem po vstupu České republiky do Evropské unie*, in: *Politologický časopis* č. 4/2002.

zích a odborných výborech obou komor, činnosti české části Parlamentního výboru přidružení jako jednoho z orgánů zřízených Asociační dohodou, pořádání tematických senátních veřejných slyšení apod.¹⁰

V souvislosti s procesem aproximace práva stojí na straně Parlamentu za připomenutí pověření Parlamentního institutu vypracováním posudků slučitelnosti iniciativních návrhů zákonů s evropským právem (1997), resp. posudků slučitelnosti pozměňovacích návrhů schválených Poslaneckou sněmovnou v návrhu zákona postoupeného Senátu. Dalším mezníkem byly roky 1999 a 2000, kdy vláda nejdříve rozhodla o zaslání návrhů zákonů s „evropským prvkem“ poslaneckým klubům k informaci již v době připomínkového řízení, a posléze z iniciativy Poslanecké sněmovny zavedla proceduru předběžných konzultací mezi sněmovním výborem pro evropskou integraci a příslušným resortem, a to ještě před projednáním konkrétního návrhu zákona ve vládě (fakticky byl do procesu konzultací zapojen předseda výboru a příslušný zpravodaj). Ke zrychlení procesu aproximace práva byl v jednacím řádu Poslanecké sněmovny zaveden institut schválení návrhu zákona již v prvním čtení (zákon č. 47/2000 Sb.), jenž však byl posléze zhusta užíván k jiným účelům. Novelizace jednacího řádu Sněmovny byla jednou z reakcí na zamítnutí rozsáhlého vládního návrhu změn Ústavy (sněmovní tisk 208, III. volební období), jehož součástí byl – krom jiného – institut nařízení vlády s mocí zákona k provedení závazků na poli aproximace práva; takový institut se později objevil v ústavě slovenské.¹¹

Zvláštní význam mělo v legislativní činnosti Parlamentu vytvoření ústavních předpokladů pro přistoupení k EU. Stalo se tak jednak přijetím vládního návrhu tzv. euronovely Ústavy, tj. ústavního zákona č. 395/2001 Sb., jednak přijetím senátního návrhu ústavního zákona o referendu o přistoupení ČR k EU, tj. ústavního zákona č. 515/2002 Sb. Druhý z uvedených ústavních zákonů má symbolický status, a to zejména proto, že jím Parlament rozhodl o tom, že to nebude on sám, kdo za českou stranu uzavře předvstupní periodu evropské integrace.¹²

Pokud jde o ratifikaci mezinárodních smluv, můžeme uvést alespoň Asociační dohodu a její dodatkové protokoly, roční finanční rámce sjednávané mezi ČR a Komisí ES nebo smlouvu o přistoupení k Evropskému hospodářskému prostoru. K odstoupení od mezinárodních smluv rozporných s evropským právem došlo zejména na základě souhrnného dokumentu nazvaného „*Návrh postupu pro zabezpečení souladu mezinárodněprávních závazků České republiky se závazky vyplývajícími z jejího členství v Evropské unii*“ (sněmovní tisk 186, IV. volební období, senátní tisk 139, IV. funkční období), který v sobě zahrnoval jak program renegociace či vypovídání několika desítek vyjmenovaných smluv, tak požadavek vlády, aby komory souhlasily s odstoupením od mezinárodních smluv tam, kde nebude jiná eurokonformní cesta možná.

Myslím, že roli Parlamentu v předvstupní období lze ve zkratce popsat jako roli relativně informovaného pozorovatele negociačního procesu, který nicméně pevně spočíval v rukách vlády, zatímco v případě procesu aproximace byl Parlament dosti aktivním a autonomním aktérem.¹³

3. ČL. 10B ÚSTAVY JAKO ÚSTAVNÍ ZÁKLAD KOOPERACE MEZI PARLAMENTEM A VLÁDOU V TZV. EVROPSKÉ AGENDĚ

Tomuto tématu jsem se věnoval v řadě textů od doby, kdy se o něm u nás začalo mluvit¹⁴; nebyl jsem ovšem samozřejmě sám.¹⁵ Na tomto místě tedy snad dostačuje připomenout, že vládou navržené (ve skutečnosti však připravené pracovní skupinou vlády a parlamentních klubů) „kooperační“ ustanovení (původně čl. 10c, posléze čl. 10b) doznalo v Poslanecké sněmovně změny. Přijato bylo v této podobě: „(1) *Vláda pravidelně a předem informuje Parlament o otázkách souvisejících se závazky vyplývajícími z členství České republiky v mezinárodní organizaci nebo instituci uve-*

¹⁰ ZRALÁ, M., PECHÁČEK, Š.: dílo cit. v pozn. 9, str. 465, pozorují mezi parlamentními komorami jakousi děbu práce, v níž se Senát po roce 2000 začal více věnovat obecně politickým tématům, zatímco Sněmovna obohatila zákonodárný proces o specifické rysy (viz dále).

¹¹ Podrobněji k těmto otázkám např. KYSELA, J.: *Trend internacionalizace a europeizace právního řádu v praxi Parlamentu ČR*, in: GERLOCH, A. (ed.): *Teoretické problémy práva na prahu 21. století*. Pocta k 75. narozeninám prof. JUDr. Jiřího Boguszaka, DrSc. (Praha, 2002) a tam citovanou literaturu.

¹² Ke zdlohavému procesu přípravy a k obsahu tohoto ústavního zákona viz KYSELA, J.: *Nejnovejší návrhy ústavní úpravy referenda: referendum o vstupu do Evropské unie a referendum obecné*, in: *Časopis pro právní vědu a praxi* č. 4/2000, týž: *Ústavní zákon o evropském referendu: vznik, obsah, důsledky*, in: *Parlamentní zpravodaj* č. 5/2003, nebo FILIP, J.: *První referendum v ČR aneb willst du etwas gelten, mach dich selten?*, in: MIKULE, V. (uspoř.): *Pocta Františku Šamalíkovi k 80. narozeninám* (Praha, 2003).

¹³ A to včetně přijímání pozměňovacích návrhů, které snižovaly stupeň slučitelnosti vládních návrhů zákonů s evropským právem.

¹⁴ Kromě statí cit. v pozn. 1 a 7 jde např. o *Poznámky k připravované úpravě „mezinárodního a evropského rozměru“ Ústavy ČR*, in: EMP č. 7–8/2000, *Evropská agenda v Parlamentu ČR po vstupu do Evropské unie*, in: *Parlamentní zpravodaj* č. 6/2001, *Poslanci a senátoři po vstupu do EU*, in: BROKL, L. (ed.): *Poslanci, senátoři a vstup České republiky do Evropské unie*. Sborník referátů (Praha, 2001), *K dalším důsledkům přijetí tzv. euronovely Ústavy ČR*, in: *Právní rozhledy* č. 11/2002, *Vybraná ústavní pravidla a jejich provedení v návrhu novely zákona o jednacím řádu Senátu*, in: *Časopis pro právní vědu a praxi* č. 2/2003.

¹⁵ Viz např. PÍTRVÁ, L. a kol.: dílo cit. v pozn. 1, ZRALÁ, M., PECHÁČEK, Š.: dílo cit. v pozn. 9.

dené v čl. 10a. (2) Komory Parlamentu se vyjadřují k připravovaným rozhodnutím takové mezinárodní organizace nebo instituce způsobem, který stanoví jejich jednací řády. (3) Zákon o zásadách jednání a styku obou komor mezi sebou, jakož i navenek, může svěřit výkon působnosti komor podle odstavce 2 společnému orgánu komor.“

Zřejmé je na první pohled, že ústavodárce nepovažuje tzv. evropskou agendu pouze za specifický segment obecné kontrolní působnosti, jež je v českém parlamentním modelu koncentrována povytce na straně Poslanecké sněmovny, nýbrž za působnost náležející oběma komorám Parlamentu. Již zmíněným východiskem této úvahy je skutečnost delegování části zákonodárné působnosti ve prospěch EU, přičemž držitelem zákonodárné působnosti je podle čl. 15 Ústavy dvoukomorový Parlament.¹⁶ Zvláště v nových členských zemích EU však tato optika neplatí bezvýjimečně: slovenská Státní rada byla opomenuta v ústavní i zákoně upravě evropské agendy a její angažmá se pouze prakticky rozvíjí na bázi zavedené spolupráce s vládou a Státním shromážděním, do pozadí byl Sejmem zatlačen rovněž polský Senát, jehož členové dokonce příslušný zákon o spolupráci vlády se Sejmem a Senátem napadli pro protiústavnost (pouze Sejm jedná o nominacích do evropských orgánů, vláda je povinna zohlednit pouze stanovisko Sejmu).

Mezinárodní organizací nebo institucí uvedenou v čl. 10a Ústavy se v tomto kontextu rozumí EU. Pokud jde o změny provedené v návrhu euronovely Ústavy Sněmovnou, dotkly se jednak rozsahu a časování informační povinnosti vlády, jednak zmocnění pro prováděcí zákon a otázky delegace působnosti komor ve prospěch výborů. Vládní návrh totiž za prováděcí zákon považoval výlučně tzv. stykový zákon, k jehož přijetí je třeba shody obou komor. Změna stykového zákona v jednací řády komor v odstavci 2 vyloučila nutnost shody obou komor na podobě prováděcí úpravy, neboť Sněmovna je s to prosadit změnu svého jednacího řádu i proti případné vůli Senátu; naopak to neplatí.¹⁷ Bez významu nebylo ani zúžení delega-

ce oprávnění komor se vyjadřovat pouze ve prospěch společného výboru, zatímco vládní návrh předpokládal možnost delegace i na výbory komor.¹⁸

Čl. 10b Ústavy je dosti obecný a poskytuje široké meze pro prováděcí zákony i pro kreativní praxi. Specifikaci vyžadoval zejména odstavec 1 (viz dále). Z několika modelů kooperace parlamentů s vládou (udělováním přísně vázaného mandátu vládě počínaje, pouhým poskytováním některých informací konče) si český ústavodárce zvolil střední stupeň: není na Parlamentu, aby zavazoval vládu k určitému hlasování v Radě, předpokládá se nicméně jeho stanovisko, resp. stanovisko komor, k návrhům projednávaných rozhodnutí orgánů EU. Stanovisko může mít povahu politického doporučení nebo věcné analýzy, vládu však neváže. Vázanost vlády instrukcemi Parlamentu by v ústavním systému respektujícím dělbu moci (byť modifikovanou parlamentní formou vlády) po mém soudu vyžadovala explicitní ústavní oporu a současně řešení situace střetu mezi instrukcemi komor.¹⁹ Chybí-li procedura řešení konfliktu mezi vyjádřeními komor a je-li současně tento konflikt evidentně možný, těžko může být vyjádření komor považováno za právně závazné (nelze být vázán ke konání „a“ a současně „b“, které může být opakem „a“). Jinou věcí je úvaha, zda by vláda politicky nepreferovala komoru, jíž je odpovědna, což sice může být pravidlo, ale nikoli prosté výjimky (menšinová vláda atd.). Rozhodující role Poslanecké sněmovny by dokonce mohla oslabit parlamentní kontrolu, neboť by při zvýšení disciplíny stran vytvářejících většinovou vládu mohla vzrůst tendence „svou“ vládu chránit. To je ostatně obecně odůvodnění různých instrumentů kontrolní působnosti druhých komor, jímž vlády zpravidla nejsou odpovědné a proto je také nemusí důsledně kontrolovat – druhé komory jsou tak nezávislejší.²⁰

Vláda sice není usneseními komor vázána, je však povinna jich vyčkat, pokud komory mají zájem se „vyjádřit“. Jinak by celé ustanovení ztrácelo smysl: komory se mohou vyjadřovat k čemu chtějí a kdy chtějí, Ústava jim však garantuje oprávnění se vyjádřit, do-

¹⁶ Liším se zde zřejmě od názoru autorů dfa cit. v pozn. 9, kteří na str. 475 uvádějí: „Možnost přijímat usnesení zavazující vládu k postupu v Radě je z pohledu klasického ústavního systému konstruovaného na základě dělby moci projevem snahy parlamentu po přejímání výkonné moci.“ Po mém soudu jde o reakci na přejímání zákonodárné moci vládou; nevím však, zda citování autoři nekladou důraz na „zavazování“ vlády, kde bych s nimi asi více souhlasil.

¹⁷ ZRALÁ, M., PECHÁČEK, Š.: dílo cit. v pozn. 9, str. 467–468, považují úpravu ve stykovém zákoně za vhodnější z důvodů přehlednosti, koordinace postupu mezi komorami a zachování rovnosti mezi nimi, kterou jinak celé ustanovení sleduje.

¹⁸ Pozoruhodné je, že tento pozměňovací návrh vzešel ze sněmovního výboru pro evropskou integraci, který tak eliminoval možnost, že bude do budoucna moci zaujímat stanoviska za Sněmovnu. Členové výboru si toho však zjevně nebyli vědomi, neboť jen o několik měsíců později přijali usnesení k textu „euronovely“ jednacího řádu, v němž požadovali, aby se výbor „vyjadřoval“ přímo vůči vládě, tzn. jako substitut Sněmovny. Novela jednacího řádu Sněmovny sleduje jejich přání.

¹⁹ Nesouhlasím proto s poslancem J. Pospíšilem, který v prvním čtení prováděcích novel jednacího řádu dovoloval oprávnění Sněmovny zavazovat vládu svými usneseními z faktu odpovědnosti vlády Sněmovně. Viz těsnopisecký záznam 22. schůze Poslanecké sněmovny (říjen 2003).

²⁰ RUSSELL, M.: *Reforming the House of Lords. Lessons from Overseas* (Oxford, 2000), str. 173 násl. LOEWENSTEIN, K.: *Verfassungslchre* (Tübingen, 2. vyd. 1969), str. 190 násl., v této souvislosti mluví o funkcionální nezávislosti, jejíž složkou je nejen omezení ústavou vypočítaných způsobů zasahování do vnitřních poměrů parlamentní komory, ale také minimalizace vlivů mimoústavních, mezi něž patří právě disciplinování parlamentářů politickými stranami, resp. vládními politickými stranami.

kud se rozhodnutí orgánu EU „připravuje“; jinak by je také nemohly ovlivnit. Jinými slovy, Parlament musí být slyšen, byť nikoli vyslyšen.²¹

O společném výboru se zmíním v samostatném pododdílu později.

4. PROVEDENÍ ČL. 10B ÚSTAVY

4.1 PŘÍPRAVNÉ DISKUSE

Jak již bylo uvedeno výše, byl vládní návrh tzv. euronovely Ústavy ve skutečnosti výronem vůle pracovní skupiny vlády a parlamentních klubů, která se scházela po většinu roku 2000. Jelikož někteří členové této pracovní skupiny za senátorské kluby byli současně členy senátní komise pro Ústavu ČR (*I. Havlíček, P. Pithart a J. Stodůlka*), nepřekvapuje příliš, že první debaty o provedení tehdejšího čl. 10c návrhu euronovely Ústavy započaly v roce 2001 na půdě této komise.

Na počátku roku 2001 bylo aktuální téma tzv. stykového zákona. Na jaře roku 2000 totiž předložili členové věcně příslušného podvýboru organizačního výboru Poslanecké sněmovny jeho návrh (sněmovní tisk 636, III. volební období), který byl později označován jako poslanecká verze. V prvních měsících roku 2001 vznikala verze senátní, z poslaneckého návrhu sice vycházející, avšak zčásti jej doplňující a korigující.²²

S obecnou tematikou stykového zákona se svezla rovněž první část diskuse o evropské agendě, jež měla být upravena v jedné z částí stykového zákona (nejdříve k provedení celého čl. 10c návrhu euronovely Ústavy, pak k provedení čl. 10b odst. 1 a 3 Ústavy). Druhá část diskuse plynule navazuje na první, pouze prováděcím zákonem se stává zákon o jednacím řádu Senátu. Mezníkem je jaro, resp. nejpozději léto roku 2002, kdy se po několikere sondáži ukázalo, že touha relevantních poslanců po společném výboru je minimální, pročez nezbude, než připravit oddělený senátní mechanismus pracující na základě čl. 10b odst. 1 a 2 Ústavy.

Prehlédneme-li v senátním archivu těch zhruba devět verzí postupně se rodící právní úpravy, zjistíme, že se pokoušejí řešit problémy identifikované již v dubnu 2001: 1) Okruh informací poskytovaných Parlamentu vládou – všechny tři pilíře EU (co znamená „souvislost se vznikem závazků“; zejména jde o návrhy revizí základních smluv, návrhy nařízení a směrnic, dokumenty pro jednání Evropské rady, zelené a bílé knihy apod.). 2) Specifikace okruhu rozhodnutí, k ni-

mž se Parlament vyjadřuje – všechny tři pilíře EU, nebo jen pilíř první (zejména jde o návrhy revizí základních smluv, návrhy nařízení a směrnic, případně rozhodnutí v rámci II. a III. pilíře). 3) Forma, jíž se Parlament vyjadřuje, a lhůta: např. do přijetí stanoviska nesmí vláda v Radě hlasovat, stanoviskem však není vázána; mezní lhůta je 6 týdnů (viz výše uvedený Protokol o úloze národních parlamentů). 4) Kdo se vyjadřuje: pléna komor, evropské výbory, společný evropský výbor. 5) Pokud se vyjadřuje společný evropský výbor, jak je vytvářen (má být paritní?, pravidla přijímání usnesení, volba funkcionářů).

Teze byly postupně propracovávány, projednávány senátní ústavní komisí a konzultovány s výborem pro evropskou integraci. Připomínky k nim zpracoval Parlamentní institut a legislativní odbor Kanceláře Senátu, ústně se vyjadřovali experti Úřadu vlády a ministerstva zahraničních věcí. Nakonec se staly součástí rozsáhlého návrhu novely jednacího řádu Senátu, který byl k vnitrosenátnímu projednávání ústavní komisí podán v březnu roku 2003 (senátní tisk 120, IV. funkční období). O několik měsíců později byl Senátem schválen jako jeho zákonodárná iniciativa a podán Poslanecké sněmovně (sněmovní tisk 387, IV. volební období); v nové části dvanácté, pojednávající o evropské agendě, bylo senátory provedeno minimum změn (např. vypuštěno ustanovení o doručování návrhů evropských aktů Senátu prostřednictvím jeho pověřeného výboru).

Pokud jde o Poslaneckou sněmovnu, můžeme zřejmě počátek přípravy euronovely jednacího řádu spojit s již zmíněným usnesením výboru pro evropskou integraci č. 218 z dubna 2002, v němž jsou vytyčeny její hlavní zásady: 1) Procedura „vyjadřování“ se výboru k záležitostem a připravovaným rozhodnutím EU. 2) Procedura spolupráce výboru s věcně příslušnými výbory. 3) Pravomoc výboru „vyjadřovat“ se přímo vůči vládě. 4) Závaznost vyjádření výboru. 5) Neodkladná „vyjádření“. 6) Přenesení jednání o „vyjádření“ na plénum Poslanecké sněmovny.²³

Srovnáme-li východiska debat o prováděcí úpravě v obou komorách, vidíme jasné rozhodnutí ve prospěch „vyjadřování“ se prostřednictvím výboru ve Sněmovně. V Senátu byla otázka, kdo se bude vyjadřovat, traktována jako zcela otevřená jen do změny návrhu euronovely Ústavy; potom je z nemožnosti explicitní delegace ve prospěch výborů vyvozena decisní role pléna jako jediná možná. Jiným rozdílem je absence debaty o „evropské části“ stykového zákona, resp. o společném evropském výboru obou komor ve Sněmovně.

²¹ Sama vláda ve svém stanovisku k dále zmíněnému návrhu novely jednacího řádu Senátu (sněmovní tisk 387/1, IV. volební období) rozvádí myšlenku obsaženou v důvodové zprávě k návrhu euronovely Ústavy takto: „Účelem ustanovení čl. 10b Ústavy je, aby vláda jednala v orgánech mezinárodních institucí se znalostí názoru obou komor Parlamentu...“.

²² Podrobněji k tomu KYSELA, J.: *Vztah Poslanecké sněmovny a Senátu v návrzích tzv. stykového zákona*, in: MANSFELDOVÁ, Z. (ed.): *Vztah Poslanecké sněmovny a Senátu Parlamentu České republiky. Sborník referátů* (Praha, 2001).

²³ Jelikož toto usnesení není přístupné na internetu, cituji je podle ZRALÁ, M., PECHÁČEK, Š.: dŕlo cit. v pozn. 9, str. 466. Zajímavě působí konstatování výboru, „že je třeba včas iniciovat změnu jednacího řádu PS tak, aby odpovídal tzv. euronovely Ústavy ČR“. Zdá se z toho, že iniciátorem změny měl být někdo jiný, než výbor sám.

V Senátu je považována závaznost stanovisek komor pro vládu za vyloučenou, pro poslance jde o diskusní tezi atd.

Příprava euronovely jednacího řádu Poslanecké sněmovny probíhala formou debaty ke dvěma verzím úpravy provádějící čl. 10b Ústavy, které byly zpracovány v Parlamentním institutu. Výsledný návrh průřezově složené skupiny poslanců (sněmovní tisk 337, IV. volební období) vznikl modifikací druhé, obecnější z variant (stručnější charakterizace aktů, o kterých Sněmovna jedná). Obě verze se nicméně nelišily nikterak fatálně: obě např. umožňovaly výboru vyjadřovat se za Sněmovnu, avšak ve druhé verzi mohl být „výborem“ výbor kterýkoli, zatímco ve verzi první pouze výbor pro EU. Obě verze byly stručnější než návrh senátní, což je dáno odpovědnostním vztahem Sněmovny k vládě; v Senátu panovala obava z omezené možnosti žádat po vládě to, co nebude vepsáno do zákona.

V dalších dvou pododřezích se pokusím načrtnout obsah úpravy tzv. evropské agendy v obou jednacích rádech, zmíním se o stanoviscích vlády a konečně přiblížím Parlamentem usnesené znění obou novelizací. Na tomto místě uvádím, že je líčení projednávání obou návrhů relativně obtížné oddělit, neboť si – takříkajíc – kráčely ruku v ruce.²⁴

Pro úplnost dodávám, že „evropské“ tematiky se týká ještě jedna novela jednacího řádu Poslanecké sněmovny (senátní tisk 140, IV. funkční období), upravující platy poslanců Evropského parlamentu zvolených v ČR, resp. rozšiřující úkoly Kanceláře Poslanecké sněmovny o péči o tyto poslance. V původním poslaneckém návrhu (sněmovní tisk 418, IV. volební období) tento problém chybí. Podnětem jeho řešení sice zřejmě bylo jen zajistit vyplácení příslušných poslanců ze státního rozpočtu, nicméně rozšíření úkolů Kanceláře Poslanecké sněmovny, kde jsou poslanci Evropského parlamentu zařazení po boku poslanců Sněmovny, otevírá prostor pro formulaci a zajištění dalších nároků (kanceláře, technické vybavení), jež budou saturovány již (také) Evropským parlamentem.

4.2 NOVELA JEDNACÍHO ŘÁDU POSLANECKÉ SNĚMOVNY

Návrh euronovely jednacího řádu Poslanecké sněmovny byl podán jako iniciativa koaličních poslanců *P. Svobody, V. Laštůvky, L. Roučka a J. Lobkowicze*. Ze zákona zřizuje výbor pro evropské záležitosti, jehož prostřednictvím vláda předkládá Sněmovně návrhy aktů ES a EU spolu se svým stanoviskem. Z této obecné kategorie se vydělují obligatorně předkládané návrhy právních aktů; ostatní návrhy předkládá vláda z iniciativy své, Sněmovny nebo jejích orgánů. Výbor pro evropské záležitosti mohl návrh aktu projednat sám, resp. jej mohl postoupit věcně příslušnému vý-

boru. Usnesení jmenovaných výborů bylo lze zařadit na pořad plné schůze z iniciativy předsedy tohoto kterého výboru, vlády nebo organizačního výboru; další možnost plenárního projednávání představovalo rozšíření pořadu schůze při jeho schvalování na základě návrhu z pléna. Pokud k zařazení výborového usnesení na pořad schůze pléna nedošlo, bylo považováno za vyjádření Sněmovny, jež má vláda zohlednit ve svém jednání v orgánech ES a EU. Vedle tohoto řízení spíše písemného se zavádělo rovněž pravidelné jednání výboru pro evropské záležitosti s ministry dojíždějícími na jednání Rady. Zavedena byla parlamentní výhrada, a to v podobě zapovězení zaujetí konečného stanoviska vlády v Radě, dokud nebude dokončeno jednání Sněmovny. Parlamentní výhrada byla prolomena pro akty značné naléhavosti, jimiž však nesměly být akty, k jejichž provedení je třeba zákona.

Přestože byly v okruhu parlamentních úředníků vyslovovány pochyby o vstřícnosti stanoviska vlády podle čl. 44 Ústavy, tak zásadní nesouhlas byl snad přesto překvapením. Stanovisko vlády (sněmovní tisk 337/1, IV. volební období), redigované na základě argumentů ministerstva zahraničí místopředsedou vlády *P. Rychetským*, zpochybnilo důvodnost navržené úpravy, neboť za dostačující byl považován již čl. 10b odst. 1 Ústavy. Dále návrhu vytklo absenci řešení vztahů mezi komorami, nereálnost požadavku předkládání stanovisek vlády či předkládání návrhů aktů prostřednictvím výboru pro evropské záležitosti, když partnerem vlády je Sněmovna reprezentovaná předsedou. Námitku protiústavnosti vláda vznesla proti povinnosti „zohlednit“ vyjádření Poslanecké sněmovny, proti povinnosti ministra účastnit se jednání výboru pro evropské záležitosti bez vědomí vlády a bez možnosti nechat se zastoupit a konečně i proti parlamentní výhradě, která vládě může znemožnit konání ku prospěchu ČR v důsledku nečinnosti nebo prodlení na straně Sněmovny.

Mám-li se u stanoviska vlády na okamžik zastavit, mohu vyslovit pochybnost nad dostatečností velmi obecného čl. 10b odst. 1 Ústavy, který je zjevně pouze základem prováděcí úpravy, při jejíž absenci by bylo na úvaze vlády, co vůbec Parlamentu poskytne. Nespokojenost parlamentních komor by se následně nemohla přeměnit v nic jiného, než v prosby a požadavky (pomímám vyslovení nedůvěry Poslaneckou sněmovnou). Výtka směřující proti absenci úpravy vztahů mezi komorami, včetně situace rozporných stanovisek, je ve vztahu k jednacímu řádu irelevantní. Tuto úpravu může obsahovat pouze stykový zákon, k jehož vzniku mohla zainteresovaná vláda přispět v roli moderátora podobným způsobem jako při tvorbě euronovely Ústavy.

Pokud jde o stanoviska vlády k návrhům evropských aktů, bylo jejich odmítání výrazem čirého nepochopení. Navrhovatelé přece neusilovali o formalizova-

²⁴ Což po mém soudu nedoceňuje RESCHOVÁ, J.: dílo cit. v pozn. 4, str. 83, když se zmiňuje pouze o návrhu sněmovním.

né definitivní stanovisko v podobě usnesení vlády, nýbrž o kompetentní předběžnou pozici exekutivy (stále mise při EU, vládního výboru pro EU, ministerstev...): akt se ČR líbí, nebo nelíbí, má takové či onaké dopady na rozpočet a právní řád apod. Bez takového stanoviska by zkoumání parlamentních komor mělo jen omezený dopad. Adresátem jejich vyjádření nejsou orgány EU, nýbrž vláda. Zamýšlí-li vláda postupovat způsobem odpovídajícím vůli většiny komor, nemá valného smyslu přijímat obsírná doporučení. Také proto by měl být předvídaný postoj vlády znám. Popsaná konstrukce odpovídá Protokolu o úloze národních parlamentů v EU, který na přípravu postoje vlády, a tedy též na komunikaci vlády a parlamentu, vyhrazuje zásadně šest týdnů.

Poslední poznámka ke stanovisku vlády se týká parlamentní výhrady známé v různých modalitách z Velké Británie, Francie²⁵, Německa nebo nově Slovinska. Opět se opírá o základní myšlenku, že je to vláda, která se vlamuje do dosavadní domény parlamentu, a nikoliv naopak. Nemá-li být parlament vládou obehán, musí mít jistotu přístupu k informacím a jistotu času na jejich projednání. Proto se také stanoví právo bránit vládě v přijetí konečného stanoviska, dokud se parlament nevyjádří, resp. v určité lhůtě od doručení návrhu zkoumaného aktu.

Zkrátka a dobře, podle stanoviska vlády Poslanec-ka sněmovna v evropských záležitostech žádnou výraznější úlohu hrát neměla a nemohla. Přes odpor vlády však návrh zákona prošel prvním čtením. Tím začala další fáze jednání, které se zčásti odehrávalo ve trojici výborů (ústavně-právní, pro evropskou integraci a zahraniční), zčásti mimo ně. Zástupce skupiny navrhovatelů P. Svoboda totiž obsírně debatoval se státním tajemníkem J. Kohoutem o změnách, jež by učinily návrh zákona pro vládu přijatelnějším. Východiskem byl dokument připravený koncem loňského roku úředníky ministerstva zahraničních věcí. V něm se upravovala možnost společného jednání evropských výborů, oprávnění evropského výboru jednat i v době přerušení zasedání Sněmovny, oprávnění poslanců Evropského parlamentu zvolených v ČR účastnit se jednání výboru pro evropské záležitosti. Návrhy aktů měl výbor projednávat bez zbytečného odkladu; mohl si rovněž vyžádat předběžné stanovisko vlády. V době přerušení zasedání Sněmovny se ukládalo přerušení sistovat svoláním mimořádné schůze. Člen vlády se měl schůzi výboru účastnit, pokud o to výbor požádá. Nejdůležitějším zásahem do původního návrhu byla eliminace parlamentní výhrady.

Výborová fáze projednávání návrhu zákona byla komplikována nezrušeným zásadně negativním stanoviskem vlády, což si vyžádalo přerušení za účelem zjištění (ústního) aktuálního názoru vlády. Po té výbory

přijaly kompromisní pozměňovací návrhy; vstřícností k vládě poněkud vybočil jen výbor ústavně-právní.

Druhé čtení v plné schůzi mělo za důsledek podání pozměňovacích návrhů domluvených navrhovatelem, a dále pozměňovacích návrhů poslanců V. Exnera, D. Šeicha a I. Langeru. V rozpravě bylo možno zaznamenat kritiku přílišného posílení evropského výboru, který přestává být jedním z mnoha výborů, resp. kritiku přílišné stručnosti navrhované úpravy. Ve třetím čtení uspěly, vedle výborových pozměňovacích návrhů, pozměňovací návrhy dvou posledně jmenovaných poslanců.

Ve Sněmovnou schválené podobě návrhu zákona již Senát neprováděl žádné změny a návrh zákona schválil, když se ústavně-právní výbor, výbor pro evropskou integraci a posléze plénum ztotožnily se stanoviskem ústavní komise (usnesení č. 12), která konstatovala, že „a) úprava vnitřních poměrů a pravidel jednání jednotlivých komor Parlamentu je především věcí těchto komor samotných, pročez by druhá z komor měla do jednacího řádu té které komory zasahovat jen výjimečně, b) posuzovaný návrh zákona nevybočuje z mezí ústavního zmocnění pro prováděcí právní úpravu a ponechává prostor pro spolupráci a dělbu práce mezi komorami Parlamentu ČR.“ Jak tedy vypadá nakonec přijatý zákon?

Pomineme-li tematicky nesouvisející pozměňovací návrh poslance I. Langeru, který se týkal povinnosti doložit v důvodové zprávě k návrhu zákona jeho dopady na rozpočty krajů a obcí, spočívá těžiště nové úpravy v § 109a až 109c; jim předchází zařazení výboru pro evropské záležitosti mezi výbory zřizované ze zákona.

Prostřednictvím jmenovaného výboru předkládá vláda Sněmovně návrhy aktů ES a EU, k nimž dodá předběžné stanovisko. Obligatorně jsou předkládány návrhy aktů právních. Výbor pro evropské záležitosti návrhy aktů projednává bez zbytečného odkladu na základě předběžného stanoviska vlády; stejně tak však může návrh k projednání postoupit jinému výboru, jemuž může stanovit nejzazší termín projednání; poslanci Evropského parlamentu zvolení v ČR se mohou účastnit výborového jednání o návrzích evropských aktů. Usnesení toho kterého výboru jsou postoupena předsedovi Sněmovny a mohou se stát předmětem jednání plné schůze na návrh předsedy výboru nebo na návrh vlády; o povaze rozhodování organizačního výboru a pléna v této věci se zmíním vzápětí. Nevyjádřila-li se k návrhu aktu Sněmovna, považuje se za její stanovisko usnesení výboru. Usnesení Sněmovny nebo výboru zohlední vláda při formulaci svého stanoviska pro jednání Rady. Ostatně o následujících zasedáních Rady předem informují na pozvání ministři výboru pro evropské záležitosti. Výboru jsou zasílá-

²⁵ Původně zde byla dobrovolně zavedena vládou. Dnes trvá po dobu čtyř týdnů, během nichž musí vláda vyvinout veškeré úsilí, aby nedošlo ke konečnému hlasování v Radě. Nechce-li vláda čekat, může požádat o stažení parlamentní výhrady výměnou za meritorní ústupky.

ny zprávy o zasedání Rady, a to po schválení vládou. Do vyjádření Sněmovny nebo jejího orgánu k návrhu aktu je vládě zapovězeno zaujmout v Radě konečné stanovisko, ledaže by se jednalo o akty značné naléhavosti.

Výbor pro evropské záležitosti nadto projednává nominace na posty člena Komise, soudce ESD a reprezentantů ČR v Evropské investiční bance a Evropské bance pro obnovu a rozvoj, a to před konečným rozhodnutím vlády.

Ke schválenému znění lze vznést několik otázek, resp. připomínek, a to při vědomí, že rozhodující bude interní praxe Sněmovny, resp. praxe komunikace s vládou. Banální povahu mají připomínky, které se týkají neotřelého použití cizojazyčných zkratk označujících v § 109c odst. 1 bankovní instituce. Nemluví se zde totiž o Evropské investiční bance a Evropské bance pro obnovu a rozvoj, nýbrž o „EIB a EBRD“. Do téže kategorie spadá kritika formulace „poslanci Evropského parlamentu zvolení v České republice“, neboť tito poslanci jsou zvoleni v České republice k tomu, aby reprezentovali evropský lid, a nikoliv ČR. Nemá valného smyslu upravovat možnost neveřejného jednání výboru pro evropské záležitosti na žádost vlády, když rovněž uvedený odkaz na § 37 plní tutéž funkci; jinak by tomu bylo v případě povinného prohlášení schůze za neveřejnou, požádá-li o to vláda.

Další otázky mají závažnější povahu. Např. v první větě § 109a odst. 1 se uvádí, že vláda předkládá Sněmovně návrhy aktů ES a EU. Formulace „předkládá“ značí povinnost; stejně jako formulace „prezident republiky podepisuje zákony“. Z dalších vět citovaného ustanovení se nicméně dozvíme, že obligatornímu předkládání podléhají pouze návrhy právních aktů.

Interpretační obtíže může vyvolat konstrukce projednávání výborových usnesení plénem, což má zásadní význam pro jistotu vlády, že sněmovní jednání o návrhu aktu již skončilo a má tudíž volné ruce. V § 109a odst. 3 se jako oprávnění k navržení projednání výborového usnesení plénem uvádějí předseda výboru, který ve věci jednal, a vláda. Nicméně následující § 109a odst. 4 zní takto: „*Není-li usnesení v souladu s odstavcem 3 nebo § 46 odst. 4 písm. c) zařazeno na pořad nejbližší schůze, nebo jestliže o tomto zařazení nerozhodla Sněmovna v souladu s § 54 odst. 4 až 6, považuje se za vyjádření Sněmovny.*“ Z první části tohoto ustanovení vyplývá, že podle § 46 odst. 4 písm. c) zřejmě může navrhnout zařazení na pořad schůze také organizační výbor. Otázkou je, k čemu míří další část věty. Míří se jí, že zařazení usnesení na pořad může navrhnout i jednotlivý poslanec při schvalování pořadu plné schůze? Jestliže ano, ztrácela by význam osmidenní

lhůta, kterou je podmíněna žádost předsedy výboru (ale právě jen jeho) o zařazení usnesení na pořad plné schůze. Anebo se týká situace, kdy Sněmovna neakceptovala zařazení tohoto bodu na pořad z iniciativy předsedy výboru, vlády nebo organizačního výboru, tj. nechtěla o věci jednat?

Závěrečná poznámka se týká dvou nejzřetelnějších koncepčních rozdílů euronovely jednacího řádu Poslanecké sněmovny oproti jednacím řádům senátnímu. Poslanecká sněmovna totiž upravila vyjádření výboru jako zásadu, která platí s výjimkou iniciace vyjádření plné schůze (jde o cosi podobného devoluci – přenos kompetence s výhradou jejího atrahování; důvodová zpráva mluví o fikci vyjádření Sněmovny ve smyslu čl. 10b odst. 2 Ústavy). V případě návrhu senátního bylo vyjádření komory koncipováno jako vyjádření plné schůze, jež je ve prospěch výboru prolomeno pouze ve zkráceném jednání. Nejde přitom pouze o otázku účelnosti, tj. efektivitu zvládnutí nápadu evropských aktů, ale také ústavnosti: jak dalece umožňuje čl. 10b odst. 2 Ústavy vyjádření komory prostřednictvím jejího výboru?²⁶

Druhá distinkce se týká rozsahu a trvání parlamentní výhrady: Sněmovna ji vztahuje na všechny akty po dobu neomezenou, zatímco Senát pouze na akty legislativní s mezní lhůtou 35 dnů. Otázkou ovšem je, zda výjimka pro akty značné naléhavosti sněmovní výhradu nevyprázdní. Při jejich projednávání vláda totiž čekat nemusí; jde tak o to, kdo situaci značné naléhavosti určí.

4.3 NOVELA JEDNACÍHO ŘÁDU SENÁTU

Již jsem se zmínil o tom, že návrh senátního návrhu novely jednacího řádu Senátu byl dílem senátní komise pro Ústavu ČR a parlamentní procedury.²⁷ Její předseda, senátor *J. Stodůlka*, byl také Senátem pověřen plnit ve Sněmovně roli navrhovatele; účinně mu v tom pomáhal předseda výboru pro evropskou integraci senátor *J. Skalický*.

Podíváme-li se do sněmovního tisku 387, tedy do návrhu novely senátního jednacího řádu, seznáme, že nová část dvanáctá nejprve specifikuje informační povinnost vlády podle čl. 10b odst. 1 Ústavy. Činí tak zakotvením povinnosti předkládat jednak pravidelné zprávy o vývoji a dalším rozvoji EU a o přejímání závazků vyplývajících z členství v EU do právního řádu, jednak informací o pořadu a výsledcích summitů Evropské rady a o zahájení a průběhu jednání o změně základních smluv. Kvantitativně nejvýznamnější položkou jsou návrhy legislativních aktů a informace o dalších změnách těch z nich, k nimž se Senát meritor-

²⁶ Na Slovensku se měl rovněž zásadně vyjadřovat výbor s možností pléna konkrétní věc si atrahovat; tam však bylo předjímano ústavní zmocnění pro takovouto úpravu jednacím řádem. Návrh změny Ústavy nebyl přijat, ve hře tak zůstává samotná novela jednacího řádu Národní rady, jež je t.č. před druhým čtením.

²⁷ Do května 2004 byla tato komise jediným orgánem Senátu, který využíval práva podnítit zahájení vnitrosenátního zákonodárského procesu. V květnu přibyl výbor pro hospodářství, zemědělství a dopravu.

ně vyjádřil. Nadto měl Senát jednat i o dokumentech postoupených mu přímo orgány EU, zejména dokumentech komunikačních.

Na rozdíl od Poslanecké sněmovny, která zákonem zřídila výbor pro evropské záležitosti, měl Senát podle návrhu novely jednacího řádu pouze rozhodnout, který či které z výborů budou evropskou agendu zajišťovat (§ 36). Důvodem byly zřetele flexibility při reakci na nápad věci, vývoj EU atd. Pověřený výbor měl v mezích své působnosti vést evidenci evropských aktů; jeho schůzí se mohli s hlasem poradním účastnit poslanci Evropského parlamentu zvolení v ČR. Lhůty k projednávání návrhů legislativních aktů byly odvozeny od šestitýdenní lhůty v Protokolu o úloze národních parlamentů v EU, avšak pro případ projednávání návrhu, o němž se fakticky diskutuje po řadu měsíců, se pověřenému výboru umožňovalo většinu lhůt průměrně prodloužit.

Projednávání návrhů evropských aktů mělo sledovat dvojí linii podle jejich povahy. Podrobnější procedura byla předepsána pro návrhy legislativních aktů, volnější pro návrhy „závazných opatření“ orgánů EU. Jednací řád nechává otevřenou otázku, zda o aktech obojího typu bude ve dvojím režimu jednat týž výbor, anebo zda půjde o výborů více. Pokud jde o návrhy legislativních aktů, měl pověřený výbor na návrh svého předsedy do 5 pracovních dnů po jejich doručení rozhodnout, jestli je vezme na vědomí či se jimi bude meritorně zabývat. Zahájení meritorního projednávání mělo odstartovat parlamentní výhradu, která byla omezena na 35 dnů od doručení návrhu legislativního aktu. Samo projednávání mělo probíhat na základě vyžádaného stanoviska vlády k návrhu aktu (dotčení principů subsidiarity a proporcionality, rozpočtové dopady apod.); ústnímu jednání měl být přítomen zástupce vlády, experti či senátoři z dalších výborů. Pověřený výbor rovněž mohl požádat věcně příslušný výbor o stanovisko, nikoli však projednávání tomuto výboru převést. Meritorní projednávání mohlo podle návrhu zákona opět skončit vzetím návrhu legislativního aktu na vědomí, anebo přijetím doporučení Senátu k vyjádření. Takové doporučení se mělo zařadit na pořad schůze Senátu, která se měla konat ve lhůtě vyhrazené parlamentní výhradě. Senát se však mohl vyjádřit také z iniciativy skupiny nejméně 17 senátorů, pokud byla uplatněna ještě před přijetím závěrečného usnesení pověřeného výboru.

Projednávání závazných opatření bylo zúženo na akty Společně zahraniční a bezpečnostní politiky; chybí zde lhůty, jakož i parlamentní výhrada. Důvod spočívá jednak v mezivládní povaze spolupráce v tzv. II. pilíři, jednak v nelegislativní povaze těchto aktů; vláda zde tudíž nevstupuje bezprostředně do hájivosti Parlamentu. Meritorní vyjádření příslušelo z iniciativy pověřeného výboru nebo skupiny senátorů i v této proceduře plénu, jež však nebylo svázáno lhůtou.

Nakonec se pro projednávání návrhů legislativních aktů navrhovalo také zkrácené jednání, pokud je určitý

akt označen orgány EU za naléhavý, požádá-li o zkrácené jednání vláda a dodá-li se žádostí rovnou své stanovisko. Usnesení pověřeného výboru se zasílalo přímo vládě a plénum již ve věci jednat nemělo.

Vláda zaujala rovněž k tomuto návrhu zákona negativní stanovisko (sněmovní tisk 387/1, IV. volební období), které se příliš nelišilo od stanoviska k euronovele jednacího řádu sněmovního. Vláda uvádí, že vyjádření komor Parlamentu nemůže mít formu imperativního mandátu, navržená úprava je ve vztahu k čl. 10b Ústavy nadbytečná, členové vlády nemohou být nuceni k účasti na jednání pověřených výborů, parlamentní výhrada je protiústavní a absentuje úprava konfliktů vyjádření obou komor. Příchuť pikantnosti měla výhrada k avizovanému přijetí několika odborných úředníků, jejichž platové nároky nelze podle vlády považovat za zanedbatelné zatížení státního rozpočtu.

Ve vztahu ke stanovisku vlády se již nebudu vracet k tomu, co jsem uvedl výše, omezím se pouze na dva zajímavé rysy. Lze jistě souhlasit s tím, že jednáním řádem nelze zavést imperativní mandát a citační právo. Návrh novely jednacího řádu Senátu však neusiloval ani o jedno. Imperativní mandát totiž znamená instrukci, jak jednat, z níž se zásadně nelze vyvinut, a o to tu rozhodně nejde. Pokud měla vláda na mysli parlamentní výhradu, ta spočívá pouze v zajištění prostoru (v případě Senátu navíc zcela konformního s Protokolem o úloze národních parlamentů v EU) pro zaujetí stanoviska, což zcela odpovídá intenci i dle čl. 10b Ústavy. Návrh zákona nemluvil ani o členech vlády, nýbrž o zástupcích vlády, což je pojem odvozený od zavedeného pojmu „zástupce navrhovatele“, jímž je v tomto kontextu *cum grano salis* vláda jako producent stanovisek a adresát vyjádření. Zástupcem navrhovatele (zákonu), je-li jím vláda, ani zástupcem vlády (při projednávání evropských aktů) ve výborech rozhodně nemusí být ministr, nýbrž dostačuje reprezentativní úředník, obvykle náměstek ministra, začasť jen ředitel odboru.

Stanovisko vlády však sehrálo při projednávání návrhu novely senátního jednacího řádu úlohu podstatně výraznější než u jednacího řádu sněmovního. Garanční ústavně-právní výbor totiž navrhl s odvoláním na toto stanovisko vypustit celou evropskou agendu, přestože v analogické situaci u jednacího řádu sněmovního bod pouze přerušil za účelem zjištění aktuálního názoru vlády. Naopak výbory pro evropskou integraci a zahraniční podpořily původně navrženou podobu části dvanácté.

Paralelně s výborovou fází jednání o návrhu zákona probíhala diskuse senátní reprezentace (při různých příležitostech senátoři P. Píthart a J. Skalický + experti) se státním tajemníkem J. Kohoutem a experty ministerstva zahraničí. Debaty probíhaly cestou ústních konzultací a výměny písemných návrhů. Výchozí pozice ministerstva zahraničí směřovala k maximálnímu připodobnění obou jednacích řádů, což by mj. pro Senát znamenalo postavení v síle, o níž ani

sám nestál. Postupně se dařilo najít částečnou shodu u některých formulací (odlišení předběžných stanovisek a vyžádaných informací vlády), vypuštění specifikace obsahu stanovisek vlády, převedení jiných než legislativních aktů do režimu dokumentů předkládaných Senátu z iniciativy vlády nebo na žádost Senátu či jeho pověřeného výboru apod. Naopak rozpor přetrvával v účasti zástupce vlády na jednání pověřeného výboru a u konstrukce zkráceného jednání, kdy vláda ústy svých úředníků usilovala o to, aby prohlášením návrhu legislativního aktu za naléhavý byl Senát „ze hry“.

Po patu na expertní úrovni došlo k setkání senátora *Skalického* s ministrem zahraničí *C. Svobodou*, po němž předseda Poslanecké sněmovny *L. Zaorálek* přednesl v zásadě dohodnuté pozměňovací návrhy ve druhém čtení (v podobě odpovídající vůli senátních reprezentantů). Předseda Sněmovny však jako alternativu série změn předložil také pozměňovací návrh svůj, v němž navrhl vypustit parlamentní výhradu; tím by Senát přišel o základní nástroj zajištění času pro své slýšení vládou. V řadě rozhovorů s relevantními poslanci mezi druhým a třetím čtením se senátorům *Skalickému*, *Stodůlkovi* a *Píthartovi* podařilo objasnit

konstrukci celé části dvanácté a smysl parlamentní výhrady zvláště poukazy na existenci časově a věcně neomezené výhrady sněmovní (mnozí poslanci totiž v této věci považovali Senát za „silnější“ než Sněmovnu).

Ve třetím čtení sice bylo podáno několik námitek proti hlasování, takže to chvíli působilo dojmem, že celý návrh zákona vůbec přijat nebude (téměř celý poslanecký klub ODS se všech hlasování zdržel), nakonec však Sněmovnou usnesené a Senátem již neměněné znění odpovídalo dohodám s ministerstvem zahraničí.²⁸

V textu nakonec přijatého zákona si v této souvislosti můžeme všimnout pouze nové části dvanácté, o níž ostatně byla dosud řeč. Beze změny zůstala ustanovení o předkládání zpráv o vývoji EU a o přejímání závazků nebo informací o summitech Evropské rady a jednání o změně základních smluv. K povinnému předkládání návrhů legislativních aktů přibýlo předkládání předběžných stanovisek vlády k nim.²⁹ Nově vložený § 119a odst. 2 zakotvuje jednání o dokumentech předkládaných Senátu z iniciativy vlády nebo na žádost Senátu či jeho orgánů. Spadají sem návrhy závazných opatření orgánů EU (jimiž se míní především nelegislativní akty II. a III. pilíře³⁰) a aktuální informace

²⁸ Zajímavou otázkou je, jaký postup by připadal v úvalu při vypuštění právní úpravy evropské agendy, resp. při neschválení celého návrhu zákona. V čl. 10b odst. 2 totiž Ústava jednoznačně předpokládá přijetí prováděcí úpravy v podobě jednacího řádu. V tomto případě by byl dotčena komora, tj. Senátem, učiněn pokus, který by však byl zmařen Poslaneckou sněmovnou. Do jisté míry s tím bylo lze se setkat již v roce 2002, kdy Senát reagoval na změnu čl. 10 a 49 Ústavy dílčí novelou jednacího řádu, již mj. podle ústavního vzoru odstranil stopy analogie projednávání mezinárodních smluv se zákonodárným procesem. Sněmovna však nehodlala připustit možnost projednání mezinárodních smluv v jiném pořadí než nejdříve Sněmovna a poté Senát, takže návrh novelty změnila. Jelikož k tomu došlo na sklonku volebního období, nepouštěl se Senát po postoupení tohoto návrhu zákona do pozměňovacích návrhů, ale zamítl jej. Podstatnou část zamítnutého návrhu následně přetvořil do Pravidel projednávání mezinárodních smluv a o postupování mezinárodních smluv přímo vládou téměř rok vyjednával, čímž dosáhl svého. Také v případě evropské agendy by zřejmě došlo k přijetí podobných pravidel a k pokusu o dohodu s vládou; rozhodně by však nebylo možné docílit třeba parlamentní výhrady. Obecně jde o téma legislativní nečinnosti, tentokrát však nikoli k újmě fyzické či právní osoby, nýbrž k „újmě“ státního orgánu. Např. maďarský Ústavní soud je oprávněn přikázat parlamentu zanechat protiústavní nečinnosti nebo nařídí vládě přijetí právního předpisu, který měla na základě zákona vydat. Problémem je vynutitelnost takového rozhodnutí. Efektivita by po mém soudu musela být provázána s rozpuštěním parlamentu. Nicméně i při absenci takovéto zvláštní pravomoci ústavních soudů je možné uvažovat o potírání legislativní nečinnosti prostřednictvím finanční náhrady za škodu způsobenou konkrétní osobě „nesprávným úředním postupem“, tj. neupravením něčeho, co evidentně být upraveno mělo. Co však s neprovedenou kompetencí státního (ústavního) orgánu? Nejde totiž jen o nezpochybněnou existenci kompetence, ale také o její rozsah a obsah. Měl by Ústavní soud zrušit rovněž prováděcí úpravu v jednací řádu Poslanecké sněmovny, aby jí přiměl se k věci znovu vrátit? Bylo by to řešení podobné zrušení páté části OSŘ jako nástroje k vynucení nové úpravy správního soudnictví – proto by proti němu bylo možno formulovat obdobnou námitku, zda lze ústavně konformního stavu dosahovat exponováním protiústavnosti. Statut vládního zmocněnce pro zastupování ČR před ESD předpokládá finanční postih rozpočtových kapitol ústředních správních úřadů, v jejichž působnosti došlo ke stavu, za nějž byla ČR odsouzena – dopad na rozpočtové kapitoly parlamentních komor je otevřen *ad hoc* rozhodování vlády (viz pozn. č. 8). Kdyby se prosadily finanční sankce za nečinnost ve vztahu k EU, nemuselo by zůstat pouze při tom. Sporný by přesto zůstal dopad na konání/nekonání parlamentářů, o jejichž peníze nejde a jejichž role nemůže být oprostěna od aspektů realizace různých politických programů a řešení. Hledat řešení této otázky, která úzce souvisí s tematikou mezer v právu, zejména mezer *sui generis*, však není možné v poznámce pod čarou. Legislativní nečinnosti se u nás věnoval především ŠIMÍČEK, V.: *Opomenutí zákonodárce jako porušení základních práv*, in: DANČÁK, B., ŠIMÍČEK, V. (eds.): *Deset let Listiny základních práv a svobod v právním řádu České republiky a Slovenské republiky* (Brno, 2001), zčásti také týž: *Článek 95 Ústavy jako prostor pro přímou aplikaci ústavních norem*, in: HLOUŠEK, V., ŠIMÍČEK, V. (eds.): *Dejba soudní moci v České republice* (Brno, 2004), subtilní výklad o klasifikaci a nakládání s mezerami v právu a v zákoně podává ve své pozoruhodné knize KŮHN, Z.: *Aplikace práva ve složitých případech. K úloze právních principů v judikatuře* (Praha, 2002), str. 200 násl.

²⁹ Sám pojem legislativní akt byl předmětem neshody navrhovatelů s ministerstvem zahraničí, které preferovalo „sněmovní“ pojem právní akt. Právní akt byl však podle soudu navrhovatelů příliš široký, neboť v tomto případě jde o hledání ekvivalentu teoretického pojmu normativní právní akt, a nikoli také individuální právní akt.

³⁰ Fakultativní režim předkládání byl do jisté míry vyhodněn z nouze. Nedařilo se najít dostatečně obecný a současně srozumitelný pojem pro různé instrumenty II. a III. pilíře. Pojem „návrhy závazných opatření“ tak bude naplňován praxí vlády a Senátu: budou to akty, jež si Senát vyžádá, resp. mu je vláda sama zašle.

a stanoviska vlády k různým evropským aktům, včetně informací o stavu jejich projednávání. V odstavci 3 § 119a najdeme zmínku o komunikačních dokumentech, jež má Senát dostávat přímo od orgánů EU (viz Protokol o úloze národních parlamentů v EU).

Nezměněno zůstalo vedení všem senátorům přístupné evidence evropských aktů pověřenými výbory, jakož i oprávnění poslanců Evropského parlamentu zvolených v ČR účastnit se jednání pověřených výborů s hlasem poradním. Zvláštní režimy zůstaly pro jednání o návrzích legislativních aktů (parlamentní výhrada v trvání 35 dnů) a pro návrhy závazných opatření ve II. pilíři (flexibilita bez lhůt). Pokud jde o návrhy legislativních aktů, je jednací řád založen na konstrukci trychtýře. V zásadě se z každotýdenního nápadu vydělí ty, jež výbor vezme bez projednání na vědomí. Selekcí má provádět aparát spolu s předsedou a zpravodaji výboru pro jednotlivé tematické oblasti. Menší část dokumentů výbor meritorně projednává (dodatečně vyžádaná informace od vlády, eventuální stanoviska orgánů Senátu jednajících o návrhu z vlastní iniciativy nebo na žádost pověřeného výboru), načež je může vzít opět na vědomí, anebo doporučí plénu, aby se k nim vyjádřilo, tj. vládě něco doporučilo. Plénum se sejde do 32 dnů od doručení návrhu legislativního aktu, ledaže není třeba aplikovat šestitýdenní lhůtu, protože se příslušný návrh fakticky bude projednávat řadu měsíců; Senát tak nemusí spěchat, na druhou stranu již neváže vládě ruce (o to se pokoušel ještě původní návrh podaný Poslanecké sněmovně). Podle dosavadních odhadů by počet vyjádření pléna k návrhům legislativních aktů neměl překročit dvě desítky ročně.

Rovněž vyjádření k návrhům závazných opatření orgánů EU je vyhrazeno plénu, předpokládá se však jen u těch nejvýznamnějších (např. dlouhodobé strategie Společné zahraniční a bezpečnostní politiky). U dokumentů kratšího dosahu půjde spíše o komunikaci na úrovni výboru. Připomínám však znovu, že tyto dokumenty nepřicházejí do Senátu povinně, ale jen na základě iniciativy Senátu či vlády.

Pro akty III. pilíře chybí výslovná procedura, což je dáno dlouhodobými pochybnostmi o účelnosti samostatné úpravy (postupná komunitarizace III. pilíře). V praxi půjde buď o návrhy legislativních aktů, anebo o akty jiné povahy, jež budou projednávány ve volném režimu předepsaném pro závazná opatření v oblasti Společné zahraniční a bezpečnostní politiky.

Vyjádření pléna však není vázáno jen na iniciativu výboru, nýbrž také skupiny nejméně 17 senátorů. Ta o to musí požádat ještě před závěrečným usnesením výboru, což je na první pohled absurdní. Vysvětlením může být jen to, že skupina senátorů o vyjádření Senátu neusiluje kvůli tomu, že výbor se usnesl na vzetí návrhu aktu na vědomí, zatímco oni se dožadují meritorního stanoviska. Bez ohledu na případné výborové usnesení se totiž domáhají veřejného jednání za

pozornosti médií (předpokládá se tak spíše politická motivace a na členství v klubech založený ráz skupiny). Bylo by zřejmě možné jejich návrh spojit až s dobou po přijetí výborového usnesení (např. žádost do 48 hodin), čímž by odpadla případná duplicita titulů k plenárnímu projednání, pokud by se výbor nakonec usnesl na doporučení k vyjádření (výbor + žádost skupiny senátorů). Snahou však bylo neponechávat vládu v nejistotě: vezme-li výbor návrh na vědomí, projednávání končí a vláda je „volná“, pokud už mezitím nebyl podán návrh skupiny senátorů.

Zmínil jsem se již o tom, že v Senátu byl (také díky poměrně rigoróznímu postoji legislativního odboru) pojem „vyjádření komory“ podle čl. 10b odst. 2 Ústavy vyložen jako vyjádření plné schůze, jakkoli bylo na základě komparací s vybranými zeměmi shledáváno účelnějším řešením posléze zvolené ve Sněmovně. Přesto může nastat situace, kdy se plénum meritorně nevyjadřuje. Protokol o úloze národních parlamentů totiž umožňuje prolomit šestitýdenní lhůtu mezi předložením Komisí a projednáním Radou pro návrhy legislativních aktů značné naléhavosti. Pro tento případ bylo v § 119h zakotveno zkrácené jednání, pro něž neplatí parlamentní výhrada a jinak lhůtami podmíněné úkony se provedou bez zbytečného odkladu; v podstatě je na Senátu, zda se dokáže s novou situací v řádu dnů vypořádat, není však *a priori* „vyšachován“. Usnesení pověřeného výboru na přijetí doporučení k vyjádření Senátu se zasílá přímo vládě a senátorům se pouze rozešle. Jakkoli to není explicitně stanoveno, má se v tomto případě usnesení výboru za relevantní stanovisko Senátu (viz vyloučení použití celého § 119g o jednání Senátu).

V úpravě zkráceného jednání trvalo ministerstvo zahraničí na tom, aby jeho použití určila vláda, jež by tak vlastně kdykoli eliminovala parlamentní výhradu a jednání pléna. Namísto toho je zde stanoveno, že vláda žádá o zkrácené projednání tehdy, je-li návrh legislativního aktu označen za naléhavý. Jde tak o to, kdo naléhavost určí. Podle přesvědčení navrhovatele vede systematický výklad nutně k použití Protokolu o úloze národních parlamentů v EU, z něhož plyne, že kvalifikátorem značné naléhavosti jsou orgány EU, nikoli jednotlivé vlády. Totéž ostatně vyplývá přímo z gramatické kombinace trpného rodu (někým označen) s životným (vláda požádá). Explicitní odkaz na rozhodnutí orgánů EU tak byl vypuštěn spíše pro nadbytečnost, než pro změnu názoru na podstatu věci.³¹

Celá procedura jednání o návrzích evropských aktů je koncipována tak, aby zohledňovala časový zřetel, případně překážky v jednání vlády. Naopak nezahrnuje jednání o komunikačních dokumentech (zejména zelené a bílé knihy), kdy tyto aspekty chybí a je proto možno postupovat velmi volně podle „obecné části“ jednacího řádu. Zákonná úprava byla konkretizována usnesením Senátu, kterým došlo k určení dvou výbo-

³¹ Viz těsnopisecký záznam 14. schůze Senátu – řeč zástupce navrhovatele senátora J. Stodůlky.

rů jako pověřených výborů. Z výboru pro evropskou integraci se stal výbor pro záležitosti EU s kompetencí jednat o výše vypočítaných zprávách a informacích vlády, o návrzích všech legislativních aktů a o komunikačních dokumentech v I. pilíři. Výbor pro zahraniční věci, obranu a bezpečnost se stal příslušným pro závazná opatření orgánů EU a komunikační dokumenty ve II. a III. pilíři. Působnost obou výborů lze velmi flexibilně modifikovat.

4.4 OPATŘENÍ K REALIZACI ČL. 10B ÚSTAVY NA STRANĚ VLÁDY

Vzhledem k minimálnímu časovému odstupu zde nelze hodnotit praxi, jež zatím uspokojivě probíhá v zajišťování přístupu k dokumentům I. pilíře, které jsou zasílány ministerstvem zahraničí elektronickou poštou. Zmíním se proto pouze o usnesení vlády č. 445 z 12. května 2004 k Vyhodnocení institucionálního zajištění členství ČR v EU a koordinace procesu rozhodování v období po podpisu Smlouvy o přistoupení, jímž bylo věcně příslušným členům vlády uloženo plnit povinnosti stanovené vládě „evropskými“ částmi obou jednacích ráďů. Trochu pýťicky působí výjimka, jíž je v případě Senátu zasílání návrhů legislativních aktů a v případě Sněmovny návrhů aktů ES a EU, které však fakticky probíhá.

Citované usnesení dále posílilo klíčovou roli Výboru pro EU jako koordinačního orgánu stanovujícího instrukce pro jednání pracovních formací Rady, mandáty pro ministry v Radě a rámcové pozice k otázkám zásadní důležitosti; tento orgán je vlastně jakousi úřednickou vládou. Fakultativně bude na návrh kteréhokoli člena zaujímat stanoviska pro Parlament, jež budou jinak zajišťována resortními koordinačními skupinami jako pracovními orgány Výboru a jimi přímo zasílána parlamentním výborům (v čele resortních koordinačních skupin jsou zásadně náměstci ministrů; gesce resortů pro návrh legislativního aktu určuje odbor kompatibility Úřadu vlády).³² Změnou Statutu Výboru pro EU byly jeho schůze otevřeny „zástupcům Parlamentu ČR“, kteří se jednání mohou účastnit podle svého profesního zájmu. Poněkud nepřípadně však působí jejich podřazení skupině těch představitelů institucí, kteří se jednání Výboru pro EU účastní povinně, spadá-li projednávaná problematika do jejich působnosti nebo si ji vyžádá hlavní gestor; tohoto ustanovení nebude pro zástupce Parlamentu možné samozřejmě použít.

Pokud jde o pohled vlády na některé zde probírané instituty jednacích ráďů, vláda nevztahuje parlamentní výhradu na akty označené za naléhavé, aniž by se

ovšem věnovala otázce kvalifikace. Při formulaci pozice ČR pro jednání v orgánech Rady zohlední stanoviska obou komor Parlamentu.³³

4.5 SPOLEČNÝ VÝBOR

Viděli jsme již, že součástí výtek vlády vůči novelám jednacích ráďů byla rezignace na zachycení spolupráce mezi komorami. Přesnější by asi byla kritika absence stykového zákona a chybějícího společného výboru. V jeho prospěch se v únoru t.r. vyslovili předseda vlády i ministr zahraničí, vedení komor si přislíbila zhruba po ročním vyhodnocení oddělených mechanismů působení komor v evropské agendě možnost zřízení společného výboru znovu přezkoumat (nevznikl ostatně ani v Polsku). Kromě překonání tenzí mezi komorami a posouzení argumentů efektivit (na jedné straně má vláda pouze jednoho partnera a dochází ke koncentraci odborného potenciálu, na straně druhé je oslaben potenciál specializace komor či dělby práce) bude podle mne třeba vyřešit několik otázek.

4.5.1 Složení a způsob rozhodování společného výboru

Model zvolený čl. 10b Ústavy je založen na rovnosti komor ve vztahu k vládě: vláda pravidelně a předem informuje o otázkách souvisejících se závazky vyplývajícími z členství ČR (především) v EU obě komory Parlamentu, rovněž tak mají obě komory právo zaujímat stanoviska. Z řečeného vyplývá jednoznačný požadavek promítnout zásadu rovnomocnosti komor do složení, resp. způsobu rozhodování společného výboru. V podstatě to znamená zajistit, aby senátoři nebyli majorizováni („rozpuštění“ ve větším počtu poslanců). Konstruktivní inspirací mohou být dohodovací výbory v dvoukomorových parlamentech: uvažovat lze o paritě nebo proporcionalitě zastoupení komor.

V prvním případě by byly obě komory zastoupeny stejným počtem členů výboru. Má-li být výbor akceschopný, neměl by zřejmě čítat více než 30 členů, tj. po patnácti za každou z komor. Otázkou je, zda patnáct poslanců bude počet shledávaný dostatečným pro zajištění politické a názorové plurality; naopak patnáct senátorů již představuje téměř pětinu komory a vytváří předpoklady vysoké reprezentativnosti. Pokud bychom měli vyjít z počtu dvaceti poslanců (běžný počet člen sněmovních výborů), dostaneme se jednak celkem na 40 členů společného výboru, jednak „odčerpáme“ dvacet senátorů (čtvrtina komory), což by mohlo oslabit ostatní činnosti Senátu.

Nemá-li se stát parita komor ve složení společného výboru vyprázdněnou, bylo by třeba jasně stanovit

³² Součástí stanoviska bude vyznačení stupně priority pro ČR, charakteristika dokumentu, právní základ a hlasovací procedura, pozice ČR, dopad na právní řád a státní rozpočet, další relevantní dopady (životní prostředí, hospodářství apod.), pozice Komise, Evropského parlamentu a členských států.

³³ Tento přístup potvrzuje pocit navrhovatelů novely senátního jednacího rádu, že je zbytečné vládě předepisovat, co s vyjádřením komory udělá, protože na základě politické úvahy stejně nemůže udělat nic jiného, než jej zohlednit, vzít v potaz, přihlídnout k němu apod.

podmínky přijímání jeho rozhodnutí. Usnášenišchopnost může být koncipována ze všech členů výboru, anebo ze všech poslanců ve výboru, resp. ze všech senátorů ve výboru. V prvním případě by se nabízela jedna polovina (tlak na přítomnost zástupců z obou komor), ve druhém případě by se mohlo jednat o poloviny či třetiny (vzhledem k významu snad spíše polovina). K přijetí rozhodnutí může být požadována nadpoloviční většina ze všech (celá jedna komora + nejméně jeden zástupce komory druhé), případně nadpoloviční většiny všech poslanců a všech senátorů, resp. přítomných poslanců a přítomných senátorů.

Při preferenci proporcionality by bylo možné výbor ustavit v poměru 2:1 (např. dvacet poslanců a deset senátorů, čtyřicet poslanců a dvanáct senátorů...). Zákazu majorizace by bylo dosaženo podmínkami přijímání rozhodnutí (viz výše), což by v podstatě znamenalo hlasování po kuriích: rozhodnutí by bylo přijato jen při shodě poslanců a senátorů. Ke kuriím by se vztahovala rovněž usnášenišchopnost (opět jedna polovina či jedna třetina poslanců, resp. senátorů).

Zatímco první varianta viditelně staví komory naroveň, varianta druhá fakticky zajišťuje též účinek, byt zachovává kvantitativní odlišnosti mezi komorami.

Zatímco členy společného výboru by volily příslušné komory podle zásad poměrného zastoupení, funkcionáře společného výboru (předseda a místopředsedové) by volil výbor sám: na postu předsedy a prvního místopředsedy by se měl střídát poslanec se senátorem např. v cyklu jednoho roku či dvou let (délka funkčního období Senátu).

4.5.2 Působnost společného výboru

Společnému výboru nemusí být svěřena celá evropská agenda, kterou novela jednacích řádů Senátu vypočítává v § 119a. Hlavním důvodem jeho zřízení je totiž rychlost a kumulace odbornosti a zkušenosti: může se tudíž omezit na úkony operativní, tj. zejména na projednávání návrhů legislativních aktů, případně i aktů II. a III. pilíře (společná zahraniční a bezpečnostní politika, policejní a justiční spolupráce v trestních věcech). Společný výbor by kromě jednání o návrzích těchto aktů udržoval pravidelnou komunikaci se členy vlády účastnicími se jednání Rady. Naopak oběma komorám mohou zůstat výroční zprávy, zprávy o jednáních Evropské rady nebo konzultační dokumenty, sněmovnímu výboru personální nominace apod. Otevřená je otázka aktů II. a III. pilíře, pro něž by mohly být příslušné např. zahraniční výbory.

Z toho také vyplývá, že kromě společného evropského výboru mohou přetrvávat evropské výbory obou

komor jako pracovní orgány pro agendu, kterou si komory ponechají. Právě členové těchto výborů (někteří/všichni) mohou být zvoleni členy výboru společného. V případě, že by předseda společného výboru byl současně předsedou výboru komory, nebyl by pačivým problémem plat, který by jinak vedl k nutnosti novelizovat zákon o platu, jenž se společným výborem nepočítá.

Aparát pracující pro společný výbor by sestával jednak z odborného zázemí poskytovaného kanceláři komor (Parlamentní institut, samostatné oddělení pro evropské záležitosti, legislativní odbory), jednak z administrativní struktury organizující práci výboru. Tato administrativní struktura (sekretariát) však musí být součástí jedné z kanceláří parlamentních komor, což může být trochu problém (stejná míra loajality k poslancům i senátorům).

Působnost společného výboru by zřejmě bylo třeba stanovit přímo stykovým zákonem. Vyjádření výboru bude považováno za vyjádření Parlamentu, bude tedy definitivní. Nebudou-li komory spokojeny s vystupováním a hlasováním svých zástupců, mohou je odvolat, nemohou však po mém soudu jejich vyjádření změnit (odstavec 3 čl. 10b Ústavy mluví o „svěření výkonu působnosti komor“).

Podobně jako vyjádření komor by ani vyjádření společného výboru vládu nezavazovalo. Na rozdíl od M. Zralé a Š. Pecháčka to však nespojuji s přítomností senátorů jako členů komory, již není vláda odpovědná, nýbrž s absencí výslovné ústavní úpravy.³⁴ Jak již jsem uvedl, nepovažuji vztah odpovědnosti za dostatečný titul k udělení pokynů – jde o součást kontrolních vazeb (*Loewensteinova Interorgan Kontrolle*), nikoli o vztah subordinace (viz např. rakouské poměry, kde je na základě ústavy v některých případech závazné stanovisko Spolkové rady, přičemž závaznost stanovisek Národní rady ústava upravuje také – odpovědnost zde tedy zjevně nehraje roli).³⁵

* * *

Závěrem snad stačí poznamenat, že nám nezbyvá než vyčkat, jak se novely jednacích řádů osvědčí v praxi. Každopádně je považuji za dosti otevřené transpozici nových ustanovení ústavní smlouvy a jejích protokolů. Poslanecká sněmovna bude muset zavést opatření umožňující jí respektovat lhůty stanovené ke kontrole principů subsidiarity a proporcionality, což pro sebe Senát učinil již nyní. Nejviditelnějším problémem bude již dotčený kontakt s agentem pro styk s ESD a propracování mechanismu meziparlamentní výměny informací.

³⁴ ZRALÁ, M., PECHÁČEK, Š.: dílo cit. v pozn. 9, str. 471.

³⁵ Podrobněji se otázkou „vztahu“ komor Parlamentu ČR k vládě zabývám v článku *Má, anebo nemá Senát „vztah“ k vládě?*, in: *Parlamentní zpravodaj* č. 4/2004.