

POSUDEK K NÁVRHU ÚSTAVY EVROPSKÉ UNIE

(s ohledem na možné dopady na právní řád,
zejména ústavní pořádek České republiky)

JIŘÍ ZEMÁNEK, LUBOŠ TICHÝ, RICHARD KRÁL,
PAVEL SVOBODA, MICHAL TOMÁŠEK

SHRNUJÍCÍ TEZE

1. *Návrh Ústavy EU v podobě předložené Konventem konsoliduje a rozvíjí obsah stávajících ústavních principů Unie; není sice ústavou ve formálním smyslu, neboť přímá účast občanů, jako prvotní moci ustavující, na jeho přijetí není v celounijním měřítku (zatím) dána, nahrazuje však dosavadní programový postulát Smluvy ES/EU o „utváření stále užšího svazku mezi národy Evropy“ otevřením prostoru k reformě ústavního uspořádání vztahu Unie k jejím členským státům, které již nyní vytváří v materiálním smyslu jeden funkční ústavní celek.*
2. *V důsledku zrušení „pilířové“ struktury Unie návrh přenáší některé nové pravomoci z členských států na Unii, zejména v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky a v oblasti justiční spolupráce v civilních a trestních věcech, a v té souvislosti ukládá členským státům přísně formulovanou povinnost loajality; výkon těchto pravomocí je však vázán na použití právních nástrojů z instrumentária mezivládní spolupráce (jednomyslnost v Radě ministrů), což značně relativizuje až eliminuje omezující dopad přenesení těchto pravomocí na státní suverenitu členských států.*
3. *Návrh významně rozšiřuje možnosti účasti národních parlamentů na politické, ale i právní kontrole dodržování zásady subsidiarity ze strany orgánů Unie; právní úpravu vztahu mezi ústředními orgány moci zákonodárné a výkonné ČR by bylo vhodné za účelem plného využití těchto možností doplnit přijetím tzv. stykového zákona.*
4. *Zařazení Charty základních práv do Ústavy EU značně posiluje ochranu jednotlivce zejména vůči excesům ze strany orgánů Unie, byť uplatnění této ochrany podléhá stávajícím procesním nástrojům; současně se tím také rozšiřuje okruh ustanovení práva Unie, která jsou přímo vnitrostátně vynutitelná a mají aplikační přednost před zákony popř. i ústavami členských států, avšak jen v tom rozsahu, v jakém tyto zákony popř. ústavy tvoří překážku vnitrostátní implementace práva Unie.*
5. *Pokud by se měla stát v důsledku (až na výjimky) vnitrostátně přednostně aplikovatelných ustanovení Charty základních práv některá ustanovení českého práva nepoužitelná při implementaci práva Unie (tzv. nepřímá novelizace) a mělo-li by tím dojít k ohrožení právní jistoty, bylo by namístě (na základě podrobné analýzy, kte-*

rou by bylo třeba provést) uskutečnit předem řádnou novelizaci dotčených ustanovení českého práva (např. připojením dodatku k ústavní Listině základních práv a svobod, podle něhož by se za „občana“ považoval „občan Evropské unie“); případy neaplikovatelnosti některých ustanovení českého práva však postupně odhalí zřejmě až aplikační praxe.

6. K nepřímému omezení státní suverenity dochází změnou v uplatnění hlasování kvalifikovanou většinou v Radě ministrů, z níž se stává obecná zásada přijímání rozhodnutí v tomto orgánu (s přípustnými výjimkami ve prospěch hlasování jednomyslného); zároveň však dochází i k významnému posílení demokratické legitimacy rozhodnutí Unie v otázkách legislativy, jejíž přijímání bude plně podmíněno souhlasem Evropského parlamentu.
7. Z hlediska evropského práva je návrh Ústavy EU vyváženým výsledkem střizlivé snahy o syntézu různých národních ústavních koncepcí s federalistickými rysy dosavadního Evropského společenství, který je schopen stabilizovat vývoj integračního procesu po nadcházejícím rozšíření a neměl by být zmařen kvůli neshodám v jednotlivostech.
8. Posoudit dopady návrhu Ústavy EU na státní suverenitu ČR lze jen na pozadí změn, k nimž dojde v souvislosti s přistoupením zemí k Unii; vnitrostátní reflexe řady těchto změn však zůstává při běžném pohledu skryta pod úspornou formulací tzv. euronovely Ústavy ČR (úst. zák. č. 395/2001 Sb.), která pouze otevřela prostor potřebný pro tuto reflexi (zakotvením možnosti přenesení pravomocí), ostatní však přenechala výkladové praxi (účinky práva Unie v českém právním řádu).
9. Za účelem vnitrostátního projednání a schválení návrhu Smlouvy o Ústavě EU nebude třeba zasahovat do Ústavy ČR, neboť návrh ponechává tento postup plně na ústavních předpisech jednotlivých členských států; stávající znění článků 49 resp. 10a odst. 2 je pro vnitrostátní inkorporaci Smlouvy o Ústavě EU dostačující.
10. Návrh neobsahuje momenty, jež by vedly ke „změně podstatných náležitostí demokratického právního státu“, která je podle článku 9 odst. 2 Ústavy ČR nepřijatelná, a je tedy v souladu s českým ústavním pořádkem; nezakládá proto důvod k rozhodnutí Ústavního soudu v řízení o fakultativní předběžné prověrce ústavnosti mezinárodních smluv podle článku 87 odst. 2 Ústavy ČR, které by bránilo ratifikaci Smlouvy o Ústavě EU.

I. ZADÁNÍ POSUDKU

Tento posudek je podáván na žádost předsedy poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky Lubomíra Zaorálka, který se svým dopisem z 1. srpna 2003 obrátil na děkana Právnické fakulty Univerzity Karlovy. Posudek vychází z návrhu „Smlouvy o Ústavě pro Evropu“ (dále „Ústava EU“) tak, jak byl publikován na webové stránce Evropské unie, resp. v českém jazyce na webové stránce Ministerstva

zahraničí ČR, ve znění, v němž byl přijat Konventem o budoucnosti Evropy a dne 18. června 2003 předložen Evropské radě.

Smyslem posudku je posouzení pouze vybraných, dle názoru jeho zpracovatelů nejvýznamnějších **právních**, nikoli politických **aspektů** Ústavy EU a jejího přijetí, tedy vyvážený pohled na danou materii, s vědomím, že ozřejnění těchto aspektů je nezastupitelné pro stanovení postoje České republiky na nadcházející Mezivládní konferenci (MVK), které bude povýtce **rozhodnutím politickým**.¹ Odhlíží se od dílčích nedostatků návrhu, jako jsou duplicity textu, nesystémové zařazení některých ustanovení, nejasnost formulací apod., které ovšem ve svém celku vedou k závěru, že ne vždy se jedná pouze o nedostatky právně-technické povahy, ale často také o důsledky koncepční neujasněnosti.²

Návrh Ústavy EU je novým základním dokumentem, který **konsoliduje** převážnou část tzv. primárního práva ES/EU, tj. nahradí Smlouvu o Evropském společenství a Smlouvu o Evropské unii ve znění dotvářeném ustálenou vykladovou judikaturou Soudního dvora. Kromě této změny představuje v některých směrech **podstatný vývoj** obsahu evropského práva. Nejdůležitější otázkou pro členské státy, která významně ovlivní proces jejího schvalování, bude, do jaké míry Ústava EU – ve srovnání s dosavadním právním stavem, jehož obecnou znalost tento posudek musí předpokládat – omezí suverenitu členských států resp. jak toto omezení bude kompenzováno. Suverenita členských států může být Ústavou EU omezena trojím způsobem: předně Ústava EU může **přenášet nové pravomoci** z členských států na Evropskou unii; za druhé, může obsahovat právní úpravu, která bude mít **v rozsáhlejší míře než doposud přednost** před národním právem; a konečně, může dojít k nepřímému omezování suverenity členských států **změnou rozhodovacích procesů** v orgánech Unie, konkrétně nahrazením jednomyslného rozhodování rozhodováním většinovým.

Proto se tento posudek soustřeďuje na celkovou charakteristiku návrhu Ústavy EU (2.), otázku pravomocí (3.), postavení ochrany základních práv (4.), změny v rozhodovacích procesech (5.) a závěrečná doporučení (6.).

¹ Za svou podstatou politické je třeba považovat např. takové otázky, jako je počet členů Komise coby orgánu s nadstátním postavením, vyjadřujícího vůli Unie, protože tento orgán je složen z osob, nezávislých na jednotlivých členských státech, stejně jako je způsob rotace, pokud bude jejich počet nižší než počet členských států, pokud se dotkne stejným způsobem jak členských států menších, tak i větších; to platí do jisté míry také o vytvoření funkce stálého předsedy Evropské rady, nahrazující současnou zásadu rotujícího předsednictví, pokud by v souvislosti s tím nedošlo k takovým změnám v objemu pravomocí předsedy, které by vedly k narušení institucionální rovnováhy mezi orgány EU; politickou náplň má i otázka hlasování kvalifikovanou většinou v Radě ministrů; apod.

² Např. zásada přednosti práva Unie v právních řádech členských států, zakotvená v článku I-10, jakkoliv je její kodifikace důležitá, na toto místo Ústavní smlouvy systematicky nepatří, jelikož nevyjadřuje povahu pravomocí EU, nýbrž jeden z účinků unijního práva; vzhledem k jejímu mimořádnému významu patří do článku I-5 – Vztah mezi Unii a členskými státy popř. jako samostatný článek na úvod kapitoly I Hlavy V – Výkon pravomocí Unie.

II. CHARAKTERISTIKA NÁVRHU ÚSTAVY EU JAKO PŘEDMĚTU MEZIVLÁDNÍ KONFERENCE A PARLAMENTNÍHO PROJEDNÁNÍ V ČR

1. PROSTOR K JEDNÁNÍ MEZIVLÁDNÍ KONFERENCE

Mandát MVK vychází ze Závěrů zasedání Evropské rady v Soluni (19.–20. června 2003), které označily Návrh jako „dobrý základ pro zahájení“ této konference v říjnu t.r. s tím, že by měla ukončit svou práci a přijmout Ústavu EU „co nejdříve tak, aby se s ní mohli seznámit evropští občané před červnovými (2004) volbami do Evropského parlamentu“ a mohla být podepsána členskými státy rozšířené EU „co nejdříve po 1. květnu 2004“ (bod I.5.). Ačkoliv pozice nových členských států na MVK bude plně rovnocenná se stávajícími, je obecný politický směr, vymezený pro jednání MVK zasedáním Evropské rady (článek 4 Smlouvy EU) jasný: **co nejméně změn Návrhu a žádné zásadní**. Zejména nelze očekávat, že MVK (za předsednictví Itálie jako jednoho z „velkých“ členských států, které svou vůli na Konventu do značné míry prosadily) půjde za rámec předloženého návrhu, neboť zasedání Evropské rady v Soluni konstatovalo (bod I.4.), že Konvent o budoucnosti Evropy splnil své zadání, stanovené na zasedání Evropské rady v Laeken (2001). Opačný závěr by nutně předpokládal revizi zadání pro MVK, k čemuž na zasedání Evropské rady v Soluni ovšem nedošlo. V žádném případě není dán prostor k byť jen dílčímu návratu k nižšímu stupni intenzity integrace s větším zastoupením mezivládních prvků, jak tomu bylo před přijetím Ničeské smlouvy resp. ještě v dřívějších etapách vývoje, neboť všechny dosavadní revize Smluv respektovaly požadavek nedotknutelnosti dosažené úrovně závazků (acquis communautaire).

Přesto značný potenciál kritiky jak ze strany zastánců posílení nadstátních prvků tak i ze strany jeho odpůrců vyplývá již z názvu dokumentu „Smlouva o Ústavě pro Evropu“, protože zadání z Laekenu pro Konvent sledovalo mj. záměr, do budoucna zamezit (zvláště po rozšíření!) krizím, které by mohly nastat v důsledku neprůchodnosti dohodnutých změn Smlouvy při jejich ústavním schvalování v některých členských státech. Proto – na jedné straně – toto zadání zahrnovalo otázku oddělení základních ustanovení („ústavní“ principy) od ostatních ustanovení (politiky) Smluv ES/EU, s rozdílnými postupy při pozdějších změnách u každé ze skupin ustanovení (tradičně, na základě ratifikace v členských státech u změn „ústavních“ principů, resp. inovovaným způsobem, na základě zjednodušeného postupu u změn politik), zatímco – na druhé straně – připouštělo možnost otevření cesty k přijetí textu ústavní povahy („v dlouhodobé perspektivě“). Naplnění kterékoli alternativy popř. obou by znamenalo výrazný posun k posílení federalistických tendencí ve vývoji Unie, redukující postavení členských států, které bylo možno dosud charakterizovat jako „masters of Treaties“.

Návrh ovšem důsledně nesleduje ani jednu z obou shora uvedených alternativ, nerozlišuje jednotlivá ustanovení podle jejich specifického obsahu a **veškeré změny podmiňuje ratifikací** v členských státech (článek IV-6.3.), stejně jako schválení Ústavy EU samotné, v souladu s jejich ústavními předpisy pro schvalování mezinárodních smluv (článek IV-7 odst. 1). Ponechává tedy na jednotlivých členských státech, zda

použiji postupu předepsaného pro přijímání ústavních změn (zvláštní parlamentní kvalifikovaná většina popř. referendum), nezavádí ale ani jednotný zvláštní postup demokraticky legitimizující přijetí Ústavy EU, např. schválení celounijním referendem nebo Evropským parlamentem, zvoleným na základě skutečně rovného hlasovacího práva všech unijních občanů, tj. v jednotných volebních obvodech a podle jednotného volebního systému (pro to – zatím – chybí společný veřejný prostor s dostatečně silnými, evropsky organizovanými politickými stranami a strukturami evropské občanské společnosti).

2. PRUŽNĚJŠÍ REVIZE ÚSTAVY EU

Rozdělení ústavních zásad a politik do různých částí návrhu (I resp. III), které jsou na stejné normativní úrovni téže mezinárodní smlouvy, vede mj. k řadě duplicit a nepřesností v textu. To by mohlo podlamovat právní jistotu při výkladu a aplikaci Ústavy EU, v rozporu s prvním postulátem Laekenské deklarace zajistit „vyšší transparentnost“ a „nezbytné zjednodušení“ Smlouvy pro unijní občany. Záměr spojit pružnější způsob provádění budoucích změn v úpravě politik Unie (Část III) s respektováním svrchované rovnosti členských států se promítl do zmocnění, daného Evropskou radou *kvalifikovanou většinou*, provést takové změny Ústavy EU – bez nutnosti svolání nové MVK a ratifikace v členských státech – jen v rámci pravidelného legislativního procesu, tj. na základě *společného rozhodnutí* Rady ministrů, hlasující jednoduše, a Evropského parlamentu. Rozšiřuje se tak počet obdobných případů, kdy na základě zmocnění, obsaženého přímo ve stávající Smlouvě ES (např. podle článku 245 o změnách Statutu Soudního dvora), postačí ke změně Smlouvy (Protokol o Statutu Soudního dvora je nedílnou součástí Smlouvy ES) jednomyslné rozhodnutí Rady po povinné konzultaci Evropského parlamentu.

Tento kompromis se blíží provádění budoucích změn na základě tzv. *organických zákonů*, navrhovaných, ale neakceptovaných³ na Konventu, tj. zvláštního typu legislativního aktu Unie, přijímaného na základě zmocnění přímo v Ústavě EU speciální, superkvalifikovanou většinou v Radě ministrů i v Evropském parlamentu, který by byl nadřazený běžným evropským zákonům a přímo aplikovatelný v členských státech. Podle zvoleného řešení sice dochází k omezení svrchované možnosti členských států blokovat přijetí příslušného zmocnění v Evropské radě, právo veta při vlastním přijímání změn úpravy politik v Ústavě EU na půdě Rady ministrů jim však tuto možnost vrací. Přínos takového řešení spočívá v zúžení prostoru pro fragmentarizaci integračního procesu, k níž by neprůchodnost změn úpravy politik, prováděných klasickým způsobem, a následné nadužívání modelu tzv. úzké spolupráce (články III-318 až 325a) „avantgardou“ členských států mohly vést.

Forma tzv. organického zákona by byla použitelná rovněž při určení pravomoci Unie, která není v Ústavě EU výslovně vyjádřena a přesto nepochybně vyplývá ze stanovených cílů (tzv. flexibilita, článek I-17). Namísto toho je zachován dosavadní po-

³ Pro ČR neplatí námitka, kterou bylo odůvodněno nezařazení tohoto nástroje mezi typy právních aktů Unie, totiž že by šlo ve vztahu k právním řádům členských států o cizorodý prvek (viz poznámku k článku I-32 v komentáři Konventu), neboť Ústava ČR obdobný nástroj zná (článek 40).

stup (článek 308 Smlouvy ES), navíc zpřísněný nahrazením konzultace Evropského parlamentu požadavkem jeho souhlasu. Vzhledem k přehlednější, systematické úpravě pravomocí Unie oproti současnému stavu (viz dále) se lze oprávněně domnívat, že k použití tohoto ustanovení nebude docházet tak často, jako v minulosti.

3. „ÚSTAVNÍ“ STATUS SMLOUVY O ÚSTAVĚ EU

Z hlediska stupně právní síly se proto návrh Ústavy EU nevymyká charakteristice pramene primárního práva EU, nevytváří novou, v hierarchii právního systému EU kvalitativně vyšší („nadpozitivní“) kategorii právních norem. Návrh **není ústavou, ve formálním smyslu nadřazenou** ostatnímu (sekundárnímu) právu ES/EU více, než dosavadní Smlouvy ES/EU, jakkoli obsahuje ustanovení konstituční povahy (zvláště díky kodifikaci předchozí „ústavní“ judikatury Soudního dvora). V tom směru je označení dokumentu jako „ústava v materiálním smyslu“ namístě. Z obsahového hlediska se Ústava EU a ústavy členských států vzájemně doplňují, tj. jsou v poměru komplementarity.

Status Ústavy EU jako mezinárodní smlouvy zůstává zachován. Státy s monistickým přístupem ke svým mezinárodně právním závazkům – k nimž se po „euronovelle“ Ústavy řadí i Česká republika – budou moci nadále spoléhat na principiální soulad svých ústavních a právních řádů s Ústavou EU a z ní vycházejícím odvozeným právem Unie. Superiorita Ústavy EU ve vztahu k právu členských států (včetně ústavního) je však – v případě vzájemného obsahového střetu – založena pouze na principu přednosti materiální aplikace, nikoliv formální platnosti práva Unie (tzv. ústavní tolerance), neboť Smlouva o Ústavě EU bude mít stejný **evropskoprávní status** jako Smlouvy ES/EU.

4. VNITROSTÁTNÍ SCHVÁLENÍ SMLOUVY O ÚSTAVĚ EU

Pro Českou republiku – jako pro kterýkoliv členský stát – z toho vyplývá, že kvůli schvalování Smlouvy o Ústavě EU **nebude třeba doplnit naši Ústavu**, protože ke schválení této Smlouvy postačí použít standardních postupů pro souhlas k ratifikaci mezinárodních smluv, tj. článek 49 jako *lex generalis* (Ústava EU naplňuje několik v něm uvedených skutkových podstat mezinárodní smlouvy) ve spojení s článkem 39 odst. 2 Ústavy ČR, popř. článek 10a odst. 2 jako *lex specialis* (bude-li Smlouva implikovat přenesení některých dalších pravomocí nad rámec stavu, založeného Smlouvou o přistoupení, viz dále) ve spojení s článkem 39 odst. 4 Ústavy ČR. Pro Českou republiku – jako nový členský stát bez dlouhodobě zažitě zkušnosti plně fungujících mechanismů vlády práva – by neměla absence přímé demokratické legitimacy přijetí Ústavy EU být překážkou průchodnosti jejího standardního vnitrostátního schválení. Ačkoliv Unie je ustavena „z vůle občanů a států Evropy“ (článek I-1 odst. 1), o nahrazení, ale ani o doplnění ratifikace na úrovni jednotlivých členských států nad rámec článku 48 Smlouvy EU schválením na úrovni EU (Evropským parlamentem nebo celounijním referendem) Konvent vážně nejednal. Pokud by v České republice byly shledány podmínky pro aplikaci článku 10a odst. 2 Ústavy ČR, klade komplex-

nost textu Ústavy EU i nedostatek zkušeností s fungováním institucionálního a právního systému Unie vzhledem ke krátkosti členství ČR v době její ratifikace na kteroukoli z variant vnitrostátního projednání a schválení (třípětinová většina všech poslanců a třípětinová většina přítomných senátorů nebo uspořádání referenda) značné nároky.

To se může promítnout i ve využití institutu **kontroly souladu** mezinárodní smlouvy podle článků 10a a 49 Ústavy ČR s **ústavním pořádkem** Ústavním soudem ČR před její ratifikací podle článku 87 odst. 2. Taková проверка ústavnosti by se však neměla týkat samotného přenesení pravomocí, které – jako krok z povahy věci omezující svrchovanost státu – bude vždy ústavní pořádek prolamovat. Měla by se proto soustředit jen na otázku, zda by ratifikací Smlouvy o Ústavě EU nedošlo ke změně „podstatných náležitostí demokratického právního státu“ v ČR, která je podle článku 9 odst. 2 Ústavy ČR nepřipustná. Za nejpravděpodobnější oblast těchto tzv. nepominutelných hodnot, které by v takovém případě Ústavní soud patrně věnoval pozornost, lze pokládat oblast základních práv a svobod (viz dále).

5. RATIFIKACE A VSTUP SMLOUVY O ÚSTAVĚ EU V PLATNOST

Návrh v čl. IV-8 v souladu s praxí dosavadních revizí podle čl. 48 SEU předpokládá ratifikaci Smlouvy všemi členskými státy v souladu s jejich ústavními pravidly. Tím principiálně opomíjí „revoluční“ návrh Komise z prosince 2002 (tzv. Pénelopé), který předpokládal možnost vstupu Smlouvy v platnost i při ratifikaci pouze 3/4 členských států s tím, že status ostatních by byl stanoven následnou smlouvou. Naproti tomu Návrh předložený Konventem počítá se vstupem Smlouvy v platnost k datu v ní pevně stanovenému nebo od prvního dne měsíce následujícího po poslední ratifikaci.

Prohlášení k Závěrečnému aktu podpisu Smlouvy zakládající Ústavu, které je nedílnou součástí Smlouvy (čl. IV-6), řeší situaci, kdy po uplynutí dvou let od podpisu Smlouvy ratifikují alespoň 4/5 členských států, zatímco ratifikace v jednom nebo několika zbývajících narazí na překážku. Věci se má poté zabývat Evropská rada. Jakým způsobem se vzniklou situací může naložit, Návrh neřeší. Lze předpokládat sjednání dodatkového protokolu k odstranění uvedené překážky event. dodatečné lhůty pro daný stát (státy) spolu s úpravou poměrů po dobu přechodného období. Návrh nevylučuje ovšem dohodu o vystoupení takového člena z Unie. S dvouokruhovým členstvím (plnoprávní členové x stávající členové, kteří neratifikovali) Návrh neuvažuje. Evropská rada by měla o případných dodatečných změnách nebo doplněních Návrhu rozhodnout sama, tedy bez znovutevření mezivládní diplomatické konference, a konsenzuálním způsobem (tj. jednomyslně).

Jedná se o pozůstatek záměru Laekenské deklarace zamezit ohrožení dosažené dohody (viz shora). Takovému nežádoucímu stavu po podpisu Smlouvy by měla MVK předejít nedvojsmyslným odstraněním zásadních rozporů současného návrhu, které by mohly ohrozit průchodnost jejího schválení v některých členských státech. Nepodařili se MVK v nejspornějších otázkách Návrhu dospět k všeobecně přijatelnému řešení, jeví se – z hlediska průchodnosti Smlouvy ratifikačním procesem – nejméně riskantním dospět alespoň k *pactum de contrahendo* s tím, že se nyní stanoví potřeba dohod-

nout detaily nejkontroverznějších bodů návrhu později a dokud k dohodě nedojde, zůstane v platnosti stávající *acquis*.

6. JINÉ OTÁZKY

Protokoly o subsidiaritě a proporcionalitě a o roli národních parlamentů, které upravují zásadní otázky vztahu Unie k členským státům, ale – jako pozůstatky předchozího smluvního vývoje – zůstaly coby typický nástroj mezinárodního práva formálně odděleny, by měly být integrovány do Smlouvy o ústavě EU, což by posílilo konzistentnost dokumentu.

Ústavní povaha dokumentu postuluje **posunutí občana Unie do centra pozornosti** evropského práva. Nejedná se jen o zakotvení právní závaznosti Charty základních práv jako součásti Ústavy EU (Část II – viz dále), ale také např. o postavení, jaké Ústava EU dává volnému pohybu osob v rámci problematiky vnitřního trhu, a o jisté snížení demokratického deficitu v rozhodovacích procesech (posílení odpovědnosti Komise vůči Evropskému parlamentu; právo na legislativní iniciativu pro 1 mil. občanů Unie; dalekosáhlé zrovnoprávnění Evropského parlamentu s Radou ministrů v legislativním procesu, aj.). Značný celkový rozsah dokumentu, vynucený složitostí jeho struktury (viz kritické poznámky shora), však tento postulát značně oslabuje.

III. PRAVOMOCI EVROPSKÉ UNIE A SUVERENITA ČESKÉ REPUBLIKY

K českému ekvivalentu anglického pojmu „competencies“: jedná se o „pravomoci“ jako substanci veřejné moci, která je svěřena Unii, nikoli o pouhý její výkon resp. určení mezi tohoto výkonu („působnost“); z této koncepce vychází i článek 10a odst. 1 Ústavy ČR.

1. PŘEHLED PRÁVNÍ ÚPRAVY V ÚSTAVĚ EU

Pro posouzení této otázky je rozhodující Hlava III Části I návrhu, tedy články I-9 a 11-17. Článek I-9 definuje **zásadu přenesení pravomocí** (odst. 1) a jasně stanoví, že pravomoci, které nebyly Ústavou Unii svěřeny, zůstávají členským státům (odst. 2). To je – oproti současnému stavu – fundamentální záruka proti „samovolnému“, ze strany členských států obtížně kontrolovatelnému rozšiřování pravomocí Unie cestou extenzivního výkladu ustanovení Smlouvy ES o některých politikách Soudním dvorem. Jde o zřehlednění a upřesnění (re)formulaci stávajícího smluvního a soudcovského *acquis*, přičemž každý posun směrem k další centralizaci pravomocí by podléhal účinné politické i právní kontrole ze strany členských států (viz shora o možnostech revize Ústavy EU).

Mimořádně významnou součástí tohoto kontrolního mechanismu je i posílení **zásady subsidiarity**, uplatňující se v oblastech jiných než výlučných pravomocí Unie, a to dvojím způsobem. Jednak, jsou výslovně respektovány pravomoci orgánů členských

států na regionální nebo místní úrovni (článek I-9 odst. 3), které mohou uplatnit své námitky z důvodu porušení zásady subsidiarity v návrhu nového právního aktu Unie prostřednictvím vlád svých států (to předpokládá doplnění českého zákonodárství o územní samosprávu). Dále, návrh nového právního aktu bude muset být přezkoumán jeho předkladatelem-Komisi, pokud vůči němu ve lhůtě šesti týdnů od jeho obdržení vznesla námitky z důvodu subsidiarity alespoň 1/3 (u aktů při vytváření prostoru svobody, bezpečnosti a práva alespoň 1/4) parlamentů členských států (Protokol o používání zásad subsidiarity a proporcionality), přičemž ve státech s bikamerálním parlamentním systémem postačí, pokud námitku uplatnila alespoň jedna z komor.

Pozoruhodným způsobem je pak řešeno právo podat standardní žalobu k Soudnímu dvoru na neplatnost už přijatého právního aktu Unie podle článku III-266 návrhu (ex-čl. 230 Smlouvy ES) ve lhůtě dvou měsíců od jeho přijetí orgánem Unie kvůli porušení zásady subsidiarity (kvalifikovanému jako „zneužití pravomoci“): vedle členského státu jako takového, kdy žalobu – stejně jako dosud – podává vláda, má mít samostatné právo na žalobu i národní parlament nebo jen jedna z parlamentních komor, kdy vláda v jeho (jejím) zastoupení žalobu Soudnímu dvoru pouze „notifikuje“ (bod 8. Protokolu). Zda členský stát této rozšířené možnosti kontroly dodržování zásady subsidiarity využije, bude záležet jen na jeho vnitrostátním politickém rozhodnutí a právním uspořádání; v podmínkách ČR by to zřejmě předpokládalo novelizaci zákonů o jednáních řádech Poslanecké sněmovny a Senátu popř. přijetí zákona o zásadách jednání a styku obou komor mezi sebou, jakož i navenek, předvídaného v článku 10b odst. 2 Ústavy ČR. S ohledem na poměrnou krátkost lhůt pro podání soudní žaloby bude efektivní uplatnění práva na kontrolu dodržování zásady subsidiarity zřejmě vyžadovat plné využití možností, které skýtá Ústava ČR v článku 10b (včetně případného vytvoření společného výboru obou komor Parlamentu pro evropské záležitosti podle odst. 3).

Článek 11 návrhu Ústavy EU je obecné ustanovení, které definuje jednotlivé druhy pravomocí; jako **obecné** pravomoci Unie rozeznává pravomoc výlučnou (odst. 1), dělenou (odst. 2) a koordinační (odst. 5), a jako **zvláštní** pravomoci pravomoc ke koordinaci hospodářských politik a politik v oblasti zaměstnanosti (odst. 3) a pravomoc v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky a s ní spjaté politiky obranné (SZBOP) (odst. 4).

2. STRUČNÁ ANALÝZA A CHARAKTERISTIKA JEDNOTLIVÝCH DRUHŮ PRAVOMOCI UNIE

Novým a jistě přínosným počinem je pokus o katalog pravomocí Unie a jejich definici, čímž se má zabránit konfliktům s členskými státy při využívání jednotlivých druhů pravomocí. V oblasti výlučné pravomoci se proto **výslovně** připouští jednání členských států pouze na základě zmocnění Uní (obsaženém buď v Ústavě EU samotné nebo v rozhodnutí orgánu Unie) a jednání k provedení právních aktů Unie. V oblasti dělené pravomoci je rivalita mezi Uní a členskými státy řešena – s výhradou korektury v důsledku uplatnění principu subsidiarity (viz shora) – primárně ve prospěch pravomoci Unie, členské státy však mohou používat vlastní pravomoc, dokud ji

Unie **mlčky** nevyužije (ve smyslu dosavadní zásady tzv. occupied fields) nebo pokud ji **výslovně** využívat přestane. Jde tedy o „kooperativní federalismus“, nikoli o dělení pravomocí ve smyslu paralelních pravomocí Unie a členských států. Koordinační pravomoc fakticky **není** vlastní rozhodovací pravomocí a nevztahuje se na harmonizaci politik a práva členských států, která je dominantní činností Unie při využívání obou předchozích druhů pravomocí. Formulování samostatné zvláštní pravomoci ke koordinaci v oblasti hospodářských a zaměstnaneckých politik je výrazem **citlivosti** zejména sociálních dopadů jednání Unie v členských státech, ačkoli náznak této pravomoci byl obsažen již ve Smlouvě ES. Zvláštní postavení pravomoci Unie v oblasti SZBP a SOP, která má ve věcně vymezeném rámci výlučnou povahu, je dáno tím, že tato oblast (dříve tzv. druhý pilíř Unie) je Ústavou EU „**komunitarizována**“, tj. v zásadě podrobena vlivu nadstátního rozhodování, s řadou zvláštností zachovávajících dosavadní mezistátní rysy této politiky (viz kapitolu II Hlavy V návrhu).

3. SROVNÁNÍ S PLATNÝM STAVEM EVROPSKÉHO PRÁVA

Z hlediska dotyků pravomocí Unie v návrhu Ústavy EU se suverenitou členských států je třeba věnovat bližší pozornost především těmto oblastem: koordinaci hospodářských politik členských států, SZBP a SOP a oblasti justiční spolupráce v civilních a trestních věcech.

a) Koordinace hospodářských politik

K jistému přeskupení pravomocí dochází v oblasti **hospodářské, resp. rozpočtové politiky**. Návrh Ústavy EU nepočítá s unifikací těchto politik členských států, takže hospodářská a měnová unie bude i nadále spočívat toliko na unifikované politice měnové. Do návrhu je zakomponována většina prvků stávajícího Paktu stability a růstu, zejména mechanismy preventivní. Základem pro koordinaci hospodářských politik mají být obecné zásady („broad guidelines“), formulované Radou a schvalované Evropskou radou. Evropská rada k těmto obecným zásadám přijímá doporučení. Stejně jako v dosavadním systému jsou rozpočtové politiky členských států monitorovány, nicméně oproti stávajícímu systému je posílena úloha Komise v tomto monitoringu. Za pozornost stojí i ustanovení, že o doporučeních proti státu, který porušuje rozpočtovou disciplínu rozhoduje Rada kvalifikovanou většinou bez ohledu na hlas dotčeného členského státu. Sankční mechanismy v podobě rozhodnutí jsou definovány obecně a lze předpokládat, že budou zpřesněny sekundární normou.

V oblasti měnové politiky se posiluje úloha generální rady Evropského systému centrálních bank jakožto společného orgánu měnové politiky zúčastněných a nezúčastněných států měnové unie. Měnová politika nezúčastněných států (zprvu včetně měnové politiky ČR) bude více koordinována v rámci tohoto orgánu. Zapojení do Mechanismu směnných kursů II není formulováno jako obligatorní, nicméně návrh ukládá nezúčastněným státům, využívat zkušeností získaných v rámci tohoto systému. V případě problémů s platební bilancí nebo měnových problémů vůbec předpokládá návrh akce na pomoc dotčeným státům ze strany orgánů Unie. Návrh zužuje operační prostor

pro měnové politiky centrálních bank nezúčastněných států měnové unie do doby, než se příslušné státy zapojí do třetí etapy měnové unie a svoji měnové politiky se vzdají úplně. V tomto kontextu navozuje otázku revize čl. 98 Ústavy ČR.

b) Společná zahraniční a bezpečnostní politika

Společná zahraniční a bezpečnostní politika se, jak řečeno, stává součástí té části (napříště jednotného) práva Unie, označované doposud pojmem „právo komunitární“. Navrhuje se tedy, aby – na rozdíl od dosavadního stavu, kdy tato společná politika byla uskutečňována na mezivládní úrovni – platila i zde zásada loajality členských států vůči Unii, což má mít za následek bezpodmínečnou podporu jednání Unie ze strany členských států, včetně zdržení se jakýchkoliv akcí, které by mohly na SZBOP negativně působit (viz čl. III-195 odst. 2). V rámci této společné politiky určuje Unie obecné směry, vydává evropská rozhodnutí o akcích a stanoviscích Unie a provádí tyto akce a stanoviska a konečně rozvíjí systematickou spolupráci členských států v jejich politikách.

Zatímco nově formulovaná pravomoc Unie v oblasti koordinace hospodářských politik a politik zaměstnanosti členských států (článek I-11 odst. 3) nepřekračuje *status quo* (články 99 a 125 Smlouvy ES), vymezení pravomoci v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky a zejména politiky obranné (článek I-11 odst. 4 ve vazbě na článek I-15) zakládá **novou pravomoc** Unie. To se týká zejména ustanovení odst. 1 článku I-15, rozšiřujícího působnost unijní pravomoci (dosud podle Hlavy V. Smlouvy EU vymezenou katalogem) na všechny aspekty SZBOP, a ustanovení odst. 2, který definuje s tím spojené povinnosti členských států přísnějším způsobem, než stanoví obecná formulace zásady loajality v článku I-5 odst. 2). Tento závěr poněkud zmírňuje úprava provádění SZBOP (článek I-39 a I-40). „Komunitarizace“ SZBOP v takto navržené podobě proto odůvodňuje úvahu o použití článku 10a odst. 2 Ústavy ČR při schválení Smlouvy o Ústavě EU (3/5 většina v Parlamentu nebo referendum).

c) Justiční spolupráce v civilních a trestních věcech

Podobný závěr lze učinit i ohledně návrhu úpravy v oblasti **justiční spolupráce v civilních a trestních věcech**, kde dochází podle předloženého návrhu Ústavy EU k rozšíření pravomoci Unie. Ve srovnání s dosavadní úpravou (čl. 65 Smlouvy ES) se pravomoci v oblasti justiční spolupráce v civilních věcech rozšiřují o legislativní kompetenci ve věcech alternativních metod urovnávání sporů (mediace), ve vytváření vyššího standardu ohledně přístupu k právu, částečně též v oblasti uznání a výkonu soudních a mimosoudních rozhodnutí (kterážto oblast zahrnuje veškerá rozhodnutí bez omezení, jež za současného stavu spočívalo v koncentraci pouze na civilní a obchodní věci), při podpoře dalšího vzdělávání soudců a justičních zaměstnanců. V oblasti justiční spolupráce v trestních věcech (dosud čl. 31 Smlouvy EU) navrhuje se nyní, aby v pravomoci EU bylo též přijímání pravidel a postupů k uznání všech druhů rozsudků a soudních rozhodnutí, úprava dalšího vzdělání soudců, státních zástupců a justičních zaměstnanců, stejně jako přijímání předpisů o minimálním standardu práv jednotlivců v trestním řízení, úprava práv obětí trestných činů a jiných specifických aspektů trestního řízení, vydání pravidel o minimálních

standardech v oblasti zvlášt' závažné trestné činnosti, jako např. terorismus, obchodování s lidmi, sexuální vykořisťování žen a dětí apod. včetně počítačové a organizované kriminality.

IV. POSTAVENÍ ZÁKLADNÍCH PRÁV EU

A JEJICH VZTAH K LISTINĚ ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD

1. POVAHA USTANOVENÍ CHARTY Z HLEDISKA ÚSTAVNÍHO POŘÁDKU ČR

Smlouva o Ústavě EU bude mít – stanoví-li něco jiného než vnitrostátní zákon – stejně jako kterákoli jiná mezinárodní smlouva ve stejném postavení **přednost** před tímto zákonem (článek 10 Ústavy ČR). Dále podle ustálené judikatury Soudního dvora bude platit **přímá aplikace** těch ustanovení Ústavy EU, která jsou dostatečně konkrétní a jsou schopna být závaznými právními pravidly. Při srovnávání Ústavy EU a norem českého ústavního pořádku nejde proto o zjišťování případné neslučitelnosti některých ustanovení ústavního pořádku za účelem jejich nutné novelizace, ale spíše o potřebu upozornit na bezprostřední aplikaci některých ustanovení Ústavy EU v případě, že by k takové novelizaci nedošlo. Posouzení vhodnosti popř. nutnosti novelizace je závislé hlavně na odhadu dopadů, které by její neprovedení mohlo mít na právní jistotu jednotlivce (včetně občanů a jiných osob z ostatních členských států, pobývajících na území České republiky).

Nejvýznamnější změnou oproti dosavadnímu dopadu evropského práva na právní řády členských států je bezpochyby téměř doslovné začlenění **Charty základních práv EU**, přijaté na zasedání Evropské rady v Nice (2000) jako právně nezávazná deklarace, do návrhu Ústavy EU (Část II).

Text **Preambule** Charty základních práv by měl být integrován do textu Preambule celé Smlouvy (dosavadní řešení, které je pozůstatkem legislativního vzniku Charty, není vhodné).

Je zřejmé, že ustanovení Charty jsou **přímo aplikovatelná** na právní vztahy v jednotlivých členských státech. Pokud jde o skutečný dosah Charty, který je nepochybně dán poměrem vnitrostátní úpravy základních lidských práv a svobod k obsahu této Charty, je rozhodující článek II-52 odst. 4 návrhu. Toto ustanovení přizpůsobuje obsah Charty národním právním řádům, to však jenom v případech, kdy Charta upravuje základní práva tak, jak se podávají ze společné ústavní tradice členských států. V takovém případě budou tato základní práva vykládána ve smyslu těchto tradic. Z toho však též plyne, že za situace, kdy v národním právním řádu základní práva, obsažená v Chartě, upravena nejsou, bude platit evropská úprava.

V dalším nebudeme zkoumat, do jaké míry je naše ústavní tradice základních lidských práv v souladu se společnou evropskou tradicí v této oblasti. Soustředíme se pouze na problém srovnání textu Charty s textem ústavního zákona, kterým se uvozuje Listina základních práv a svobod (zákon č. 2/1993 Sb.).

2. SROVNÁNÍ CHARTY S LISTINOU

K závěru o tom, že **česká právní úprava již obsahuje ochranu** upravenou v Chartě, můžeme dojít v těchto případech:

Důstojnost člověka (čl. 1) odpovídá čl. 10 odst. 1 Listiny; právo na život (čl. 2) odpovídá čl. 6 Listiny; právo na integritu včetně nelidských trestů a zákazu otroctví (čl. 3, 4, 5) odpovídá čl. 7 Listiny; právo na svobodu a bezpečnost (čl. 6) odpovídá čl. 8 Listiny; respektování soukromého a rodinného života (čl. 7) odpovídá čl. 10 odst. 2 Listiny; ochrana osobních dat (čl. 8) odpovídá čl. 10 odst. 3 Listiny; svoboda myšlení, svědomí a vyznání (čl. 10) odpovídá čl. 15 odst. 1 a 16 Listiny; svoboda projevu a informací (čl. 11) odpovídá čl. 17 Listiny; svoboda shromažďovací (čl. 12) odpovídá čl. 19–20 resp. 27 Listiny; svoboda umění a věd (čl. 13) odpovídá čl. 15 odst. 2 Listiny; právo na vzdělání (čl. 14) odpovídá čl. 33 Listiny; svoboda volby povolání (čl. 15) odpovídá čl. 26 Listiny; ochrana vlastnictví (čl. 17) odpovídá čl. 11 Listiny; ochrana zdraví (čl. 35) odpovídá čl. 31 Listiny; volební právo (čl. 40) odpovídá čl. 21 Listiny.

3. VÝSLEDKY SROVNÁNÍ

Z výše uvedeného srovnání plynou určité rozdíly spočívající v tom, že některá práva a svobody v jedné úpravě nemají ekvivalenty v úpravě srovnávané. Tento „přesah standardu“ na straně Ústavy EU je sice podstatně významnější než je opačná disproporce, pro členské státy ovšem bude závazný jen v rozsahu, v jakém jsou povinny implementovat právo Unie (článek II-51 odst. 1 návrhu). To by znamenalo, že přímo by byla aplikována následující ustanovení Ústavy EU:

Článek 6 – právo na svobodu a bezpečnost; článek 9 – právo na založení manželství a rodiny; článek 16 – právo na podnikání; článek 18 – právo na azyl; článek 19 – ochrana proti odsunu; článek 21 – zákaz diskriminace; článek 22 – povinnost Unie respektovat kulturní a náboženské rozdíly; článek 27 – demokratická práva v podniku; článek 28 – právo na vyjednávání a další opatření zaměstnanců; článek 29 – právo na zprostředkování práce; článek 30 – ochrana proti propouštění; článek 32 – ochrana dětí a mladistvých v práci; článek 33 – ochrana rodinného a pracovního života; článek 36 – právo na služby v obecném hospodářském zájmu; článek 37 – povinnost Unie k ochraně životního prostředí; článek 38 – ochrana spotřebitele; článek 39 – volební právo do Evropského parlamentu; článek 41 – právo na dobrou správu; článek 42 – právo na přístup k dokumentům; článek 43 – právo na evropského ombudsmana; článek 44 – petiční právo u Evropského parlamentu; článek 45 – volný pohyb po všech členských státech Unie; článek 46 – právo na diplomatickou a konzulární ochranu; článek 47 – právo na řádný proces.

Nad tento rámec nebude vznik dalšího, třetího závazného psaného standardu základních práv (vedle Listiny základních práv a svobod a Evropské úmluvy o ochraně základních práv a svobod) pro české úřady a soudy znamenat nové relevantní kritérium posouzení právnosti rozhodnutí orgánu veřejné moci, neboť Charta do značné míry přebírá příslušnou judikaturu Soudního dvora, která tak jako tak bude po přistoupení ČR k EU pro české orgány veřejné moci novým, závazným kritériem posouzení.

Přistoupení Unie k Evropské úmluvě, které je postulováno v článku II-7 odst. 2, by ovšem znamenalo změnu pořadí standardů základních práv z hlediska jejich soudní aplikace, neboť ustanovení Evropské úmluvy (včetně výkladové judikatury Evropského soudu pro lidská práva) by získala – coby bezprostředně aplikovatelná součást práva Unie – přednost před Listinou, zatímco dosud mají přednost pouze před obyčejnými (nikoli ústavními) zákony ČR. Některé články Charty jsou ovšem spíše zásadami pro úpravu postavení jednotlivce (zejména v hlavách III a IV) a postrádají proto bezprostřední aplikovatelnost, ačkoliv nelze vyloučit, že aktivistický výklad, známý z praxe Soudního dvora, jim tuto vlastnost v budoucnu může přiznat.

Způsob stanovení hierarchie v aplikaci Charty a národních standardů ochrany základních práv v článku II-5 návrhu je formulován tak, že jeho plný smysl vyjde najevo teprve v kontextu se zásadou přednosti práva Unie v právních řádech členských států. V souladu s touto zásadou o použití národního standardu jako případně standardu s vyšší mírou ochrany než jakou poskytuje Charta (a tedy nepřímo o nepoužití Charty) nerozhodne orgán členského státu zcela autonomně, což by mohlo vést k porušení postulátu jednoty práva Unie. Proto je třeba tomuto ustanovení rozumět s dovětkem „**aniž by tím byla dotčena přednost práva Unie**“. Teprve při respektování zásady přednosti včetně procesního nástroje jejího objasnění v nejasných případech (jímž je řízení o předběžné otázce výkladu nebo platnosti práva Unie u Soudního dvora podle článku 234 Smlouvy ES a na něj navazující ustálené judikatury) lze dojít ke sjednocení výkladu kritéria „vyšší míry ochrany“ a případnému použití národní úpravy základních práv jako standardu ochrany výhodnějšího pro jednotlivce, než jaký nabízí Charta. V tom spočívá i základní záruka proti změně „podstatných náležitostí demokratického právního státu“, kterou Ústava ČR nepřipouští (článek 9 odst. 2). Odpadne tak důvod nesouladu Smlouvy o Ústavě EU s ústavním pořádkem ČR, který by bránil její ratifikaci (viz poznámku shora o tzv. předběžné kontrole ústavnosti mezinárodní smlouvy podle článku 87 odst. 2 Ústavy ČR).

V. PRÁVNÍ AKTY A ROZHODOVACÍ PROCESY UNIE

Taxativní určení jednotlivých typů právních aktů Unie a oddělení aktů legislativních od ostatních i sjednocení způsobů jejich přijetí je správné. Také zjednodušení tvorby (super)kvalifikované většiny v Radě ministrů a v Evropské radě (k 1. 11. 2009) jako dvojí většiny – většiny členských států, současně reprezentující 3/5 obyvatelstva celé Unie (resp. 2/3 většiny členských států, současně reprezentující 3/5 obyvatelstva) – oproti modelu trojí většiny s vážením hlasů je třeba rozumět především jako posílení vlivu obyvatel Unie (prvotního nositele suverenity) v poměru k členským státům (jako nositeli suverenity teprve odvozené). Kritické připomínky lze mít jen k těmto prvkům návrhu Ústavy EU:

Prováděcí **evropské nařízení** má podle článku I-32 odst. 1 čtvrtý pododstavec ambivalentní povahu (dosavadního nařízení i dosavadní směrnice), což bude činit implementační praxi členských států nemalé potíže při stanovení míry jejich přípustné autonomie.

Zavedení **zvláštních legislativních** (dosud spolurozhodovacích) **procesů** nad rámec postupu obecného (článek I-33 odst. 2) znepřehledňuje – v rozporu s postulátem transparentnosti – rozhodovací instrumentárium Smlouvy, jde však o otázku ve své povaze politickou (optimálního vybalancování vlivu mezistátního [Rada] a nadstátního [Evropský parlament] elementu).

Zavedení kategorií **nařízení vydávané na základě zmocnění** (článek I-35) a **prováděcí akty** (článek I-36) vede opět ke stejnému negativnímu důsledku, jakkoliv je účel zavedení kategorie „prováděcích aktů“ chvályhodný (institucionalizace dosud málo přehledné a z hlediska právnosti i sporné praxe tzv. komitologie).

Evropská rozhodnutí v oblasti SZBOP jsou přijímána v Radě ministrů jednomyslně, přičemž zdržení se hlasování nebrání vydání těchto rozhodnutí. Kvalifikovanou většinou však mohou být přijata evropská rozhodnutí, jestliže je Rada ministrů vydává na základě jiného evropského rozhodnutí o strategických zájmech a cílech Unie nebo na návrh ministra zahraničních věcí přijímá rozhodnutí o akci nebo stanovisku Unie nebo vydává evropské rozhodnutí k provedení akce nebo stanoviska Unie, či konečně vydává podle článku III-203 návrhu evropské rozhodnutí ke jmenování zvláštního zmocněnce. Vedle toho může fakultativně Rada ministrů rozhodnout, že bude i v jiných věcech rozhodovat kvalifikovanou většinou. To však neplatí pro rozhodnutí, která mají vojenský nebo obranně politický charakter. Omezená pravomoc Soudního dvora ke kontrole právnosti rozhodnutí Unie v této oblasti se (zatím) nemění.

Zdůraznění bezprostřední aplikovatelnosti evropských zákonů a evropských nařízení v **členských státech** poněkud odsouvá do pozadí extraterritoriální účinky evropského práva, tj. jeho závaznost – za určitých podmínek – i pro subjekty z nečlenských států (viz rozsudek Soudního dvora ve věci *Wood Pulp*, které dovedilo závaznost soutěžních pravidel i pro zahraniční vývozce na vnitřní trh Unie).

Ustanovení o **odpovědnosti Unie za škodu** způsobenou porušením práva Unie (článek III-333, tzv. mimosmluvní odpovědnost) pouze reprodukuje článek 288 Smlouvy ES, ačkoli v této oblasti došlo cestou výkladové judikatury k významnému pohybu (zejména pokud jde o případný souběh s odpovědností členských států za škodu způsobenou nesprávnou implementací jejich závazků vyplývajících z právních aktů Unie). Také minulý rozvoj institutu komunitárně definované **odpovědnosti členského státu za škodu** způsobenou jednotlivci porušením práva Unie, ke kterému došlo na podkladě judikatury Soudního dvora, by zasluhoval úpravu.

Velmi významnou změnou s dalekosáhlými politickými implikacemi pro členské státy je přeměna **hlasování kvalifikovanou většinou** v Radě ministrů z pravidla, používaného dosud jen na základě výslovného ustanovení Smlouvy, v **zásadu rozhodovacího procesu** (článek I-22 odst. 3), z níž Ústava EU činí výjimky ve prospěch hlasování jednomyslného. Tato změna je v rámci legislativní procedury důsledně kompenzována právem spolurozhodování (veta) Evropského parlamentu, které bylo v návrhu rozšířeno z dřívějších 37 oblastí rozhodování na 80 oblastí. Kladou se tak vyší nároky na účinnost obecné politické kontroly vlád členských států ze strany národních parlamentů (pokud představitel vlády v Radě ministrů bude přehlasován, popř. jeho abstence nebude mít vliv na závaznost přijatého rozhodnutí pro daný členský stát)

a vzrůstá také význam fungujícího mechanismu kontroly dodržování zásady subsidiarity na národní úrovni (viz shora).

VI. ZÁVĚRY

Jak řečeno v úvodu, účelem tohoto posudku je zjistit dopad navrhované Ústavy EU na český právní řád, zejména na ústavní pořádek, a upozornit na s tím spojené možnosti dalšího postupu. V úvahu přicházejí dvě základní linie: Představitel vlády České republiky jistě může – s využitím výsledků předchozí debaty na půdě Parlamentu – na MVK zaujmout kritické stanovisko k textu návrhu Ústavy EU a usilovat o plné využití prostoru k jednání o protinávrzích, modifikacích či úpravách, které předloží. Druhá linie směřuje k promyšlení, iniciování a prosazení potřeby určitých změn ve vnitrostátním právním řádu. K úvaze o potřebě legislativních změn lze předložit takto strukturované doporučení:

1. Za účelem vnitrostátního projednání a schválení návrhu Smlouvy o Ústavě EU **není třeba zasahovat** do Ústavy ČR, neboť stávající znění článků 10 resp. 10a kýtá dostatečný prostor k takovému postupu.
2. Právní úpravu vztahu mezi ústředními orgány moci zákonodárné a výkonné by bylo **vhodné doplnit** příslušným zákonem, zejména za účelem připravenosti ČR využít možností politické a právní kontroly dodržování zásady subsidiarity ze strany EU.
3. Při výkladu a aplikaci ústavní Listiny základních práv a svobod a běžných zákonů bude nutno respektovat přednost Charty základních práv jako součásti Ústavy EU v otázkách, které spadají do její působnosti, a případně se zdržet aplikace některých jejích ustanovení. Pokud by takováto aplikační situace (nepřímá novelizace) vedla k právní nejistotě, bylo by namíste provést novelizaci řádnou (např. přípojením dodatku k Listině, podle něhož by se za „občana“ považoval „občan Evropské unie“). Na druhé straně, Ústava EU respektuje případný vyšší standard ochrany podle národní úpravy, což eliminuje její nesoulad s ústavním pořádkem ČR ve smyslu fakultativní kontrolní pravomoci Ústavního soudu podle čl. 87 odst. 2 Ústavy ČR.

APPRAISAL OF THE DRAFT CONSTITUTION OF THE EUROPEAN UNION
(with consideration to potential impacts on the legal order,
including, the constitutional order of the Czech Republic)

Summary

1. *It is possible to appraise the impacts of the Draft Constitution of the EU on the state sovereignty of the CR only in the context of the changes which will occur upon the country's accession to the Union. A number of such changes will remain concealed from common view by the sober formulation of the*

so-called Euro-amendment of the Constitution of the CR (Const. Law no. 395/2001 Coll.), which does not deal explicitly with the effects of EU law in the Czech legal environment.

- 2. As submitted by the Convention, the Draft Constitution of the EU consolidates and elaborates the content of the existing constitutional principles of the Union, and forms, together with the constitutions of the member states, one functional whole. It is not, however, a constitution in the formal sense, since it does not (as yet) feature the direct involvement of the citizens as the primary constitutional power on a Union-wide level.*
- 3. For the purposes of domestic approval of the Draft Treaty on the Constitution of the EU it will not be necessary to make an additional amendment to the Constitution of the CR, since the current language of Article 10 and/or 10a offers sufficient room for such discussions.*
- 4. The Draft Constitution of the EU confers some new powers from the member states to the EU, especially in the field of common foreign and security policy. Nonetheless, the exercise of such powers is, in general, still contingent upon the usage of legal instruments available from intergovernmental cooperation.*
- 5. The Draft Constitution of the EU significantly expands the options for national parliaments to participate in political and legal monitoring of adherence to the principle of subsidiarity by Union institutions. The legal formulation of the relationship between the central bodies of legislative and executive power in the CR ought to be enforced to ensure the full usage of such options (the so-called "Liaison Act").*
- 6. The inclusion of the Charter on Fundamental Rights into the Draft Constitution of the EU significantly expands the set of directly applicable provisions of Union law at national level with supremacy not only over laws but also over the constitutions of the member states, insofar as such laws or constitutions might obstruct domestic implementation of Union law.*
- 7. If indirect amendment as a consequence of the principle of supremacy should lead to legal uncertainty, it would be appropriate to perform a due amendment (e.g. by attaching an addendum to the Czech Charter, pursuant to which a "citizen" would be deemed to mean any "citizen of the European Union"); a due amendment might also entail restricting the space for a facultative preliminary review of the constitutionality of the Treaty on the Constitution of the EU by the Czech Constitutional Court pursuant to Article 87(2) of the Constitution of the CR.*
- 8. An indirect restriction of state sovereignty will occur as a result of the change in the provisions on voting by qualified majority in the Council, which will be made to a general principle for passing decisions in this institution (with permissible exceptions in favor of unanimous voting). At the same time, however, there will be a significant strengthening of the democratic legitimacy of Union decisions on issues of legislation, the passing of which will be fully conditional upon the approval of the European Parliament.*