NUTNOST NOVELIZOVAT ÚSTAVU JAKO JEDEN Z DŮSLEDKŮ LISABONSKÉ SMLOUVY

JAN KUDRNA*

I. ÚVODEM K OTÁZCE SUVERENITY A ÚSTAVNOSTI

Východiskem ústavního systému České republiky jsou hodnoty konstitucionalismu. Tedy právně filozofického směru považujícího svobodu jednotlivce za klíčovou hodnotu zasluhující mimořádnou ochranu, do níž je možno legitimně zasáhnout pouze tehdy, jestliže to je nezbytné pro zajištění fungování společnosti. Další z hodnot, na nichž konstitucionalismus stojí, je limitovaná veřejná moc. Limitovaná proto, že je jedním z faktorů, které svobodu jednotlivce ohrožují. Mimořádně významnou je pro konstitucionalismus dále zásada suverenity lidu. Toto lze shrnout tak, že podle konstitucionalistických idejí si má lid svobodně stanovovat pravidla, jimiž bude vázán. Demokraticky vytvořený právní řád přitom musí vycházet z liberálního pojetí lidských práv a limitované veřejné moci podléhající jak kontrole ze strany lidu, tak i ze strany jednotlivce.

Tato pravidla jsou zakotvena v ústavě, základní normě určující limity pro zbytek právního řádu. Konstitucionalismus je tak spojený také s ideou hierarchického uspořádání právních norem, které také mají být navzájem nerozporné. Případný rozpor, který je v praxi nevyhnutelný, vyžaduje mechanismy, které jej umožní odstranit. Na nejvyšší úrovni se jedná o ústavní soudnictví, jehož základním úkolem je jednak chránit ústavně garantovaná práva jednotlivce, jednak odstraňovat z právního řádu ty normy, které by odporovaly ústavě.[1]

Ze všech těchto zásad od samého počátku své platnosti vychází také Ústava České republiky (dále jen „Ústava“). Najdeme je vyjádřené jednak v preambuli k Ústavě, jednak v jednotlivých ustanoveních Ústavy. Jedná se především o její čl. 2 odst. 1 a 2 (suverenita lidu), čl. 3 (ústavní zakotvení lidských práv a svobod) a čl. 87 (Ústavní soud jako orgán ochrany ústavně zaručených práv a svobod, ale také ústavy před jejím porušením ze strany zákonodárce).

Popsané východisko bylo zachováno i v okamžiku, kdy ústavním zákonem č. 395/2001 Sb., tzv. euronovelou Ústavy, došlo k definitivnímu prolomení konceptu

* Autor je odborným asistentem katedry ústavního práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy a může být kontaktován prostřednictvím emailu: kudrnaj@prf.cuni.cz.

[1] Úzkou souvislost spojení vzniku ústavního soudnictví s prosazováním idejí konstitucionalismu dobře dokumentuje klasický případ Marbury versus Madison.

jednoohniskového hierarchicky uspořádaného právního řádu a výraznému posílení prvků polycentrismu.

Ústavodárce na změněnou situaci spočívající v zakotvení inkorporační klauzule do ústavního pořádku – na jejímž základě jsou součástí právního řádu i normy mezinárodního práva, které ale vzhledem k jejich povaze lze jen těžko jednostranně rušit rozhodnutím Ústavního soudu – zareagoval tak, že Ústavnímu soudu svěřil novou pravomoc spočívající v preventivní kontrole mezinárodních smluv ještě před její ratifikací.

Tímto opatřením zakotveným v čl. 87 odst. 2 Ústavy a v § 71a–71e zákona č. 182/1993 Sb. o Ústavním soudu (dále jen „zákon o Ústavním soudu"), v platném znění, byly vytvořeny předpoklady pro to, aby se zamezilo rozporu mezi jednotlivými prameny práva v České republice. A zejména aby nenastala situace, kdy by některá z právních norem odporovala ústavnímu pořádku a vzhledem ke své zvláštní povaze byla fakticky vyloučena z přezkumu Ústavním soudem.

Pomocí tohoto mechanismu bylo zároveň nepřímo zajištěno zachování principu suverenity lidu, byť spíše ve formě další pojistky a nástroje kontroly nad činností vlády, případně prezidenta republiky. Z principiálního hlediska tedy byly zachovány základní teze demokratického právního státu, v němž si lid sám určuje právní pravidla a existuje možnost, jak odstranit eventuální rozpor zejména mezi ústavním pořádkem a dalšími prameny práva.

II. OCHRANA ÚSTAVNOSTI PO LISABONSKÉ SMLOUVĚ

Tzv. euronovela Ústavy stanovila podmínky nejenom pro postavení mezinárodních smluv v právním řádu České republiky, ale také určila vztah práva Evropské unie (dále také „evropské právo") a právního řádu České republiky. Pokud se jedná o normy primárního práva, zůstala zachována možnost jejich kontroly z hlediska ústavnosti, neboť k přenosu pravomocí na Evropskou unii docházelo cestou mezinárodních smluv. Preventivní kontrola jejich souladu s ústavním pořádkem tedy byla možná, a také k ní dvakrát došlo, a to v případě Lisabonské smlouvy. Pokud se jedná o další prameny evropského práva, staly se předmětem řízení před Ústavním soudem, a to s různým výsledkem.[2]

Situace se změnila s Lisabonskou smlouvou. Ta totiž ve svém čl. 48 počítá se dvěma procedurami, jimiž může být měněna – řádnou a zjednodušenou. Prvá z nich nemění nic na vnitrostátní proceduře schvalování a zahrnuje tedy také možnost preventivní kontroly ústavnosti navržené změny. Oproti tomu procedura zjednodušená, zakotvená v čl. 48 odst. 6 a 7, počítá s částečně odlišným postupem. Pravidla uvedená v odst. 6 sice hovoří o schvalování členskými státy podle jejich ústavních pravidel, ale schváleno má být rozhodnutí Evropské rady, nikoliv „smlouva" nebo „změna smlouvy", jak je naopak stanoveno pro případ řádné procedury změn.[3] Ustanovení odst. 7 se schvalováním

[2] Smyslem tohoto příspěvku není analyzovat otázku, za jakých okolností mohou být předpisy evropského práva zrušeny Ústavním soudem. Klíčová je skutečnost, že se mohou stát předmětem řízení.

[3] Viz také § 109l zákona č. 90/1995 Sb. o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, v platném znění, a § 119o zákona č. 107/1999 Sb. o jednacím řádu Senátu, v platném znění. Obě příslušná ustanovení jednacích řádů hovoří o vyslovení souhlasu s rozhodnutím Evropské rady.

členskými státy nepočítají vůbec, dávají jejich parlamentům pouze šestiměsíční lhůtu na eventuální uplatnění práva veta.

To znamená, že ustanovení čl. 48 odst. 6 a 7 Smlouvy o Evropské unii (dále jen „SES"), případně ve spojení s čl. 352 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU") jsou svou povahou blanketní normou, která otevírá možnost přenosu pravomocí členského státu na orgány Evropské unie, respektive změnu pravidel fungování orgánů Evropské unie takovým způsobem, který v případě České republiky vyřazuje z použití ústavní pravidla daná pro změnu smluv.

Problematičnost tohoto blanketního ustanovení byla částečně zřejmá od samého počátku. V případě postupu podle čl. 48 odst. 7 SES je participace parlamentů členských států Evropské unie zajištěna prostřednictvím možnosti uplatnit ve lhůtě šesti měsíců veto vůči navrženému rozhodnutí. Pokud není veto uplatněno v této lhůtě žádným parlamentem členského státu, je Evropská rada oprávněna navržené rozhodnutí přijmout. Což znamená změnu pravidel fungování orgánů Evropské unie. Taková změna v konečném důsledku znamená změnu pravomocí a změnu postavení členského státu vůči Evropské unii.

Popsaný mechanismus od samého počátku budil také určité pochybnosti ohledně toho, nakolik bude moci Parlament České republiky tuto možnost využít a zda nemohou nastat okolnosti, kdy by tuto pravomoc uplatnit nemohl. V případě Poslanecké sněmovny může problém nastat v případě jejího rozpuštění, během něhož by mohla marně uplynout daná lhůta. Naproti tomu Senát může být ve znevýhodněném postavení proto, že nemá žádný bezprostřední vliv na vládu a její politiku.

Především z iniciativy Senátu byl připraven návrh jednacích řádů,[4] který zajistil parlamentní kontrolu nad vládou při eventuálním uplatnění zjednodušené procedury změn podle čl. 48 odst. 6 a 7 SES. Kontrola byla zajištěna tím, že souhlas vlády v Evropské radě, jak s ním počítá zjednodušená procedura změn, byl podmíněn předchozím souhlasem v obou komorách Parlamentu České republiky. Volný mandát vlády s možností veta ze strany parlamentů členských států byl cestou vlastní vnitrostátní úpravy změněn na vázaný mandát vlády, jehož obsah určují parlamentní komory.

Mechanismus předpokládaný Lisabonskou smlouvou takovou modifikaci unese. Zároveň jejím prostřednictvím došlo k vyřešení některých otevřených problémů. Tím by například mohlo být marné uplynutí času v případě, kdy by byla rozpuštěna Poslanecká sněmovna. Podle nově přijaté vnitrostátní úpravy by fakt rozpuštění Poslanecké sněmovny znamenal nemožnost vyslovení předběžného souhlasu k jednání vlády o uplatnění zjednodušené procedury změn v orgánech Evropské unie, čímž by došlo k automatickému odložení až do okamžiku, kdy by nová Poslanecká sněmovna věc projednala a vyslovila svůj názor. Zároveň díky této úpravě nehrozí, že by Parlamentu České republiky mohla marně uplynout šestiměsíční lhůta určená k uplatnění eventuálního veta. Cenou za tuto jistotu na straně České republiky je ovšem potenciální zpomalení jednání na úrovni Evropské unie. Zjednodušená procedura tak nemusí být vždy procedurou skutečně jednodušší nebo rychlejší.

---

[4] K některým dopadům Lisabonské smlouvy na podobu jednacích řádů a jejich důsledků viz např.: KUDRNA, Jan: Lisabonská smlouva a její vliv na dělbu moci v České republice. In GERLOCH, Aleš – WINTR, Jan (eds.): *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek.* Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 73–82.

Některé problémy však zůstaly nevyřešeny. V prvé řadě se jedná o otázku, jakou většinou má být vysloven souhlas s návrhem rozhodnutí předloženého Evropskou radou ke schválení ve zjednodušené proceduře. Nabízí se dvě možnosti – buď tak lze činit jako v případě zákona či mezinárodní smlouvy podle čl. 10 Ústavy, nebo tak jako v případě ústavního zákona či mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy.

Teoreticky možná je tedy jak nadpoloviční většina z přítomných, tak i většina ústavní. Prvá varianta však má své slabiny. Lze mít pochybnosti, zda lze dokument, který ke svému schválení vyžadoval ústavní většinu, změnit většinou nižší. Zde je možné argumentovat, že souhlas tímto postupem byl vědomě dán předem, a to ústavní většinou. Nicméně podobné blanketní zmocnění by vedlo k tomu, že ústavodárce by ztratil kontrolu nad záležitostmi, které spadají do jeho působnosti.

Na podporu tvrzení, že ke změně cestou zjednodušené procedury je třeba kvalifikované většiny, lze uvést další argumenty. Každá změna primárního práva Evropské unie je mimořádně závažnou záležitostí, která ze své podstaty potřebuje širší konsensus. Ústavní většina je nástrojem, pomocí něhož jej lze dosáhnout. V historii České republiky neměla žádná z jejích vlád podporu dosahující ústavní většiny. To znamená, že na rozhodování o věcech podmíněných takovou většinou se nutně musela podílet i opozice, což znamená, že přijaté rozhodnutí přetrvá i změnu rolí mezi vládou a opozicí.

Dalším důvodem, proč je vhodnější uplatnit přísnější proceduru změn, je nepředvídatelnost dopadů schválených změn. Evropská unie a její orgány, jakož i vztahy mezi nimi, se stále strukturálně vyvíjejí. Z důvodu tohoto dynamického vývoje je na místě jistá předběžná opatrnost.

Parlamentní praxe se také vydala druhou popsanou cestou, když převážil názor Úřadu vlády České republiky ohledně procesní ekvivalence nad názorem zastávaným Ministerstvem zahraničních věcí České republiky.

Zcela nevyřešený je však problém vyloučeného přezkumu ústavnosti návrhu rozhodnutí předloženého v rámci zjednodušené procedury změn. Jak Ústava v čl. 87 odst. 2, tak i zákon o Ústavním soudu v § 71a předpokládá pouze posouzení souladu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem. Zjednodušená procedura změn ale spočívá právě v tom, že není schvalována nová mezinárodní smlouva. Přezkum ústavnosti návrhu rozhodnutí Evropské rady je tedy stávající úpravou, jak na ústavní, tak i na zákonné úrovni vyloučen. Přitom však, jak již bylo uvedeno výše, mohou nastat pochybnosti ohledně dopadů navrženého rozhodnutí na ústavní pořádek České republiky.

III. ZÁVĚR

Jestliže otázka, jakou většinou má být vysloven souhlas s navrženým rozhodnutím Evropské rady předloženým v rámci zjednodušené procedury změn, byla úspěšně vyřešena praxí, problém vyloučené předběžné kontroly ústavnosti takového návrhu nelze vyřešit jinak, než změnou stávající úpravy. A to jak na ústavní, tak i na zákonné úrovni.

Domnívám se, že taková změna je více než žádoucí a dynamický vývoj strukturální podoby Evropské unie její potřebu ještě zdůrazní. Vyloučit nelze ani další změny Ústa-

vy, které by zohlednily zintenzivňující se spolupráci uvnitř Evropské unie, která nabírá často nové formy, naším ústavním pořádkem nepředvídané.

THE NEED TO AMEND THE CZECH REPUBLIC'S CONSTITUTION AS A RESULT OF THE LISBON TREATY

Summary

The article deals with the problem of the preventive constitutional review of the primary European law, especially of the amendments to the Treaties establishing the European Union. In the year 2001 the Czech Republic's Constitution was amended by a constitutional law, under which every international treaty was allowed to be reviewed by the Constitutional Court before its ratification. After approximately one decade of complex and generally complicated process of enlarging and deepening the European integration the Lisbon Treaty was prepared, signed and ratified by the EU member states. On the favour of more flexible changing and amending of the Lisbon Treaty a special procedure was introduced. Except the ordinary revision procedure a simplified procedures are according to the art. 48 par. 6, 7 allowed. From the point of view of the preventive constitutional review in the Czech Republic the simplified revision procedure means a *blank cheque.* The problem is the revision of the Treaties under the simplified procedure is not done by an international agreement. According to the Czech constitutional law the preventive review is allowed just in the case of international agreements. Thus the Constitutional Court of the Czech Republic cannot review the decisions adopted in the simplified revision procedure. Such a situation is not desired as the changes of the Treaties may have a significant impact on the position of the EU member states. Therefore the Constitution of the Czech Republic as the law on the Constitutional Court should be changed to allow the preventive constitutional review of *all* revisions of the Treaties.

Key words: constitution, Czech Republic, European Union, European law, constitutional court, constitutional review, simplified revisions procedure

Klíčová slova: ústava, Česká republika, Evropská unie, evropské právo, ústavní soud, kontrola ústavnosti, zjednodušená procedura změn