

SMLOUVA ZAKLÁDAJÍCÍ ÚSTAVU PRO EVROPU JAKO SMLOUVA PODLE čl. 10a ÚSTAVY ČR A ROLE NÁRODNÍCH PARLAMENTŮ V NÍ

JAN KYSELA

Dne 1. května 2004 završuje Česká republika významnou část svého proevropského integračního úsilí – stává se členským státem Evropské unie (dále jen „EU“). Integrační proces tím však rozhodně nekončí. Dáno je to jednak např. nutností reálného přizpůsobení administrativních a justičních kapacit aplikace práva novému stylu práce, v němž roli samostatného a přímo aplikovatelného pramene práva bude nadále sehrávat právo evropské, jednak dynamikou vývoje samotné EU. Podoba integračního uskupení se jen za dobu našeho snažení o členství v něm dosti změnila. Jistým mezníkem tohoto pokračujícího vývoje je Smlouva zakládající Ústavu pro Evropu, resp. její návrh zpracovaný Konventem o budoucnosti Evropy (dále „jen „návrh ústavní smlouvy““). Není ambicí tohoto pojednání citovaný návrh detailně rozebrat, omezím se pouze na připomínku jeho vzniku, včetně přispění České republiky, jeho oficiální domácí reflexi, právní povahu, posuzovanou prismatickým Ústavou ČR, a konečně na téma odstraňování demokratického deficitu EU v té jeho části, která spočívá na úrovni národních parlamentů.¹ V závěrečné části textu se – nejen ve vazbě na návrh ústavní smlouvy – zmíním o europeizaci českého Parlamentu, což je téma dlouhodobě diskutované v praxi i literatuře, avšak téma z povahy věci stále neuzavřené.²

I. USTAVENÍ KONVENTU A PŘÍPRAVA NÁVRHU ÚSTAVNÍ SMLOUVY

Konvent o budoucnosti Evropy nebyl první evropskou pracovní platformou svého druhu, byl však ve srovnání se svým předchůdcem, jehož úkolem bylo zpracovat návrh Charty základních práv, pověřen úkoly dalekosáhlejšími (viz Laekenská

¹ Druhou úrovní překonávání demokratického deficitu, tj. nedostatku přímé demokratické legitimacy rozhodovacích orgánů EU, především právo tvorné Rady, je posilování Evropského parlamentu, nastartované Jednotným evropským aktem a prozatím završené návrhem ústavní smlouvy v podobě stanovení spolurozhodovací procedury (v zásadě vzájemné veto Rady a Evropského parlamentu) jako obecné legislativní procedury. Třetí úroveň, spíše potenciální, jsou rozhodovací intervence lidu, tj. obligatorní referenda v některých případech (rozšiřování a prohlubování EU). V tomto třetím případě však musíme odlišovat lid členských států jako suveréna těchto států od lidu evropského, jehož existence je dosud nejistá. Pro snižování demokratického deficitu by nicméně mohlo mít význam rozhodování lidu v obou naznačených kvalitách.

² Za řadu cenných připomínek k textu bych rád poděkoval JUDr. Jiřímu Georgievovi z Kanceláře Senátu, který má větší část předmětné problematiky tak říkajíc v referátu.

deklarace), úkoly, o nichž se od počátku předpokládalo, že jim nemusí dostat. Pomineme-li zásadní rozhodnutí o zapojení kandidátských zemí do práce Konventu se statutem téměř plnoprávným (bez práva veta³), byla zajímavým rysem složení Konventu kvantitativní dominance parlamentářů, především z řad národních parlamentů. Z celkem 105 členů Konventu bylo národních parlamentářů z členských i kandidátských zemí 56; k nim je možno připočíst 16 zástupců Evropského parlamentu.⁴ Neprojevovávali se nicméně (a vcelku logicky) jako semknutý blok – převážila státní či stranická příslušnost, mezi zájmy národních parlamentů a Evropského parlamentu existují tenze co do pohledu na klíčovou otázku, kdo je rozhodujícím nositelem demokratické legitimacy v EU apod.

Na České republice na počátku roku 2002 bylo za exekutivu a legislativu vybrat trojici delegátů a trojici jejich alternátů. Podle závěrečného prohlášení summitu v Laeken se mělo jednat vždy o jednoho zástupce hlavy státu nebo vlády a dva zástupce národního parlamentu. Zmínka o hlavě státu byla přičiněna z důvodu značné pestrosti dotčených 27 ústavních systémů, pročež summit ponechal na národních státech, zda zastupování v obecně mezinárodních a zvláště evropských záležitostech ponechávají hlavám států nebo vládám.

Česká literatura se tomuto tématu příliš nevěnovala, a pokud ano, tak se přikláněla k tomu, že by na summitech Evropské rady měl Českou republiku zastupovat prezident republiky, jemuž reprezentace státu navenek podle Ústavy přísluší.⁵ Mohl případně být, jako je tomu u Francouzů, doprovázen předsedou vlády. Praxe nicméně převážila spíše ve prospěch předsedy vlády; svědčí tomu ostatně také politická odpovědnost vlády (vazba na reprezentaci lidu a lid samotný), na rozdíl od neodpovědnosti hlavy státu. Bylo tedy vcelku jasné, že exekutivním zástupcem bude delegát vlády, pravděpodobně ministr zahraničních věcí. Co však zástupci Parlamentu?

Zcela přirozeným se ve státi s dvoukomorovým parlamentem jevil požadavek zastoupení obou jeho komor, přesto nebyl od počátku obecně akceptován (např. premiér *M. Zeman* několikrát mluvil o reprezentování českého Parlamentu dvojicí poslanců). Argumentovat ve prospěch bikamerální reprezentace se dalo postulátem vtažení všech klíčových politických institucí podílejících se na postupném integrování ČR do EU, tím spíše, že tzv. euronovela Ústavy předpokládala shodný a rovnocenný způsob zapojení obou komor do „evropské agendy“ v období po vstupu do EU. K tomu přistupoval požadavek kontinuity národní delegace, problematizovaný červnovými volbami v roce 2002, jež měly ukončit působení Poslanecké sněmovny i vlády čtyři měsíce po zahájení práce Konventu – prvek kontinuity v této optice mohl představovat právě zástupce Senátu. V neposlední řadě bylo podstatné, a to nejen kvůli blížícím se volbám, zajistit zastoupení hlavních politických proudů, čemuž shodou okolností momentální složení vlády a obou parlamentních komor přálo.

³ Vzhledem ke specifickému stylu řízení plenárních zasedání prezidentem Konventu *V. Giscardem d'Estaing* a způsobu přijímání rozhodnutí se tato distinkce ukázala být nevýznamnou.

⁴ Právě převaze parlamentářů přičítal úspěšnost Konventu předseda zahraničního výbor Evropského parlamentu *E. Brok* na 16. setkání předsedy Evropského parlamentu s předsedy parlamentů kandidátských a přistupujících zemí v Budapešti počátkem února 2004.

⁵ Šišková, N.: *Základní otázky sblížení českého práva s právem ES* (Praha, 1998), str. 118–119. Soudě z jeho recenze v *Právniku* č. 5/2001 s ní v tomto ohledu souhlasí také *J. Blahož*.

Souhrn citovaných argumentů, z nichž zřejmě největší stranickopolitickou váhu měl ten poslední, vyústil v rozhodnutí široce obeslané porady u ministra zahraničí o institucionálním zastoupení vlády, Poslanecké sněmovny a Senátu, resp. stranickém zastoupení ČSSD, ODS a tehdejší Čtyřkoalice. Tato téměř obecná shoda, vyjma nespojenosti KSČM, nicméně poněkud zkomplikovala vztahy institucí a jejich delegátů: zastupuje delegát Sněmovny primárně svou komoru, anebo svou politickou stranu? Pokud přitakáme první odpovědi (tomu by svědčil fakt zvolení delegátů a alternátů příslušnými komorami), měl by být zřejmě povinen podřídit se mandátu sněmovní většiny, jež však patrně bude odlišný od postoje politické strany; přitakáme-li odpovědi druhé, platí to naopak.⁶

Poslanecká sněmovna vyřešila toto dilema minimální komunikací se svým delegátem *J. Zahradilem*; alternát *P. Nečas* se jednání Konventu nezúčastňoval. Naproti tomu se za Senát práce Konventu účastnil jak delegát *J. Zieleniec*, tak alternát *F. Kroupa*. O každém zasedání vypracoval delegát veřejně přístupnou zprávu (celkem jich bylo 22), kterou projednával zprvu specializovaný podvýbor pro Mezivládní konferenci EU v roce 2004, později výbor pro evropskou integraci, v pravidelných intervalech o jejich činnosti jednalo plénum Senátu (vzájemná komunikace mezi dvojicí delegát – alternát a Senátem a jeho orgány byla upravena usnesením Senátu č. 261 ze 16. ledna 2002).⁷ I zde však byly pokusy o formulaci senátního mandátu odmítnuty s poukazem na reprezentaci určitého politického proudu; zůstalo tak u informování o dění a názorech.⁸

Obtíže zvolené řešení přineslo také exekutivě, a to zejména po nahrazení dosavadního delegáta *J. Kavana* alternátem *J. Kohoutem*, státním tajemníkem pro evropskou integraci. *J. Kohout* totiž byl jako úředník podřízeným ministra zahraničí, prosazovat však měl politickou linii ČSSD, resp. vlády, byla-li vládní stanoviska ve shodě se stranickými. Obdobný model považuji za dlouhodobě neudržitelný, neboť nutně musí vést k provozování dvou politik v rámci jednoho ministerstva s formálně jediným politickým šéfem. Z našeho hlediska však je podstatné, že podobně jako Senát projednávala i vláda průběžně zprávy o postupu prací Konventu. Na rozdíl od senátních dokumentů však ty vládní nebyly vždy zpřístupněny.

Vliv českých reprezentantů na Konventu byl odvislý od jejich souznění s převažujícím naladěním, jež bylo silně prointegrační. Z toho také vyplývá menší úspěšnost připomínek sněmovního delegáta.

⁶ V poněkud jiné podobě je to tento problém znám z činnosti meziparlamentních delegací. Poslanecká sněmovna je ustavuje na čtyři roky, senátní část se mění s jednotlivými funkčními obdobími, tj. po dvou letech. Existuje nicméně pouze velmi slabá vazba mezi členy těchto delegací a příslušnými komorami; v podstatě se vyčerpává předkládáním souhrnných zpráv za určitá období. Není však zcela zřejmé, na základě čeho se parlamentní delegáti – např. v Radě Evropy – rozhodují (pokyny politické strany, klubu, vlastní svědomí, analýzy ministerstva zahraničních věcí...). Ve Sněmovně se pokoušel hrát roli koordinátora zahraniční výbor v době, kdy byl jeho předsedou *J. Payne*; po té, co přestal být předsedou výboru a stal se vedoucím jedné z delegací, se koordinačním pokusům zahraničního výboru velmi bránil.

⁷ Senát byl rovněž garantem Národního fóra o budoucnosti Evropy, jehož zasedání a tematických diskusí se zúčastňovali představitelé občanské a odborné veřejnosti, mající zde mj. příležitost debatovat s delegáty a alternáty ČR.

⁸ Otázkou je, zda se o instrukce „svým“ delegátům pokoušely parlamentní kluby.

II. NÁVRH ÚSTAVNÍ SMLOUVY Z PERSPEKTIVY VLÁDY A PARLAMENTU ČR

Konvent ukončil svou činnost v červenci 2003. Jakkoliv s tím zdaleka ne všichni počítali, uzavřel svá jednání předložením koherentního nevariantního dokumentu, návrhu ústavní smlouvy. Ten se měl stát předmětem jednání mezivládní konference, jež nakonec nezačala až v roce 2004, jak bylo zprvu zamýšleno, nýbrž již v říjnu 2003 (s tímto postupem nespokojeným kandidátským zemím byla garantována plná práva účastníků konference). Nám jde nyní o to, jak byl návrh ústavní smlouvy přijat v ČR, a to především orgány, jež se svými reprezentanty na jeho vzniku podílely.

Jednoduchá je situace v Poslanecké sněmovně, jež meritorní stanovisko nezaujala, vzala pouze na vědomí vládní mandát pro mezivládní konferenci; integrační výbor nadto doporučil uspořádat k návrhu ústavní smlouvy referendum (z toho se dá usuzovat, že výbor tuto smlouvu subsumuje čl. 10a Ústavy ČR). Rozprava v plné schůzi (7. října 2003) byla povýtce politická, argumentačně založená na obhajobě či nedoocnění národních zájmů apod.

Vláda přijala mandáty pro mezivládní konferenci, z nichž lze vyčíst zásadní spokojenost s návrhem ústavní smlouvy.⁹ V prvním mandátu z 1. října se totiž v rámci otázek otevřených k debatě italským předsednictvím omezuje pouze na požadavek rotačního týmového předsednictví (s tím souvisí spíše odmítavý postoj ke stálému předsedovi Evropské rady), má výhrady k navržené podobě strukturované a užší spolupráce v oblasti Společné bezpečnostní a obranné politiky, podporuje zachování výpočtu kvalifikované většiny podle smlouvy z Nice, resp. akceptuje přechod na dvojitou většinu, půjde-li o kumulaci kritérií 60 % států a 60 % obyvatel, trvá na zásadě jeden stát – jeden komisař a obhajuje rozdělení mandátů v Evropském parlamentu podle nicejské smlouvy s dodatečnými mandáty pro ČR a Maďarsko. Některé další otázky vláda avizuje jako vhodné k debatě, ať již z vlastní iniciativy, anebo podpořením iniciativy jiných států (např. možnost přistoupení EU k Evropské úmluvě o ochraně základních práv a svobod). Z hlediska užšího předmětu našeho zájmu stojí za pozornost formulace: „*ČR podpoří, aby převádění oblastí z jednomyslného na většinové hlasování podléhalo ratifikaci ve všech členských zemích v souladu s jejich ústavním pořádkem.*“; tato tzv. přechodová klauzule (čl. I-24) je totiž jedním z ustanovení, která mají vztah jak k problematice čl. 10a Ústavy, tak k tématu role národních parlamentů.

Druhý, prosincový, mandát se týkal postojů české delegace na nadcházejícím summitu, jímž měla mezivládní konference podle optimistického italského scénáře vyvrcholit. Vláda konstatuje úspěšnost mnoha svých námětů a setrvává na již výše uvedených požadavcích k výpočtu kvalifikované většiny, složení Komise, zpřesnění podmínek zahájení a průběhu strukturované spolupráce, rozsahu jednomyslného rozhodování atd. Změna rozhodovací procedury z jednomyslnosti na kvalifikovanou většinu by podle aktualizované pozice mohla být zablokována národními parlamenty (veto místo ratifikace).

⁹ Z 9. července 2003 pocházejí Rámcové pozice ČR k otevřeným otázkám návrhu evropské ústavní smlouvy. Ty byly postupně upřesňovány až do podoby obou mandátů.

Třetí z dotčených institucí byl Senát, který usnesením č. 190 ze 7. srpna 2003 mj. uložil výboru pro evropskou integraci, aby ve spolupráci se Stálou komisí pro Ústavu ČR a parlamentní procedury projednal návrh ústavní smlouvy a své stanovisko předložil Senátu. Tímtež usnesením Senát požádal vládu, aby jej nejméně jednou měsíčně informovala o průběhu mezivládní konference.

Z podzimu loňského roku tak pochází dvojice senátních dokumentů, které se zabývají návrhem ústavní smlouvy a formulují doporučení pro další vyjednávání o jeho konečné podobě.¹⁰ Prvním z nich je patnáctistránková „Zpráva k návrhu Smlouvy zakládající Ústavu pro Evropu se stanoviskem k pozicím České republiky na nadcházející mezivládní konferenci“ (dále jen „Zpráva“), kterou 30. září 2003 přijal po obsáhlých debatách (mj. na výjezdním zasedání s parlamentními, vládními a akademickými experty) výbor pro evropskou integraci. Zpráva je co do stylu inspirována obdobnými dokumenty produkovanými Sněmovnou lordů: popisuje vznik návrhu ústavní smlouvy, skicuje obsah jednotlivých částí, upozorňuje na jejich sporná místa a formuluje v několika bodech vlastní stanovisko, jež by měla vláda vzít v potaz. Jde o přesnější rozdělení kompetencí EU a členských států, pochybnosti o ústavní konformitě klauzule flexibility, způsob počítání kvalifikované většiny v poměru 60 % států i obyvatel, podřízení změny rozhodování Rady z jednomyslnosti na kvalifikovanou většinu (přechodová klauzule – viz výše) novelizaci ústavní smlouvy, upřesnění posílené spolupráce zvýšením počtu států nutného k jejímu zahájení a rovný přístup k funkcím.

Na tuto Zprávu reagovala 9. října 2003 svým předběžným stanoviskem ústavní komise. Jako předmět dalšího bližšího zkoumání vytkla dopad explicitního zakotvení přednosti evropského práva před právem vnitrostátním v kontextu českého ústavního pořádku, doložku pružnosti (jednání i mimo kompetence EU), přechod z jednomyslného rozhodování na kvalifikované rozhodnutí Evropské rady při pouhém informování národních parlamentů, dopad začlenění Charty základních práv jako části druhé ústavní smlouvy a legitimaci národních parlamentů v řízeních o kontrole principů subsidiarity a proporcionality před Evropským soudním dvorem.

Dne 12. listopadu 2003 podala vláda Senátu první zprávu o dosavadním průběhu mezivládní konference. Připadalo v úvahu pouze vzít ji na vědomí, anebo k ní zaujmout meritorní stanovisko vycházející z obou výše citovaných dokumentů. Předseda vlády dal sice najevo, že by se nebránil usnesení, které by mu uložilo zohlednit priority vytyčené oběma senátními orgány, provládní senátoři v obavě z omezování manévrovacího prostoru vlády prosadili vzetí na vědomí jak zprávy vlády, tak usnesení obou orgánů.

Jak vidno, artikulované postoje vlády a Senátu se shodují především v oblasti počítání kvalifikované většiny a přechodové klauzule. Niže se dotknu druhého z problémů. Zde již dodávám pouze tolik, že oficiální tuzemská reflexe návrhu ústavní smlouvy byla zřetelně poznamenána heslem přijatelnosti, a to zejména přijatelnosti pro ty, kdo mají vyslovit souhlas k ratifikaci ústavní smlouvy, což může být buď Parlament (včetně opozice), anebo lid v referendu.

¹⁰ Již 17. dubna 2003 však Senát přijal usnesení č. 96, v němž se vyslovil k otázkám rozdělení kompetencí a role národních parlamentů.

III. NÁVRH ÚSTAVNÍ SMLOUVY A čl. 10a ÚSTAVY ČR

Čl. 10a Ústavy je tzv. integračním zmocněním: umožňuje České republice, jež je podle čl. 1 odst. 1 Ústavy svrchovaným státem, aby výkon části svých svrchovaných kompetencí přenesla na jiný subjekt (Ústava mluví o přenesení některých pravomocí orgánů ČR). Souhrn obdobných integračních zmocnění v členských státech vlastně umožňuje existenci EU (resp. ES) jako instituce vykonávající sdíleným způsobem kompetence jinak náležející suverénním státům.

K samotnému přenesení může v ČR dojít mezinárodní smlouvou, jejíž ratifikace podléhá předchozímu souhlasu tří pětin všech poslanců a tří pětin přítomných senátorů, ledaže by Parlament shledal konkrétní přenesení pravomocí tak závažným, že přesahuje jeho mandát. V takovém případě může, avšak nemusí, přijmout ústavní zákon, kterým vyhradí souhlas k ratifikaci lidu (viz čl. 10a odst. 2 a 39 odst. 4 Ústavy). V každém případě je při sjednávání mezinárodní smlouvy podle čl. 10a třeba mít na zřeteli nezbytnost široké politické shody: nejméně 81 poslanců totiž může zablokovat ratifikační proces (odepřou souhlas k ratifikaci i schválení návrhu ústavního zákona o *ad hoc* referendu).

O povaze a účincích mezinárodních smluv podle čl. 10a Ústavy již existuje v české literatuře několik důsažnějších zmínek.¹¹ Díky tomu je snad poměrně srozumitelný záměr ústavodárce i smysl použitých pojmů. Jednota nicméně nepanuje ohledně účinků předmětných smluv zejména ve vztahu k vnitrostátnímu působení evropského práva, resp. pokud jde o subsumpci jednotlivých smluv režimu čl. 10a.

Začneme-li od konce, můžeme konstatovat, že čl. 10a byl v praxi uplatněn zatím jedinkrát a to v případě smlouvy o přistoupení k EU. Jeho použití se dále diskutuje v souvislosti se Statutem Mezinárodního trestního soudu¹² a právě ústavní smlouvou. Zvláště v případě ústavní smlouvy zaznělo nemálo názorů, především z řad politiků, že jde o běžnou prezidentskou mezinárodní smlouvu, a nikoliv o smlouvu podle čl. 10a Ústavy; údajně zde totiž nedochází k přenosu dalších pravomocí nad rámec přístupové smlouvy. Toto stanovisko nesdílím zejména z následujících důvodů:

Ústava nepožaduje přenesení „dalších“ pravomocí nad rámec těch již jednou přenesených. Takové odlišení by vyžadovalo exaktní analýzu původního a nového stavu rozdělení kompetencí, která by byla určující pro kvalifikaci takové smlouvy. Úlohu kvalifikátora může sehrát vláda, anebo Parlament; jak by se ale postupovalo při střetu názorů vlády a jednotlivých komor Parlamentu není příliš jasné (viz

¹¹ Zemánek, J.: *Ústavní prostor pro přistoupení k EU vytvořen*, in: Evropské právo č. 1/2002, příloha Právních rozhledů, Balaš, V.: *Co nového přinesla „euronovela“ Ústavy ČR*, in: Parlamentní zpravodaj č. 4/2002, Syllová, J.: *„Euronovela“ Ústavy ČR*, in: Právní rádce č. 5/2002, Kysela, J.: *K dalším důsledkům přijetí tzv. euronovely Ústavy ČR*, in: Právní rozhledy č. 11/2002, Malenovský, J.: *Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR*, in: Právník č. 9/2003, Syllová, J.: *K „nadřazenosti“ budoucího ústavního evropského práva*, in: Evropské právo č. 9/2003, příloha Právních rozhledů, Balaš, V.: *Poměr mezinárodního práva a práva vnitrostátního*, in: Blahož, J., Balaš, V., Klíma, K.: *Srovnávací ústavní právo (Praha, 2. vyd. 2003)*, Kühn, Z., Kysela, J.: *Na základě čeho bude působit komunitární právo v českém právním řádu?*, in: Právní rozhledy č. 1/2004.

¹² Aktuální pohled na věc viz Kavěna, M.: *Ústava ČR a ratifikace Římského statutu Mezinárodního trestního soudu*, in: Trestněprávní revue č. 12/2003. Tomuto tématu se u nás pilně věnuje především P. Šturma – viz zejména jeho monografii *„Mezinárodní trestní soud a stíhání zločinů podle mezinárodního práva“* (Praha, 2002).

podobné spory o kvalifikaci lidskoprávních smluv před účinností tzv. euronovely Ústavy).¹³

Po mém soudu půjde v čl. 10a Ústavy o každou smlouvu, jež upravuje přenesení pravomocí, resp. i jen jejich upřesnění, ale také třeba způsob jejich výkonu. K delegaci pravomocí např. může dojít za předpokladu jednomyslného rozhodování (v případě EU rozhodování Evropské rady a Rady). Změní-li se však jednomyslnost na rozhodování většinové, umožňující ten který členský stát přehlasovat, má to důsledky zcela srovnatelné se samotnou delegací.

V případě návrhu ústavní smlouvy se jedná o oba citované případy (upřesnění rozsahu a způsob výkonu pravomocí), k nimž je třeba připočíst možnost orgánů EU rozhodovat i mimo explicitně vymezenou působnost EU (klauzule flexibility), jakož i navrhované oprávnění Evropské rady autonomně změnit pravidlo jednomyslného rozhodování v rozhodování většinové (přechodová klauzule). Opomenout nelze ani výslovné přiznání právní subjektivity EU, jež se tak stává vykonavatelem přenesených působností rovněž místo Evropských společenství (dále jen „ES“).

Stejně tak je však možné argumentovat formalisticky, tj. vztahem aktu novelizujícího a novelizovaného. Na základě toho do režimu čl. 10a Ústavy spadá každá novelizace aktu, jímž k přenesení některých pravomocí státních orgánů ČR došlo. Takovým aktem je smlouva o přistoupení, již se ČR stává účastníkem smluvních vztahů založených zakládacími smlouvami ES a EU. Ruší-li ústavní smlouva stávající zakládací smlouvy a nahrazuje je, mění tak vlastně také smlouvu o přistoupení. Jelikož smlouva o přistoupení byla smlouvou podle čl. 10a Ústavy, stává se jí i ústavní smlouva (viz např. minulou praxi změn mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách).¹⁴

¹³ Oproti původnímu modelu lidskoprávních smluv zde dochází k odchylce v tom, že se o souhlasu k ratifikaci nemusí nutně usnést jako první Poslanecká sněmovna; obě komory totiž na základě praxe zavedené vládou v létě 2003 jednají paralelně. Pravdou také je, že rozdíl mezi smlouvami podle čl. 10a a čl. 10 Ústavy není co do právních účinků tak zásadní jako předchozí rozdíl mezi lidskoprávními a ostatními mezinárodními smlouvami. Přesto se přikláním ke svému dřívějšímu názoru stran kvalifikační role vlády (ona na základě prezidentova zmocnění smlouvu sjednává) – 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), str. 182–183 a 190 a literatura tam citovaná. Určující role vlády také eliminuje spor mezi komorami: buď souhlas dají, nebo nedají; nedojde však k situaci, kdy souhlas dají obě, avšak každá má za to, že jej dala k jinému typu smlouvy. Nemyslím, že by kvalifikaci mohl dodatečně provádět Ústavní soud, neboť zde ještě více než u dřívějších lidskoprávních smluv do popředí vystupuje formální kritérium kvalifikované procedury (referendum). Zajímavý názor ve prospěch kvalifikační role zákonodárského sboru najdeme ve slovenské literatuře: ústavně-právní výbor Národní rady by měla být ještě před podepsáním předložena každá mezinárodní smlouva, načež by výbor rozhodl, zda vyžaduje projednání parlamentem, může mít přednost před zákonem apod. Viz Procházková, R.: *Viazanosť všeobecných súdov medzinárodnými zmluvami*, in: *Justičná revue* č. 11/2003, str. 1011. Toto řešení by nejspíše zhojilo obavy V. Balaše z uzavírání vládních a resortních smluv rozporných s ústavním pořádkem a přesto zavazujících Českou republiku – viz Balaš, V.: *Co nového přinesla „euronovela“ Ústavy ČR*, in: *Parlamentní zpravodaj* č. 4/2002, str. 12, resp. *Poměr mezinárodního práva a práva vnitrostátního*, in: Blahož, J., Balaš, V., Klíma, K.: *Srovnávací ústavní právo* (Praha, 2. vyd. 2003), str. 389–391.

¹⁴ Z tohoto tvrzení by ovšem neměl vyplývat záměr o nutnosti stejné předratifikační procedury. Zkrátka si nemyslím, že platí teze „jednou referendum, provždy referendum“. Bude to Parlament, který bude moci v konkrétních případech poměřit význam nové smluvní úpravy „silou“ svého mandátu. Pro zajímavost uvádím názor R. Arnolda: *Evropská ústava – první komentář*, in: *Evropské právo* č. 11/2003, příloha Právních rozhledů, str. 11–12, který právě s ústavní smlouvou spojuje novou legitimitu EU, což jej vede k požadavku ratifikačních referend, resp. výslovného zmocnění lidu pro ratifikaci národními parlamenty ve všech členských státech.

Tato interpretace je podle mne také adekvátnější významu věci a smyslu ústavní úpravy: ústavodárce chce požadavkem rigidní procedury bránit dosavadní kompetence státu před úradkem prostě většiny v obou komorách, protože jejímu rozhodování předepisuje procedurální překážky.¹⁵

Tolik tedy k otázce subsumpcce ústavní smlouvy čl. 10a Ústavy. Pokud jde o důsledky konstrukce čl. 10a, objevují se dva názory co do jeho vztahu k čl. 10 Ústavy. Podle jednoho názoru upravuje čl. 10a zvláštní subkategorii smluv podle čl. 10 (smlouvy podle čl. 10a tak jsou rovněž součástí právního řádu), podle druhého z názorů se obě ustanovení dotýkají odlišných kategorií smluv, jimž propůjčují různé právní účinky. Oba přístupy však nejsou nijak vyhocené.¹⁶ Patrné je to na příkladu dopadu smlouvy podle čl. 10a Ústavy na ústavní pořádek, kdy se shodujeme na zbytečnosti dalších změn ústavního pořádku, pokud vyplývají ze smlouvy podle čl. 10a a její aplikace.¹⁷ V konstrukci prezentované ve společném článku se Z. Kühnem tuto situaci vyjadřujeme jako by smlouva podle čl. 10a byla výšečí v kružnici, již je ústavní pořádek. V rámci této výšeče se uplatňuje moc delegovaná Českou republikou na jiný subjekt; limity představuje především čl. 9 odst. 2 Ústavy. Odkaz na čl. 10 je vzhledem k tomu, čeho chceme v tomto konkrétním případě dosáhnout (tj. aplikace komunitárního práva) jednak nadbytečný, jednak nepřipadný vzhledem k jeho konstrukci jen podmíněného použití mezinárodní smlouvy (stanoví-li něco jiného než zákon), a nikoliv aktů vzniklých na jejím základě (mohly by být považovány za smlouvy *sui generis*?¹⁸), či zakotvení aplikační přednosti pouze před zákony.

J. Malenovský se v citované stati jasně vyslovuje proti dodatečným novelizacím ústavního pořádku, který chápe jako implicitně novelizovaný tou kterou mezinárodní smlouvou. S čl. 10a nadto propojuje čl. 10, který chápe jako vtažení (v tomto případě) komunitárního práva do českého právního řádu. Teprve touto cestou je v jeho pojetí zprostředkováno komunitární právo také soudcům (čl. 95 Ústavy). Jelikož si je však zjevně vědom, že komunitární právo nelze aplikovat jen tehdy, stanoví-li něco jiného než zákon, využívá čl. 10 pouze k inkorporaci přístupové smlouvy (a jejím prostřednictvím smluv zakládacích). Aplikace komunitárního práva se má dále řídit

¹⁵ Velmi podobně přibližuje německou doktrínu Geiger, R.: *Zur Beteiligung des Gesetzgebers gemäß Art. 23 Abs. 1 GG bei Änderung und Erweiterung der Europäischen Union*, in: *Zeitschrift für Gesetzgebung* č. 3/2003, str. 199 násl. Smlouvou sloužící k přenesení kompetencí není jen smlouva zakládající ES/EU, ale i její změny, kterými mohou být každý další přenos kompetencí, rozšíření prostorové působnosti přenesené kompetence (rozšíření EU) nebo zesílení intenzity možností zásahu supranacionálních právních aktů do právního řádu (např. nahrazení směrnice nařízením). Všechny tyto změny podle Spolkového ústavního soudu mění uspořádání působnosti státních orgánů a představují tak ústavní změnu v materiálním smyslu; podléhají obdobně vnitrostátní schvalovací proceduře jako původní smlouva.

¹⁶ První prezentuje Malenovský, J., dílo cit. v pozn. 11, ale i Syllová, J.: *K „nadřazenosti“ budoucího ústavního evropského práva*, in: *Evropské právo* č. 9/2003, příloha Právních rozhledů, nebo Týč, V.: *Poslední novela Ústavy umožní vstoupit ČR do ES (EU)*, in: *Parlamentní zpravodaj* č. 4/2002. Ke druhému přístupu se hlásí autor této stati spolu se Z. Kühnem; soudě podle jeho vystoupení na 12. schůzi ústavní komise Senátu v listopadu 2003, zastává jej též J. Zemánek – viz ostatně již jeho úvahu o důsledcích čl. 10a Ústavy na soudní praxi v díle cit. v pozn. 11, str. 6.

¹⁷ Souhlasný názor prezentuje rovněž P. Šturma, který se v souvislosti s úvahami o ratifikaci Statutu Mezinárodního trestního soudu zabývá podobou možné výslovné novelizace ústavního pořádku jen jako alternativu použití čl. 10a Ústavy – viz Šturma, P., dílo cit. v pozn. 12, str. 190 násl., zejm. str. 196.

¹⁸ Touto otázkou se zabývala u nás N. Šišková v díle cit. v pozn. 5, v zahraničí byla řešena např. francouzskou soudní praxí.

„logikou evropského práva“; část věty za středníkem v čl. 10 Ústavy se tedy nemá použít.¹⁹

Mám-li shrnout základní distinkci obou pojetí, týká se toho, zda příkaz k vnitrostátní aplikaci komunitárního práva vyplývá již z převzetí závazku podle čl. 10a, se zohledněním čl. 1 odst. 2 Ústavy, anebo je k tomu třeba cosi dořiči.²⁰ Nepřeme se, pokud jde o tvrzení, že vlastnosti evropského práva vyplývají z něj samého, a nikoliv z Ústavy ČR. Nic na tom nemění ani návrh ústavní smlouvy, jehož čl. I-10 odst. 1 (přednost evropského práva) má být v intencích tzv. balíčku italského předsednictví (CIG 60/03, ADD 1 z 9. prosince 2003) vykládán v souladu s dosavadní judikaturou Evropského soudního dvora.^{21 22}

IV. MODIFIKACE „EVROPSKÉ ROLE“ NÁRODNÍCH PARLAMENTŮ

Po načrtnutí právní povahy ústavní smlouvy můžeme přejít k dílčímu tématu našeho meritorního zájmu, jímž je jí upravené postavení národních parlamentů. Nemá valného smyslu obšírně se zmiňovat o důvodech a formách postupného zvyšování role národních parlamentů ve věcech souvisejících s členstvím jejich států v EU. Stačí snad konstatovat, že prvotní fáze deparlamentarizace (pasivní parlamenty vytlačeny vládami) byla vystřídána etapou reparlamentarizace jako jednou z terapií oslabování demokratického deficitu EU. Od druhé poloviny 80. let 20. století jsme svědky na jedné straně posilování Evropského parlamentu, na straně druhé zefektivnění vnitrostátní parlamentní kontroly vlád jednajících v Radě jako evropský zákonodárce (např. ve Velké Británii byl parlament v evropských věcech dosti bdělý od samého počátku). Oba procesy nicméně nejsou bezrozporné: jde o to, kdo je hlavním nositelem demo-

¹⁹ S J. Malenovským obecně zřejmě souhlasící Sylová, J., dílo cit. v pozn. 16, str. 14, k tomu uvádí, že názor o nepoužití čl. 10 Ústavy pro komunitární právo je jedním z jeho možných výkladů.

²⁰ První řešení odpovídá německé konstrukci – viz přinejmenším Geiger, R., dílo cit. v pozn. 15, zejm. 195 násl. Rovněž zde je pro oblast evropského práva vylučováno uplatnění ústavního ustanovení pro politické nebo provedení zákonem vyžadující mezinárodní smlouvy, neboť by nezajistilo přednost evropského práva před pozdějšími zákony. Evropské právo tudíž platí na základě přenesení svrchovaných kompetencí.

²¹ Přesto můžeme říci, že návrh ústavní smlouvy přináší v oblasti působení a účinků evropského práva jisté novum oproti dosavadnímu stavu, jímž je zakotvení Charty základních práv. Jakkoliv se Charta bude týkat primárně činnosti orgánů EU, resp. činnosti orgánů členských států aplikujících evropské právo, považují za nesporný i její širší dopad. V tomto ohledu souhlasím s R. Arnoldem: „Charta základních práv však bude mít velký vliv i v čistě vnitrostátních oblastech, na které se evropská ústava bezprostředně nevztahuje.“ Viz Arnold, R.: *Evropská ústava – první komentář*, in: Evropské právo č. 10/2003, příloha Právních rozhledů, str. 16. Nabízí se totiž např. zkoumat modifikaci pojmu „ústavně zaručená základní práva a svobody“, jež v řízení o ústavních stížnostech chrání Ústavní soud. Vklíníme-li totiž do ústavního pořádku prostřednictvím čl. 10a Ústavy další katalog základních práv, lze se nadít, že Ústavní soud bude nejen interpretovat Listinu s přihlédnutím k Chartě, ale přímo některá ustanovení Charty používat v čistě vnitrostátních právních vztazích. V trochu jiné souvislosti o této možnosti uvažoval již Suchánek, R.: *Nová role Ústavního soudu v procesu evropské integrace*, in: Pavlíček, V. a kol.: *Suverenita a evropská integrace* (Praha, 1999), str. 226–227.

²² Zásada přednosti evropského práva by přesto alespoň v jednom ohledu mohla doznat změny, a to ve vztahu k ústavnímu právu členských států. M. Tomášek se při zkoumání „resistance“ národního ústavního práva zabývá demokratickým deficitem tvorby práva evropského, který zvláště zřetelně vystupuje do popředí právě v možném konfliktu s právem upravujícím základy výkonu veřejné moci ve státech a vztahy mezi občanem a státem. Viz Tomášek, M.: *Mechanismy resistance národního ústavního práva vůči právu evropskému*, in: Právník č. 11/2003, zejm. str. 1058–1060. Zavedením spolurozhodovací procedury jako obecné formy evropského legislativního procesu, tj. posílením přímo voleného Evropského parlamentu na úkor exekutivní Rady, podle mnohých autorů jakési druhé parlamentní komory *sui generis*, by však toto „ospravedlnění“ „resistance“ mohlo zeslábnout.

krátké legitimacy – posilování Evropského parlamentu je shledáváno prointegračním, v posilování národních parlamentů naproti tomu mnozí vidí jakýsi regres.²³

Omezíme-li se pouze na parlamenty stávajících členských států EU, můžeme rozlišit dvě linie úpravy jejich postavení vůči vládám. První linií je snaha vymezit zvláštní kontrolní a kooperační oprávnění parlamentů v tuzemských ústavách a zákonech (např. ústavy belgická, finská, francouzská, německá, portugalská, rakouská a švédská), linií druhou představují dokumenty EU, explicitně zahrnující národní parlamenty do širšího institucionálního soukolí tvorby vůle EU.²⁴ Právě tato druhá linie je návrhem ústavní smlouvy výrazně dotčena, a to jednak v protokolech, jednak ve vlastním textu návrhu ústavní smlouvy.

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, přechodovu klauzulí a kontrolou činností v rámci třetího pilíře (Europol a Eurojust).

Z právě vyjmenovaných oblastí působení národních parlamentů je tou původní kontrola činnosti 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 – jde tedy o vztah parlamentu a vlády. Intenzita parlamentní ingerence (závažnost či nezávažnost stanovisek) závisí na ústavních poměrech jednotlivých států.

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 jakákoliv a jakkoliv motivovaná stanoviska, zde se omezuje na výhradu nerespektování citovaných principů. Za účelem „dvoukolového“ přezkoumá-

²³ Literatura věnovaná národním parlamentům v záležitostech EU sice není obřímí, jistě však není zanedbatelná: viz alespoň Weber-Panariello, P.: *Nationale Parlamente in der Europäischen Union* (Baden-Baden, 1995), Norton, P. (ed.): *National Parliaments and the European Union* (London, 1996) nebo 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: *Evropská agenda v Parlamentu ČR po vstupu do Evropské unie*, in: *Parlamentní zpravodaj* č. 6/2001, 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, nebo Zralá, M., Pecháček, Š.: *Projednávání evropských záležitostí Parlamentem po vstupu České republiky do Evropské unie*, in: *Politologický časopis* č. 4/2002. Z poslední doby třeba uvést přehledně a propracovaně stati Georgiev, J.: *Jakou roli přisoudil Konvent EU národním parlamentům?*, in: EMP č. 2/2003, a Pítrová, L.: *Návrh ústavní smlouvy EU – výzva pro národní parlamenty a jejich zapojení do kontroly principu subsidiarity*, in: *Senát* č. 1/2004, na něž pro stručnost dalších odstavců odkazují.

²⁴ Na zřízení Konference zvláštních orgánů pro evropské záležitosti (COSAC) a Konference předsedů parlamentů v 80. letech navázala deklarace č. 13 o roli národních parlamentů, přijatá spolu se smlouvou o EU. V pozměněné podobě se tato deklarace stala protokolem amsterodamské smlouvy.

ní dostávají národní parlamenty nejen návrhy legislativních aktů, ale i jejich přijaté verze. V „prvním kole“ může parlament či jeho komora zaslat odůvodněné námitky předsedům Evropského parlamentu, Rady a Komise. Má-li námitky nejméně třetina parlamentů (jednokomorový parlament disponuje dvěma hlasy, v dvoukomorovém parlamentu má každá z komor jeden hlas), Komise je povinna svůj návrh přezkoumat; u aktů třetího pilíře postačují námitky jedné čtvrtiny parlamentů.

Pokud Komise námitkám 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, na něž se obracejí prostřednictvím agenta vlády (patrně kvůli kvalifikovanosti podání). Ten však nemůže jejich iniciativě zabránit – pouze ji oznamuje.²⁵

Značnou důležitost mají další dvě otázky: klauzule flexibility (čl. I-17) a přechodová klauzule (čl. I-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.

R. Arnold k tomu uvádí: „*Flexibilní klauzule je nutným důsledkem principu omezeného konkrétního zmocnění, neboť s její pomocí je stále možné překonat případy, kdy by ústavodárce přehlédl určitý detail a v takovém případě by opomněl pravomoc na Unii přenést.*“²⁶ Obstojí ale tato konstrukce ve světle našeho čl. 10a Ústavy, který vcelku jasně spojuje přenesení konkrétních pravomocí státních orgánů přímo s mezinárodní smlouvou? Např. podle J. Zemánka z čl. 10a proti doktríně implikovaných pravomocí námitky odvodit nelze.²⁷

Je jistě pravdou, že klauzule flexibility bývá součástí praxe některých federativních států (*theory of implied powers*), známá byla i současné smlouvě o EU. Problematické je nicméně poněkud požadavek jistoty o tom, kde se nachází moc; v tomto případě buď na úrovni států, anebo na úrovni EU. Jakkoliv 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 Evropský soudní dvůr.²⁸

²⁵ V již citovaném předběžném stanovisku ústavní komise Senátu byla zvláště vytknuta otázka komunikace parlamentních komor s tímto agentem, jímž má být 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 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 opřené jednak o protokol, jednak o stávající ustanovení jednacích řádů zmocňující komory k autonomní normotvorbě.

²⁶ Arnold, R.: dílo cit. v pozn. 14, str. 16.

²⁷ Zemánek, J.: dílo cit. v pozn. 11, str. 6.

²⁸ Tato otázka je pěkným indikátorem integračního optimismu, resp. integračního skepse. Optimisté se cítí v EU jako v nové rodině, které musí být za všech okolností umožněno konání, jež je samo o sobě dobré. Skeptici vnímají EU spíše jako cizí entitu, vůči jejímuž jednání bychom se měli pojistit. Nesmíme ale zapomínat na klíčovou roli Rady, která je přímo vytvářena vládami členských států; v této věci tudíž obstojí spíše poukazy na oslabení národních parlamentů, než států jako takových.

Ještě závažnější než v předchozím případě se mi 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).

V kritice tohoto ustanovení se shodla vláda se Senátem (viz výše), k posunu nakonec došlo i v rámci italského předsednictví. Nejprve byla zvažována možnost zablokování změny legislativní procedury skupinou národních parlamentů, nakonec italské předsednictví 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.

V. INSTITUCIONÁLNÍ AKOMODACE PARLAMENTU ČR PODMÍNKÁM ČLENSTVÍ V EU

Poněkud cize znějícím slovem akomodace nemíním nic jiného než způsobení procedur a jednání obou komor našeho Parlamentu podmínkám členství v EU. Třeba jen připomenout, že jde o věc přímo nesouvisející s přijetím či nepřijetím návrhu ústavní smlouvy. V čem bude role Parlamentu ČR jiná?

Nejdůležitější změnou je, že Parlament přestane být výlučným zákonodárcem: na území ČR budou přímo a s předností před zákonem aplikovány akty, jež nebudou výronem vůle Parlamentu, ani jím formálně nebudou *ad hoc* inkorporovány do českého právního řádu (tím mám na mysli mezinárodní smlouvy v režimu čl. 10 Ústavy, byť bychom se mohli přit, zda rozhodující pro inkorporaci není spíše poslední slovo ratifikujícího prezidenta republiky). Všude tam, kde legislativně působí EU, reprezentují členské státy jejich ministři zasedající v Radě, a nikoliv národní parlamentáři. Chtějí-li si parlamenty podržet vliv na podobu právního řádu, musejí vyvinout jisté úsilí: zkrátka a dobře, je-li v oblasti výlučné působnosti členského státu parlament pasivní, zákon přijat nebude,²⁹ zatímco je-li pasivní např. v oblasti výlučné působnosti EU, akt s vlastnostmi zákona (nařízení) přijat bude, aniž by parlament ovlivnil jeho obsah.

²⁹ Odhlížím od specifik typu delegace zákonodárné pravomoci či institutu tzv. guillotine ve francouzském Národním shromáždění.

Při vědomí těchto skutečností se stal součástí vládního návrhu tzv. euronovely Ústavy čl. 10c, jenž byl v pozměněné podobě později přijat jako čl. 10b Ústavy ČR. Vládní návrh vypadal takto: „(1) *Vláda neprodleně informuje Parlament o otázkách souvisejících se vznikem závazků v rámci členství České republiky v mezinárodní instituci podle čl. 10a.* (2) *Parlament se vyjadřuje k připravovaným rozhodnutím takové mezinárodní instituce způsobem, který stanoví zákon o zásadách jednání a styku obou komor mezi sebou, jakož i navenek.* (3) *Zákon o zásadách jednání a styku obou komor mezi sebou, jakož i navenek může svěřit výkon pravomocí komor podle odstavce 2 jejich orgánům nebo společnému orgánu.*“ Parlamentem přijaté znění je následující: „(1) *Vláda pravidelně a předem informuje Parlament o otázkách souvisejících se závazky vyplývajícími z členství České republiky v mezinárodní organizaci nebo instituci uvedené 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.*“

Vláda měla podle původního návrhu Parlament *neprodleně* informovat o otázkách souvisejících se vznikem závazků v rámci členství ČR v oné mezinárodní instituci; nová formulace je zřejmě přesnější, ale hlavně obecnější a širší, chce se říci všezahrnující. Způsob vyjadřování Parlamentu měl upravit tzv. stykový zákon; ten také mohl svěřit výkon příslušných pravomocí komor jejich orgánům nebo orgánu společnému. Sněmovna nicméně usoudila, že parlamentní praxe se ustálila na úpravě otázek původně snad vyhrazených tzv. stykovému zákonu oběma jednacími řády. Stykovému zákonu tak nyní zůstalo pouze zřízení společného orgánu, jež je zjevně pojímáno subsidiárně; pozměňovací návrh sněmovního výboru pro evropskou integraci chtěl tuto možnost dokonce úplně eliminovat.

Sněmovna v nové úpravě navíc vypustila možnost delegace výkonu předmětné pravomoci orgánům komory. V Itálii a Španělsku mohou výbory meritorně rozhodovat o návrhu zákona namísto komory, zde byl podobný pokus učiněn pro rozsáhlou a převážně technickou agendu evropskou. Její těžiště bude nutně i nadále spočívat v orgánech komor, převážně v ýborech pro evropské záležitosti, které ale nebudou moci jednat jako autonomní „miniparlamenty“, nýbrž jako pracovní orgány svých komor.

Na prováděcí úpravě se začalo již v roce 2001 pracovat v Senátu, a to v podobě tezi stykového zákona. Avšak vzhledem k nedostatku zájmu na straně relevantních poslanců o zřízení společného výboru, rozběhla se následně autonomní příprava novelizací obou jednacími řádů, jež byly během roku 2003 a v roce 2004 učiněny předmětem parlamentního jednání (sněmovní tisky 337 a 387).

Novela sněmovního jednacího řádu (tisk 337) je poněkud obecnější, zakotvuje časově neomezenou parlamentní výhradu (brání účasti vlády v rozhodování Rady, dokud není dokončeno projednávání návrhu aktu, o nějž má Sněmovna zájem – obdobné konstrukce najdeme ve Velké Británii či Francii), upravuje možnost považovat usnesení (nejen evropského) výboru za usnesení Sněmovny, ukládá členům vlády informovat výbor pro evropské záležitosti o pozicích vlády k pořadu Rady atd.

Novela senátního jednacího řádu podrobněji vymezuje to, co Senát považuje za obsah čl. 10b odst. 1 Ústavy, pracuje s časově omezenou parlamentní výhradou (lhůta 35 dnů reflektuje šestitýdenní lhůtu v Protokolu o úloze národních parlamentů v EU), meritorní vyjádření k návrhu určitého aktu vyhraduje plénu, na druhou stranu ale koncentruje tuto agendu v tzv. pověřených výborech (tematické pověření má platit pro jednotlivé pilíře), jež mohou odborné orgány Senátu požádat o stanovisko.

Poněkud překvapivě zaujala vláda k oběma návrhům ostře negativní stanovisko, jež se podařilo otupit až dalším jednáním a vysvětlováním. Jelikož pro nedostatek prostoru nemohu návrhy jednacích řádů a stanoviska vlády rozebírat podrobně,³⁰ upozorňuji pouze, že vláda preferuje vytvoření společného výboru. Po mém soudu bude jeho eventuální vytvoření až výsledkem případných špatných zkušeností se dvěma autonomními mechanismy (nemělo by jít o problémy s rozpornými stanovisky komor, neboť ani jedna z nich nemůže vládu zavazovat); i potom ale bude třeba promyslet složení, způsob rozhodování (zásada rovnomocnosti komor, zřetelná v čl. 10b Ústavy, by měla bránit majorizování senátorů poslanci) a působnost výboru (operativní část komplexnější evropské agendy, zejména projednávání návrhů legislativních aktů; ostatní může zůstat komorám). Uvážíme-li, že společný výbor ztělesňuje unikamerální princip, jde v podstatě o to, zda je na tomto poli bikameralismus výhodou čili nic (může sice dojít k dělbě práce, na druhou stranu komory neprojednávají postupně tutéž věc, nýbrž odděleně komunikují přímo s vládou).

Zatímco u nás se, pokud jde o součinnost zákonodárné a výkonné moci v záležitostech EU, cizelují detaily prováděcí úpravy, na Slovensku probíhá v této věci parlamentní debata nejen o novelizaci jednacího řádu Národní rady, ale také o novelizaci samotné Ústavy (sněmovní tisky 515 a 516). Skupina iniciátorů obou návrhů v čele s předsedou Národní rady *P. Hrušovským* se zhlédla v modelu silné role parlamentu a usiluje o zakotvení imperativního mandátu. Národní radě se nově svěřuje oprávnění zaujímat stanoviska k návrhům právně závazných aktů a jiných aktů ES a EU, jež jsou závazná pro členy vlády reprezentující Slovensko v decisních orgánech Společenství; od mandátu se lze odchýlit ve výjimečných případech a se zřetelem k národnímu zájmu – o takovém postupu je třeba neprodleně informovat Národní radu. Parlament nicméně může zákonem tuto kompetenci svěřit svému výboru. Vláda předkládá k návrhům citovaných aktů svá stanoviska a s dostatečným předstihem informuje Národní radu o otázkách souvisejících se závazky vyplývajícími z členství v ES/EU (patrná je česká inspirace). Tolik navrhovaná ústavní úprava.

Podíváme-li se do návrhu novely zákona o jednacím řádu Národní rady, zjistíme, že výbor pro evropské záležitosti má být složen poměrně; plnoprávné členství v něm (každý člen má náhradníka) má být neslučitelné s členstvím v jiných výborech. Výbor se schází podle potřeby, jeho schůzí jsou povinni se účastnit členové vlády a na pozvání výboru mohou být přítomni a vystupovat slovenští poslanci Evropského parlamentu.

³⁰ Pokud jde o novelu senátního jednacího řádu, učinil jsem to jinde – Kysela, J.: *Vybraná ústavní pravidla a jejich provedení v návrhu novely zákona o jednacím řádu Senátu*, in: *Časopis pro právní vědu a praxi* č. 2/2003, o evropské agendě na str. 149–151.

Nový § 58a odst. 3 je jakýmsi kompetenčním katalogem, z něhož vyčteme, že k návrhům právně závazných aktů výbor přijímá „závazná stanoviska a doporučení“, zatímco k návrhům jiných aktů jen „stanoviska a doporučení“. Člen vlády však musí vysvětlit odchýlení se od stanovisek obou typů. O předložení návrhů svých stanovisek může výbor pro evropské záležitosti požádat odborné výbory. Ústavní formulace o informování o otázkách souvisejících se závazky vyplývajícími z členství v ES/EU je provedena v podobě jednak informací ministrů o výsledcích jednání orgánů, jejichž jsou členy, jednak pololetních zpráv o dění v EU. Plénum Národní rady si může atrahovat každou věc obecně zákonem přikázanou výboru.

Působení českého a slovenského parlamentu by bylo dále dotčeno přijetím ústavní smlouvy, jež klade značné nároky na komunikaci mezi národními parlamenty (nemají-li být námitky k porušení principu subsidiarity sdělovány Komisi zcela nahodile). Ani v tomto aspektu integrace států do EU tak není vývoj rozhodně ukončen.

TREATY ESTABLISHING A CONSTITUTION FOR EUROPE
AS A TREATY ACCORDING TO ART. 10a OF THE CZECH CONSTITUTION
AND A ROLE OF NATIONAL PARLIAMENTS ACCORDING TO THIS TREATY

Summary

The substance of European integration is very dynamic. One of the most important steps of this process is the draft of the Treaty establishing the Constitution for Europe. The Czech Republic participated in the work and debates of the Convention on the Future of Europe through the activity of representatives of both chambers of the Parliament and the Government. These bodies also reflected and discussed the draft of the constitutional treaty, however by different ways. The Government and the Senate elaborated complex positions in written form, the House of Deputies only debated the draft in committees and in plenary session. The draft of the constitutional treaty strengthens the „European“ role of national parliaments in many aspects. As an addition to modified Protocol on the role of national parliaments in the EU the draft creates new mechanism for the subsidiarity check. National parliaments will be also integral part of the decision-making in respect to two clauses: the flexibility clause and clause passerelle. The Czech constitution contained in the article 10b framework for two alternatives of the cooperation between the Parliament and the Government in European matters. Alternative 1 presupposes joint committee of both chambers, alternative 2, which has been preferred, means autonomous activity of each chamber. In 2003 the Parliament has started the debate on the drafts of standing orders of both chambers, which are a little different. We can expect, that not only the European Constitution, but also the Czech one will minimize the so called democratic deficit of the EU and its decision-making.