

## ARGUMENTY K VNITROSTÁTNÍMU POSOUZENÍ OBSAHU FISKÁLNÍHO PAKTU ANALÝZA PRO ÚČELY VÝBORU PRO ZÁLEŽITOSTI EVROPSKÉ UNIE SENÁTU PARLAMENTU ČR<sup>1</sup>

JAN GRINC, JIŘÍ KAUTSKÝ

### I. PŘEDMĚT A ÚČEL SMLOUVY

Smlouva o stabilitě, koordinaci a řízení v hospodářské a měnové unii („Smlouva“) je mezinárodní smlouvou, která byla sjednávána členskými státy EU s výjimkou Velké Británie mimo rámec práva EU vymezený zakládacími smlouvami – Smlouvou o Evropské unii („SEU“) a Smlouvou o fungování Evropské unie („SFEU“). Podle svého čl. 2 má být Smlouva vykládána v souladu se zakládacími smlouvami a ostatním právem EU, zejména s povinností loajality členských států vůči EU. Smlouvou nemají být dotčeny kompetence EU v oblasti hospodářské unie.

Cílem Smlouvy je posílit hospodářskou a měnovou unii a napomoci k dosažení cílů EU v oblasti udržitelného růstu, zaměstnanosti, konkurenceschopnosti a sociální koheze (čl. 1 Smlouvy).

K dosažení těchto cílů Smlouva stanoví následující: (1) pravidla rozpočtové kázně smluvních stran včetně sankčního mechanismu, přičemž část těchto pravidel má být přenesena do právních řádů smluvních stran, pokud možno do jejich ústav (část III. až V. této analýzy); (2) opatření ke snazšímu uplatňování sankcí v rámci procedury při nadměrném schodku podle čl. 126 SFEU (část VI. této analýzy); (3) opatření ke koordinaci hospodářské politiky smluvních stran (část VII. této analýzy); (4) zakotvení „Euro summitů“ jako neformálních schůzek smluvních stran (část VIII. této analýzy); (5) vznik společné konference dotčených výborů národních parlamentů a Evropského parlamentu (část IX. této analýzy).

### II. OBECNÉ ARGUMENTY ROZHODNÉ PRO KLASIFIKACI SMLOUVY Z HLEDISKA ÚSTAVNÍHO POŘÁDKU

Ústavní pořádek stanoví dva režimy ratifikace těch mezinárodních smluv, k jejichž ratifikaci je třeba souhlasu Parlamentu – mezi ně Smlouva o stabilitě, ko-

<sup>1</sup> Tento dokument kombinuje původní analýzu Smlouvy o stabilitě, koordinaci a řízení v hospodářské a měnové unii zpracovanou na přelomu ledna a února 2012 pro Výbor pro záležitosti Evropské unie, na ni navazující podrobnější analýzu obsahující hlubší rozbor klíčových ustanovení Smlouvy pro účely posouzení způsobu její ratifikace dle ústavního pořádku ČR z února 2012 a informací k Ujednání ohledně čl. 8 odst. 1 Smlouvy z března 2012. Texty byly pro účely publikace aktualizovány a upraveny.

ordinaci a řízení v hospodářské a měnové unii nepochybně patří. Základní je režim vyplývající z čl. 49 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky („Ústava“), podle kterého je k ratifikaci mj. smluv hospodářských, jež jsou všeobecné povahy, smluv politických a smluv o věcech, jejichž úprava je vyhrazena zákonu, třeba souhlasu obou komor Parlamentu (uděleného prostými většinami). Zvláštní režim čl. 10a Ústavy platí pro smlouvy, jimiž se některé pravomoci orgánů České republiky přenášejí na mezinárodní organizaci nebo instituci. K ratifikaci takových smluv je třeba souhlasu Parlamentu, uděleného dle čl. 39 odst. 4 Ústavy třípětinovou většinou všech poslanců a třípětinovou většinou přítomných senátorů. V obou případech může být souhlas k ratifikaci udělen též v referendu, stanoví-li tak ústavní zákon (čl. 10a odst. 2, čl. 2 odst. 2 Ústavy). Pro posouzení povahy Smlouvy z hlediska Ústavy se nabízejí zejména následující argumenty:

## 1. FORMÁLNÍ NESOUVISLOST S PŘÁVEM EU

Čl. 10a Ústavy, doplněný tzv. euronovelou z roku 2002, byl přijímán především pro účely přistoupení České republiky k Evropské unii a je zacílen zejména na právo Unie a jeho specifické vlastnosti, jimiž se liší od mezinárodního práva. Předmětná Smlouva však není uzavírána v rámci předpokládaném právem Evropské unie. Nejedná se o výslovnou změnu zakládacích smluv, o novou smlouvu primárního práva, o tzv. posílenou spolupráci (ta má svůj přesně stanovený postup vyžadující mj. souhlas Evropského parlamentu), ani o jiný způsob užší spolupráce předpokládaný primárním právem. To by byl argument pro postup podle obecného režimu čl. 49 Ústavy.

Proti tomu lze namítnout, že zvláštní režim čl. 10a Ústavy není vyhrazen jen smlouvám evropského primárního práva. Ústava ostatně konkrétně o Evropské unii vůbec nehovoří. Podle čl. 10a Ústavy byl vysloven též souhlas s ratifikací tzv. Římského statutu Mezinárodního trestního soudu a tento postup byl zvažován i u jiných mezinárodních smluv.

## 2. OBSAH SMLOUVY A PŘENOS PRAVOMOCÍ

Základním kritériem pro posouzení povahy Smlouvy z hlediska Ústavy by měl být její obsah, jak to vyplývá z čl. 10a Ústavy. V obecné rovině může hrát roli skutečnost, že Smlouva se dotýká rozpočtové pravomoci, která spadá mezi základní svrchované pravomoci státu, k jejichž přenosu se má čl. 10a podle důvodové zprávy k tzv. euronovele Ústavy zejména vztahovat. Rozpočtová pravomoc je v demokratických státech stěžejní pravomocí parlamentu. I proto je mezinárodní integrace v rozpočtové oblasti něčím zcela neobvyklým, a to i v modelu mezivládní spolupráce. V tomto ohledu Smlouva není běžnou mezivládní formou integrace. Klíčové by však mělo být posouzení, zda podle konkrétních ustanovení Smlouvy dochází k přenosu pravomocí orgánů ČR na mezinárodní organizaci nebo instituci ve smyslu čl. 10a Ústavy. V této souvislosti je třeba se zabývat především čl. 3, 7 a 8 Smlouvy. Možné argumenty týkající se těchto ustanovení jsou shrnuty v příslušných bodech této analýzy.

### 3. PROCESNÍ EKVIVALENCE

Z dosavadní praxe Parlamentu ČR vyplývá, že pro použití čl. 10a Ústavy není vždy rozhodující jen to, zda smlouvou dochází k přenosu pravomocí. Podle čl. 10a a 39 Ústavy se vyslovoval souhlas s ratifikací veškerých změn zakládacích smluv Evropské unie bez ohledu na jejich „závažnost“, mj. včetně změny spočívající pouze v úpravě počtu poslanců Evropského parlamentu.<sup>2</sup>

V této ústavní praxi se zračí zásada, kterou lze označit jako procesní ekvivalenci – jestliže např. k přijetí volebního zákona je podle čl. 40 Ústavy třeba souhlasu obou komor Parlamentu, pak totéž platí i o jakékoli jeho změně. V případě mezinárodních smluv vede tato zásada k závěru, že jestliže byly zakládací smlouvy ratifikovány podle čl. 10a Ústavy, pak je třeba stejným postupem ratifikovat i smlouvy, které je mění a doplňují, zejména pokud tím dochází k podstatné změně podmínek výkonu pravomocí již přenesených na mezinárodní organizaci nebo instituci.

Ke změně či doplnění mezinárodní smlouvy by mělo docházet a zpravidla dochází výslovně (přímou novelou, jako byla např. Lisabonská smlouva), avšak může k tomu dojít i nepřímou. To by mohl být právě případ Smlouvy. Je totiž zřejmé, že jediným důvodem, proč obsah Smlouvy nebyl přijímán jako přímá novela primárního práva (u níž by byl režim čl. 10a Ústavy v zásadě nesporný), byl nesouhlas Velké Británie na počátku vyjednávání. Náhradní řešení v podobě Smlouvy tedy směřuje k zavedení původně plánovaných opatření jiným způsobem, než je formální změna zakládacích smluv Evropské unie. Tato souvislost je ještě umocněna plánovaným převedením Smlouvy do primárního práva EU, ke kterému má dojít do pěti let od jejího uzavření.

Na základě výše uvedeného lze argumentovat, že Smlouva podléhá postupu podle čl. 10a Ústavy i v případě, že jen nepřímou mění podmínky výkonu pravomocí, které již byly na mezinárodní organizaci či instituci přeneseny. Tento přístup (i dosavadní praxi) lze ale samozřejmě také odmítnout a trvat na tom, že podle čl. 10a Ústavy je třeba postupovat pouze dochází-li k přenosu nových pravomocí na mezinárodní organizaci či instituci.

### 4. ARGUMENT OBECNÝM ÚČELEM PROCEDURY PODLE ČL. 10a ÚSTAVY<sup>3</sup>

Je nepochybné, že klasifikace Smlouvy z hlediska Ústavy je přinejmenším sporná. Obecným účelem existence zvláštního, procedurálně přísnějšího režimu ratifikace mezinárodních smluv podle čl. 10a Ústavy přitom je, aby byla zásadní rozhodnutí státu v mezinárodní spolupráci založena na ještě vyšší míře demokratické shody v Parlamentu (popř. na přímém rozhodnutí lidu), než která se požaduje obecně pro vyslovení souhlasu s ratifikací mezinárodní smlouvy. Je-li klasifikace smlouvy nejasná, je proto třeba upřednostnit proceduru přísnější. Tím budou veškeré ústavněprávní pochybnosti

<sup>2</sup> Protokol, kterým se doplňuje Protokol o přechodných ustanoveních (senátní tisk č. 312 ze 7. funkčního období).

<sup>3</sup> Níže parafrázovaný argument použil prof. A. Gerloch ve svém vystoupení na semináři „Aktuální vývoj v hospodářské a měnové unii“ pořádaném Výborem pro záležitosti Evropské unie Senátu Parlamentu České republiky dne 3. května 2012.

rozptýleny (platí zásada *superfluum non nocet*) a předejde se vzniku vnitrostátních vad ratifikačního procesu, které lze v mezinárodním právu následně odstranit jen obtížně.

### III. ČLÁNEK 3: PRAVIDLA ROZPOČTOVÉ KÁZNĚ, SPOLEČNÉ PRINCIPY NAVRŽENÉ KOMISÍ

#### 1. OBSAH

Smluvní strany se nad rámec povinností stanovených evropským právem zavazují dodržovat následující pravidla stanovená v čl. 3 odst. 1 Smlouvy:

Rozpočtová pozice vlády má být vyrovnaná či přebytková. Tento požadavek bude považován za splněný, jestliže (1) roční strukturální rozpočtová bilance vlády odpovídá střednědobému rozpočtovému cíli (2) a spodní limit strukturálního schodku činí 0,5 % HDP v běžných cenách.<sup>4</sup>

Od střednědobého rozpočtového cíle se lze odchýlit jen a pouze za „výjimečných okolností“, které jsou definovány buď jako neobvyklá událost zcela mimo kontrolu smluvní strany mající závažný dopad na fiskální situaci, nebo jako období závažného hospodářského poklesu.<sup>5</sup> Dodržování střednědobých rozpočtových cílů bude vyhodnocovat Komise v souladu s pravidly revidovaného Paktu stability a růstu. Strukturální schodek je specifikován v čl. 3 odst. 3, kde se uvádí, že se jedná o schodek očištěný o cyklické výkyvy ekonomiky (zvažuje se tedy rozpočtová bilance ve světle vývoje potenciálního produktu) bez započtení „jednorázových nebo dočasných opatření“. Bližší vymezení jednorázovosti nebo dočasnosti již Smlouva neobsahuje, což umožňuje značnou míru flexibility při výkladu těchto výjimek.

Na smluvní strany, které vykazují výrazně nižší zadlužení než 60 % HDP a nízké riziko, pokud jde o dlouhodobou udržitelnost veřejných financí, lze uplatnit méně přísné rozpočtové požadavky. Povolená hranice strukturálního deficitu se může navýšit až na 1 % HDP v běžných cenách. Tyto členské státy tedy mohou vykázat roční schodek o půl procentního bodu vyšší, než standardně povoluje Smlouva.

Jestliže smluvní strana přestane výše uvedená kritéria splňovat, slovy Smlouvy v případě „závažných odchylek“<sup>6</sup> od střednědobého rozpočtového cíle nebo plánu přibližování se k tomuto cíli, má být v členském státě automaticky spuštěn mechanismus nápravy. Tento mechanismus bude zahrnovat povinnost příslušné smluvní strany zavést během určitého období opatření k nápravě odchylek.

<sup>4</sup> Ustanovení bylo v poslední fázi jednání předmětem změny. Podle předchozí verze návrhu strukturální schodek „nesměl přesáhnout“ 0,5 % HDP, což bylo významově jednoznačné. Přestože konečné znění není formulováno tak přesně, jedná se zřejmě jen o formální úpravu, která nemá měnit smysl ustanovení.

<sup>5</sup> Takto vágní definice vždy nabízí prostor pro politickou interpretaci, což ostatně byl i případ zřízení Evropského mechanismu finanční stabilizace, který je založen na čl. 122 odst. 2 SFEU, jenž rovněž zmiňuje „mimořádné události, které nemůže členský stát ovlivnit“ jako důvod pro poskytnutí finanční pomoci. Zadlužení Řecka pak bylo de facto považováno za „mimořádnou událost, kterou nemůže Řecko ovlivnit...“.

<sup>6</sup> Zřejmě se použije definice „závažné odchylky“ uvedená v revidovaných podrobných pravidlech Paktu stability a růstu odsouhlasených Radou EU ECOFIN dne 24. 1. 2012 – *Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes*. Dostupné na <[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/pdf/coc/2012-01-24.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/coc/2012-01-24.pdf)>.

Podle čl. 3 odst. 2 musí pravidla uvedená v odstavci 1 nabýt účinnosti ve vnitrostátním právním řádu smluvních stran nejpozději do jednoho roku poté, kdy vstoupí Smlouva v platnost, prostřednictvím závazných předpisů trvalého charakteru, nejlépe ústavních, případně jiným způsobem, který zaručí, že tato pravidla budou plně respektována a dodržována ve všech fázích vnitrostátního rozpočtového procesu. Smluvní strany na vnitrostátní úrovni zavedou výše uvedený mechanismus nápravy na základě společných principů navržených Evropskou komisí, které se budou týkat zejména povahy, rozsahu a časového rámce opatření k nápravě (rovněž v případě výjimečných okolností) a úlohy a nezávislosti institucí odpovědných na národní úrovni za sledování dodržování těchto pravidel. Tento mechanismus musí plně respektovat pravomoci (prerogativy) vnitrostátních parlamentů.

## 2. NAVRHOVÁNÍ SPOLEČNÝCH PRINCIPŮ AUTOMATICKÉHO MECHANISMU NÁPRAVY KOMISÍ

Pro posouzení charakteru Smlouvy podle ústavního práva ČR je v rámci čl. 3 zásadní úloha Komise navrhnout společné principy nápravného mechanismu, který mají státy zavést do svého vnitrostátního práva. Jedná se v tomto případě o přenos pravomoci?

**a)** Čl. 3 Smlouvy může být vykládán v tom smyslu, že Komisi svěřuje ve velice široké míře pravomoc rozhodovat o obsahu zákonných či dokonce ústavních pravidel rozpočtového procesu v České republice, tedy o pravidlech rozpočtové kázně, včetně určení úlohy vnitrostátních orgánů. V tom lze spatřovat přenos pravomocí na Komisi, který se dotýká zákonodárné (potenciálně též ústavodárné) a rozpočtové pravomoci Parlamentu ČR.

Východiskem jsou tyto teze: K přenosu pravomocí nedochází v případě, kdy je zákonná úprava „překryta“ úpravou vtělenou do mezinárodní smlouvy, tedy kdy Parlament při ratifikaci vysloví souhlas s konkrétní úpravou obsaženou ve smlouvě, která bude mít následně podle čl. 10 Ústavy přednost před zákonem. Naopak k přenosu pravomocí dochází tehdy, když se mezinárodní smlouvou svěřuje mezinárodní organizaci (či jejímu orgánu – instituci) pravomoc samostatně namísto orgánů státu vytvořit právní úpravu určitých otázek, kterou bude stát bez dalšího povinen promítnout do svého vnitrostátního práva. Parlament zde zmocňuje entitu stojící mimo stát k vytvoření závazné právní úpravy, přenáší na ni část své působnosti.

**aa)** Automatický nápravný mechanismus, který budou společné principy navržené Komisí vymezovat, je klíčovou částí pravidel rozpočtové kázně zaváděných Smlouvou. Dosud však není znám obsah, forma ani procedura přijetí společných principů. (Pozn. Text byl dokončen ještě před vydáním těchto principů.)

Pokud jde o obsah společných principů, podle Smlouvy jím má být zejména „povaha, rozsah a časový rámec“ nápravných opatření. Toto vymezení neposkytuje jednoznačné vodítko. Vzhledem k tomu, že se má jednat o „principy“, které navíc mají být pro všechny „společné“, je možné argumentovat, že se bude jednat pouze o zcela obecný text. Proti tomu lze namítnout, že text zabývající se povahou, rozsahem a časovým rámcem nápravných opatření musí nutně být konkrétní a musí představovat zásah

do rozhodování státu o jeho příjmech a výdajích. Smlouva nevyklučuje výklad, podle kterého by společné principy mohly nastavit závazný program reforem pro smluvní strany, což by se bytostně dotýkalo jejich svrchovaných práv. Zcela nejasné je, jak by měly společné principy vymezit úlohu a nezávislost národních institucí odpovědných za dodržování rozpočtových pravidel. (Takovou institucí je například i Parlament.)

Smlouva neupravuje proceduru vypracování principů. Mají-li být tyto principy Komisí „navrženy“ (*proposed*), vzniká otázka, zda budou následně také někým „přijaty“. Nabízí se výklad, že tyto principy budou ještě podléhat dohodě smluvních stran, že tedy samotný návrh nebude konečný. Nic takového však ze znění Smlouvy nevyplývá. (Smlouva by přinejmenším měla řešit případ, že se smluvní strany na podobě společných principů nedohodnou, což by fakticky vedlo k její částečně neproveditelnosti.) Text Smlouvy tak spíše nasvědčuje názoru, že se bude jednat o návrh konečný, jehož podobu je podle Smlouvy oprávněna určit výlučně Komise. To samozřejmě nevyklučuje předběžná politická jednání smluvních stran s Komisí, o jejichž průběhu však nejsou informace.

Konečně ani forma společných principů není zřejmá. Lze mít za to, že uvedené principy budou Komisí navrženy v právně nezávazné formě. Smluvní strany se však Smlouvou implicitně zavazují tyto principy dodržet při vytváření svých vnitrostátních úprav nápravného mechanismu, jejich závazný charakter proto bude bez ohledu na jejich formu vyplývat přímo ze Smlouvy.

**ab)** Ve prospěch spíše přísnějšího posuzování pravomoci Komise podle čl. 3 Smlouvy lze argumentovat i platnými výkladovými principy:

Čl. 31 odst. 1 Vídeňské úmluvy o smluvním právu<sup>7</sup> stanoví, že mezinárodní smlouva musí být vykládána v dobré víře, v souladu s obvyklým významem, který je dáván výrazům ve smlouvě v jejich celkové souvislosti, a rovněž s přihlédnutím k předmětu a účelu smlouvy. Zásada výkladu v dobré víře znamená, že státy nesmí vykládat mezinárodní smlouvy způsobem, který by zpochybňoval závazky v nich obsažené nebo míru závaznosti jejich jednotlivých ustanovení.

V rovině evropského práva lze odkázat na výkladový princip *effet utile* (princip účinnosti, užítku) konstantně judikovaný Soudním dvorem. Podle této zásady mají být právní akty vykládány způsobem umožňujícím dosažení cílů jimi sledovaných. Nelze je tedy vykládat „změkčujícím“ způsobem, který by ve svém důsledku vedl k jejich neúčinnosti nebo až bezobsažnosti.

Jinými slovy, jestliže není rozsah možného zásahu do pravomocí orgánů ČR ze samotné Smlouvy zcela zřejmý, je třeba spíše počítat s takovým výkladem Smlouvy, který bude představovat výraznější zásah do pravomocí orgánů ČR. To platí tím spíše, že se jedná o multilaterální smlouvu, při jejímž výkladu bude názor ČR jen jedním z mnoha.

**b)** Lze zastávat i opačný názor, že navrhování společných principů Komisí nepředstavuje přenos pravomocí. Na jeho podporu můžeme uvést následující:

**ba)** Společné principy budou podle výslovného znění Smlouvy pouze doporučujícím návrhem, který bude pro státy v zásadě nezávazný.

Proti tomu lze namítnout, že takový výklad podkopává efektivitu opatření stanovených Smlouvou, a proto se nejedná o výklad v dobré víře či v souladu s principem *effet*

<sup>7</sup> Publikována vyhláškou ministra zahraničních věcí č. 15/1988 Sb.

*utile* (viz výše). Další možný protiargument vyplývá ze skutečnosti, že Soudní dvůr bude podle čl. 8 Smlouvy přezkoumávat, zda smluvní strany uspokojivě zavedly pravidla uvedená v čl. 3 Smlouvy. Čl. 3 Smlouvy stanoví jednak konkrétní pravidla, jejichž zavedení lze snadno ověřit (povinnost vyrovnaného rozpočtu), a jednak zcela obecně hovoří o automatickém nápravném mechanismu, jehož přesný obsah bude založen na společných principech navržených Komisí. Soudní dvůr tak při svém rozhodování bude muset vycházet i ze společných principů. Jinak by se takřkajíc neměl o co opřít. Nelze předpokládat, že by Soudní dvůr zcela odtrženě od (byť minimální) úpravy stanovené Smlouvou a společnými principy hodnotil, zda opatření zavedená státem v rámci „automatického nápravného mechanismu“ odpovídají zcela obecnému závazku napravit odchylku od střednědobého rozpočtového cíle. Společné principy tak mohou hrát značnou roli pro posouzení, zda stát pravidla rozpočtové kázně řádně zavedl a jejich nedodržení může znamenat porušení Smlouvy.

**bb)** Společné principy nebudou ničím novým, jedná se pouze o odkaz na akt sekundárního práva Unie.

Ačkoli to nebylo oficiálně řečeno, společné principy by se mohly překrývat s opatřeními, která obsahuje návrh nařízení o společných ustanoveních týkajících se sledování a posuzování návrhů rozpočtových plánů a zajišťování nápravy nadměrného schodku (senátní tisk N 114/08, dokument Komise 2011/0386; „návrh nařízení“). V jeho čl. 4 odst. 1 se požaduje, aby státy zavedly numerická fiskální pravidla odpovídající střednědobým rozpočtovým cílům, týkající se „vládních institucí jako celku“ a závazné, pokud možno ústavní povahy. Čl. 4 odst. 2 návrhu nařízení požaduje, aby členské státy vytvořily nezávislé fiskální rady pro sledování provádění vnitrostátních fiskálních pravidel podle odst. 1.

Úprava v návrhu nařízení je však velice kusá a zdaleka nepokrývá vše, co by mohly (a podle Smlouvy měly) zahrnout společné principy, například se vůbec nedotýká „automatického nápravného mechanismu“. Kromě toho se z důvodu využití čl. 136 SFEU vztahuje pouze na státy eurozóny.

I kdyby snad bylo úmyslem smluvních stran v čl. 3 odst. 2 Smlouvy na tento návrh právního aktu pouze odkázat, je třeba si uvědomit, že tím bylo ve Smlouvě vytvořeno zcela samostatné zmocnění, na jehož základě může Komise společné principy navrhopvat, a to v širší míře, než co je obsaženo v návrhu nařízení. I proto se lze jednoznačně ztotožnit s rámcovou pozicí vlády, podle níž by tyto společné principy měly být vymezeny ještě před ratifikací Smlouvy, neboť jejich podoba může mít klíčový význam pro celou Smlouvu a její faktické dopady na rozpočtovou svrchovanost smluvních stran.

**bc)** Rozpočtová pravidla budou zakotvena ve vnitrostátních právních předpisech a povinnost dodržovat je budou mít vnitrostátní orgány – pravomoci tedy budou nadále vykonávány vnitrostátními orgány podle vnitrostátních právních předpisů.

Proti tomu lze namítnout, že podobný je stav i tehdy, když orgány EU přijímají směrnice. Také právní normy stanovené směrnicí jsou zakotveny ve vnitrostátních předpisech a je primárně povinností vnitrostátních orgánů kontrolovat jejich dodržování. Podstatné však je, kdo určil obsah těchto právních norem, zda to byl orgán státu, nebo jiný orgán, na který byla tato pravomoc (kompetence) přenesena. Smlouva dokonce

zavádí i mechanismus kontroly, zda byla rozpočtová pravidla řádně zakotvena ve vnitrostátním právu, který je obdobný řízení pro porušení základních smluv v případě netransponování směrnice.

Předpokládá se, že při provádění závazku dle čl. 3 odst. 2 Smlouvy využijí formu běžného zákona státy, v nichž by doplnění ústavy vyžadovalo referendum s nejistým výsledkem. Smlouva však umožňuje volbu mezi ústavní a běžným zákonem všem státům. V České republice by se v závislosti na konkrétní podobě automatického korektivního mechanismu mohlo z právního hlediska ukázat nutným přijetí ústavního zákona.

**bd)** Existence mezinárodních smluv, které umožňují, aby určitý orgán změnil či doplnil jejich obsah, a které nebyly přijaty podle čl. 10a Ústavy. Jedná se např. následující mezinárodní smlouvy:

Mezinárodní úmluva proti dopingu ve sportu,<sup>8</sup> podle jejíhož čl. 34 může Konference v návaznosti na úpravy Seznamu zakázaných látek a metod dopingu nebo Standardů pro udělování terapeutických výjimek přijatých Světovou antidopingovou agenturou změnit příslušné přílohy úmluvy.

Dohoda o stabilizaci a přidružení mezi Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na jedné straně a Republikou Srbsko na straně druhé, podle jejichž Protokolů 1 (o obchodu se zpracovanými zemědělskými produkty) a 2 (týkající se vína) může Rada přidružení měnit obsah některých příloh dohody.

Evropská dohoda o mezinárodní přepravě nebezpečných věcí po vnitrozemských vodních cestách,<sup>9</sup> podle jejíhož čl. 19 může Administrativní výbor na návrh smluvních stran provádět změny obsahu dohody (tyto změny však může kterákoli smluvní strana zablokovat námitkou) a podle čl. 20 lze na návrh Generálního tajemníka OSN lze přijmout změny směřující ke sladění dohody s jinými mezinárodními pravidly.

Dohoda, kterou se mění Dohoda o partnerství mezi členy skupiny afrických, karibských a tichomořských států na jedné straně a Evropským společenstvím a jeho členskými státy na straně druhé (tzv. Dohoda z Cotonu).<sup>10</sup>

Slabinou tohoto srovnání je skutečnost, že výše uvedené případy jsou věcně, procedurálně i šířkou zmocnění zcela nesrovnatelné s úlohou Komise podle čl. 3 Smlouvy.

## IV. ČLÁNEK 8: KONTROLNÍ A SANKČNÍ MECHANISMUS

### 1. OBSAH

Podle čl. 8 odst. 1 Smlouvy Komise je vyzvána, aby smluvními stranám včas předložila zprávu o opatřeních přijatých každou smluvní stranou v souladu s čl. 3 odst. 2 Smlouvy (tj. o zavedení rozpočtových pravidel do vnitrostátního práva). Dospěje-li Evropská komise, poté, co poskytla příslušné smluvní straně příležitost se vyjádřit, ve své zprávě k závěru, že smluvní strana nesplnila povinnosti podle čl. 3

<sup>8</sup> Vyhlášena sdělením Ministerstva zahraničních věcí č. 58/2007 Sb.

<sup>9</sup> Vyhlášena sdělením Ministerstva zahraničních věcí č. 102/2011 Sb.

<sup>10</sup> Vyhlášena sdělením Ministerstva zahraničních věcí č. 68/2008 Sb.

odst. 2, bude věc jednou nebo více smluvními stranami předložena Soudnímu dvoru Evropské unie. Domnívá-li se některá ze smluvních stran nezávisle na zprávě Komise, že jiná smluvní strana neplní povinnosti podle čl. 3 odst. 2, může rovněž věc předložit Soudnímu dvoru. V obou případech je rozsudek Soudního dvora závazný pro strany řízení, které přijmou opatření nezbytná k zajištění souladu s rozsudkem ve lhůtě Soudním dvorem určené.

Podle čl. 8 odst. 2 Smlouvy bude-li mít smluvní strana, ať na základě svého vlastního posouzení nebo posouzení Evropské komise, za to, že jiná smluvní strana nepřijala opatření nezbytná k zajištění souladu s rozsudkem Soudního dvora uvedeným v odstavci 1, může věc předložit Soudnímu dvoru a požadovat uložení peněžitých sankcí v souladu s kritérii stanovenými Komisí na základě článku 260 Smlouvy o fungování Evropské unie.<sup>11</sup> Zjistí-li soud, že příslušná smluvní strana povinnosti uložené jeho rozsudkem nesplnila, může jí uložit zaplacení paušální částky nebo penále přiměřenou okolnostem, která nesmí překročit 0,1 % HDP dané smluvní strany. Částky uložené k zaplacení smluvní straně, jejíž měnou je euro, se hradí do Evropského mechanismu stability. V ostatních případech se částky hradí do obecného rozpočtu Evropské unie.

Podle čl. 8 odst. 3 tento článek představuje zvláštní ujednání mezi smluvními stranami ve smyslu článku 273 Smlouvy o fungování Evropské unie.

Z hlediska možného přenosu pravomocí v čl. 8 Smlouvy je třeba se zabývat jednak úlohou Komise při vypracování zprávy a podávání žalob na smluvní strany a jednak pravomocí Soudního dvora o těchto žalobách rozhodovat.

## 2. PODÁVÁNÍ ŽALOBY NA ZÁKLADĚ ZPRÁVY KOMISE

Pro posouzení mechanismu podávání žaloby podle čl. 8 Smlouvy z hlediska čl. 10a Ústavy je do značné míry rozhodující, zda při kvalifikaci Smlouvy akcentujeme materiální nebo formální stránku věci. Z hlediska Ústavy by se mělo zkoumat, zda mezinárodní smlouvou k přenosu pravomocí skutečně (fakticky) dochází, bez ohledu na to, jak je tento přenos formálně zakotven.

**a)** Lze argumentovat, že smyslem a účelem čl. 8 Smlouvy je dosáhnout stejného efektu, jako kdyby žalobu podávala přímo Komise. Jde tedy o přenos pravomocí státu samostatně jednat v mezinárodním právu (v konkrétním případě pravomocí iniciovat soudní spor s jiným státem) na mezinárodní instituci (Komisi). Pro tento závěr lze nalézt následující argumenty:

**aa)** Členské státy nemají žádné uvážení, zda žalobu na základě zprávy Komise podají. Komise je Smlouvou vyzvána k vypracování zprávy o implementaci rozpočtových pravidel. Nevyžaduje se tedy žádná dodatečná aktivita ze strany členských států, Komise zpracuje zprávu automaticky. Vypracování zprávy Komisí přitom nelze považovat za přenos pravomocí, neboť samo o sobě nemá žádné právní důsledky.

<sup>11</sup> Tato kritéria jsou podrobně vymezena dvěma informacemi Komise: *Information from the Commission – Memorandum on applying Article 171 of the EC treaty* (1996) OJ C242/6 a *Information from the Commission – Method of calculating the penalty payments provided for pursuant to article 171 of the EC Treaty* (1997) OJ C63/2.

Z dikce čl. 8 odst. 1 Smlouvy („*věc bude předložena*“) vyplývá, že je povinností smluvních stran žalobu podat, pokud Komise ve své zprávě dospěla k závěru, že některý stát rozpočtová pravidla nezavedl. Dovětek, že žalobu má podat jeden nebo více členských států, signalizuje, že se jedná o klasický závazek solidární, který může za všechny členské státy splnit jeden nebo více z nich, a nikoli o závazek nedílný, který by musely členské státy splnit společně (tedy žaloba by byla platně podána, jen pokud by se k ní připojily všechny smluvní strany).

Také Právní služba Rady jednoznačně konstatuje, že podání žaloby je povinností členských států.<sup>12</sup>

Toto bylo dále potvrzeno Ujednáním smluvních stran k čl. 8 odst. 1 Smlouvy (dále jen „Ujednání“), připojeným k textu Smlouvy na březnové Radě, které obsahuje podrobnější pravidla pro podávání žaloby na základě zprávy Komise. Ujednání stanoví lhůtu od vydání zprávy Komise, do kdy má být žaloba podána, čímž je zdůrazněno, že podání žaloby je povinností smluvních stran. Stanoví se, které smluvní strany žalobu podají (tzv. Trio předsednictví v Radě). Náklady žalobců vzniklé v důsledku rozhodnutí Soudního dvora budou podle Ujednání společně nesený všemi smluvními stranami, v jejichž zájmu byla žaloba podána (tedy všemi kromě žalovaného státu). Jestliže Komise vydá v průběhu soudního řízení novou zprávu, v níž dospěje k závěru, že žalovaný stát porušení čl. 3 odst. 2 Smlouvy napravil, sdělí žalobci okamžitě Soudnímu dvoru, že si přejí řízení proti tomuto státu v souladu s příslušnými procesními předpisy zastavit.

Ujednání představuje dohodu smluvních stran o provádění čl. 8 odst. 1 Smlouvy. Doplnuje vlastní Smlouvu, avšak nevybočuje z jejích mezí. Samo o sobě nepřenáší žádné pravomoci na orgány EU. Jisté pochybnosti může v tomto směru vyvolávat bod 5 Ujednání, který ukládá státům povinnost usilovat o zastavení řízení na základě nové zprávy Komise, což Smlouva vůbec neupravuje. Jedná se však pouze o logické dovedení čl. 8 odst. 1 Smlouvy do důsledků. Je zdůrazněno postavení Komise jako faktického žalobce podle čl. 8 odst. 1 Smlouvy a skutečného „pána sporu“ (*dominus litis*), jenž namísto smluvních stran rozhoduje o jeho zahájení a pokračování v něm, a pozice smluvních stran jako pouhých agentů Komise.

**ab)** Projevený úmysl smluvních stran. Z předchozích návrhů znění Smlouvy vyplývá, že důvodem vytvoření konstrukce čl. 8 Smlouvy byla obava z výslovného přiznání žalobního práva Komisi, což by jednoznačně vedlo k závěru, že dochází k vytvoření nové pravomoci orgánu EU. Navíc by to prakticky znemožnilo využití čl. 273 SFEU jako základu pravomoci Soudního dvora, neboť stranou řízení dle čl. 273 SFEU (tedy i žalobcem) může být pouze členský stát EU. Mimo to je sporné, zda mohou být orgánům EU mimo rámec práva EU svěřovány nové pravomoci, aniž by se na tom dohodly všechny členské státy. Konstrukce podávání žaloby na základě zprávy Komise je tedy z právního hlediska dosti neobvyklá.

**ac)** Srovnání s jinými mezinárodními smlouvami. V mezinárodním právu nenalezneme zřejmě žádnou paralelu k této části čl. 8 Smlouvy. Žádná mezinárodní smlouva

<sup>12</sup> Stanovisko Právní služby Rady EU č. 5788/12 *Article 8 of the Draft Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union – Opinion on its compatibility with European Union law* z 26. 1. 2012.

nestanoví povinnost států vyvolat mezi sebou soudní řízení na základě zprávy orgánu mezinárodní organizace, neboť neexistuje důvod, proč nesvěřit toto právo přímo takovému orgánu, má-li být cílem, aby řízení inicioval on.

**b)** Proti závěru o přenosu pravomocí můžeme argumentovat následujícím způsobem:

**ba)** Podání žaloby podle čl. 8 odst. 1 Smlouvy není povinností členských států, nýbrž jejich právem. Výraz „bude předložena“ (v originále „*will be brought*“) nemusí vždy znamenat povinnost. Slabinou tohoto argumentu je srovnání s výrazy „může předložit“ (v originále „*may bring*“) užitými v čl. 8 odst. 1 Smlouvy v souvislosti s podáním žaloby členským státem nezávisle na zprávě Komise a v čl. 8 odst. 2 Smlouvy pro podávání druhé žaloby členskými státy (tj. zahájení řízení, v němž už je možné státu uložit pokutu), které jednoznačně znamenají oprávnění. Odlišná dikce pak zpravidla znamená odlišný právní význam.

**bb)** I kdyby se jednalo o povinnost členských států, formálně žalobu nadále podávají oni, nikoli Komise. Problémem tohoto argumentu je vytěsnění faktické stránky věci.

**bc)** Členské státy mohou podat žalobu i nezávisle na zprávě Komise, své pravomoci se tedy zcela nezbavily. Tento argument je významný. Členské státy se skutečně mohou podle čl. 8 Smlouvy žalovat i navzájem. Nicméně na základě zprávy Komise k tomu mohou být povinny. O využití jejich pravomoci tedy bude zčásti rozhodovat Komise. Je otázkou, zda lze toto vnímat jako přenos pravomocí ve smyslu čl. 10a Ústavy.

**bd)** Členské státy mohou zprávu Komise nerespektovat, aniž by je mohla Komise nebo kdokoli jiný jakkoli postihnout, a proto je výkon pravomocí stále v jejich rukou. Zde narážíme na povinnost vykládat smlouvu v dobré víře, s níž se argumentace možností beztretně smlouvu porušit neslučuje. Možnost nerespektování smlouvy navíc stěží může mít význam při právním posuzování jejího obsahu.

### 3. ÚLOHA SOUDNÍHO DVORA

Pravomoc Soudního dvora podle čl. 8 Smlouvy zahrnuje v prvním kroku posuzování, zda státy zavedly pravidla rozpočtové kázně do vnitrostátního práva, a ve druhém pak posuzování, zda odsouzený stát provedl nezbytná opatření stanovená Soudním dvorem, a případně uložení pokuty.

Tato pravomoc podle výslovného odkazu ve Smlouvě vyplývá z čl. 273 SFEU, jenž umožňuje členským státům sjednat rozhodčí smlouvu, kterou svěří Soudnímu dvoru rozhodnutí vzájemného sporu souvisejícího s předmětem zakládacích smluv.

**a)** Lze argumentovat, že mechanismus čl. 8 Smlouvy je pouze konkrétním využitím pravomoci již přenesené, neboť veškerou rozhodovací činnost Soudního dvora v něm předpokládanou lze podřadit pod „řešení sporů mezi státy“:

**aa)** I pravomoc soudu uložit pokutu lze založit na čl. 273 SFEU – Soudní dvůr bude v zásadě rozhodovat, zda je jeden stát povinen za dohodnutých podmínek zaplatit smluvní pokutu, což je také spor mezi státy.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Odkazy na čl. 260 SFEU, tedy na pravomoc Soudního dvora ukládat pokuty v řízení pro porušení zakládacích smluv, nejsou z hlediska souladu Smlouvy s právem EU nutné. Z hlediska práva EU není problematický ani výslovný odkaz na principy stanovené Komisí podle čl. 260 SFEU, které by měly být vodítkem pro stanovení pokuty. V rozhodčích řízeních podle čl. 273 SFEU však nelze bez dalšího používat jiná

**ab)** Vedle toho je možné poukázat na existující mezinárodní smlouvy upravující závaznou proceduru řešení sporů z nich vznikajících, které ani po přijetí euronovely Ústavy nezačaly být posuzovány jako smlouvy podle čl. 10a Ústavy.

**b)** Na podporu opačného závěru, že čl. 8 Smlouvy přenáší na Soudní dvůr novou pravomoc, lze argumentovat takto:

**ba)** Předmět řízení, o němž by měl Soudní dvůr rozhodovat, má zcela zásadní význam (týká se rozpočtového práva států) a možnost, aby Soudní dvůr uložil státu pokutu ve značné výši, je i v rámci mezinárodního řešení sporů na základě rozhodčích doložek neobvyklý. Mohli bychom tak tvrdit, že předmět sporu přesahuje obvyklé využití rozhodčí doložky v mezinárodním právu veřejném a již zasahuje do suverénních práv státu.

**bb)** Čl. 8 Smlouvy ve skutečnosti nezakotvuje rozhodčí doložku pro řešení sporů mezi členskými státy, nýbrž dvě nezávislá žalobní práva: právo členských států a právo Komise, která však v řízení sama nevystupuje a jednáji za ni členské státy. Faktickou stranou sporu před Soudním dvorem tedy může být podle Smlouvy i Komise, což se již neslučuje s čl. 273 SFEU, který umožňuje pouze řešení sporů mezi členskými státy.

Celý proces se tak blíží spíše řízení o porušení smluv podle čl. 258 a 259 SFEU, které však podle čl. 126 odst. 10 SFEU nemůže být vyvoláno v rámci postupu při nadměrném schodku. Jinými slovy, schodkové hospodaření členského státu nelze postihnout soudně, jako by to bylo běžné porušení zakládacích smluv, ale pouze sankcemi uvalenými Radou (zpravidla na návrh Komise) podle čl. 126 SFEU. Čl. 8 Smlouvy však přesto soudní postih zavádí. To již zpochybňuje možnost využití čl. 273 SFEU a svědčí ve prospěch závěru o přenosu nové pravomoci na Soudní dvůr.

**bc)** Při extenzivním výkladu by bylo možné dovodit, že Soudní dvůr bude podle čl. 8 Smlouvy oprávněn kontrolovat a sankcionovat nejen zavedení rozpočtových pravidel podle čl. 3 do vnitrostátního práva, ale i jejich následné dodržování, tedy zda např. stát neplní rozpočtová pravidla zavedl odpovídající korektivní opatření. Takové názory se dokonce již objevily v odborné literatuře.<sup>14</sup> Rozšiřující výklad by mohl vést k velice detailní přezkumné kompetenci Soudního dvora nad rozpočtovým právem (a potenciálně i strukturou příjmů a výdajů) členských států. Na Soudní dvůr by se tím přenášelo rozhodování otázek politického charakteru v míře, která je zcela neobvyklá i u ústavních soudů členských států. To by již bylo zřetelným a zcela bezprecedentním zásahem do pravomocí členských států a nepochybně též přenosem pravomoci na Soudní dvůr.

Vlastní znění Smlouvy v tomto ohledu není příliš jasné. Právní služba Rady však přezkum dodržování rozpočtových pravidel spíše vylučuje<sup>15</sup> a lze mít za to, že její názor vychází z úmyslu členských států.

---

ustanovení platná pro řízení dle čl. 260 SFEU. Nelze například dovozovat kompetenci Komise navrhnout vyšší pokuty, která má být uložena, neboť ze Smlouvy ani z čl. 273 SFEU nic takového nevyplývá.

<sup>14</sup> Schorkopf, F., *Europas politische Verfasstheit im Lichte des Fiskalvertrages*, Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften, 1/2012, s. 13.

<sup>15</sup> Stanovisko Právní služby Rady EU č. 5788/12 *Article 8 of the Draft Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union – Opinion on its compatibility with European Union law* z 26. 1. 2012.

## V. ČLÁNKY 4 AŽ 6: DALŠÍ POVINNOSTI STÁTŮ V ROZPOČTOVÉ OBLASTI

Vedle pravidel, která mají být zavedena vnitrostátně, stanoví Smlouva další závazky států v rozpočtové oblasti:

**a)** Závazné tempo snižování veřejného dluhu (čl. 4). Jestliže zadlužení dosáhne 60 % HDP v běžných cenách,<sup>16</sup> bude stát povinen svůj dluh snižovat průměrným ročním tempem jedné dvacetiny.

Jedna dvacetina se zřejmě vztahuje k částce převyšující onu šedesátiprocentní hranici, nikoli k celé výši veřejného dluhu. Na tuto nejasnost upozorňovala rámcová pozice vlády již v průběhu vyjednávání, odstraněna však nebyla.

**b)** Předkládání programu rozpočtového a hospodářského partnerství (čl. 5). V případě postupu při nadměrném schodku dle čl. 126 SFEU bude smluvní strana povinna předložit program obsahující detailní popis strukturálních reforem směřujících k efektivnímu a trvalému odstranění nadměrného schodku. Obsah a forma programu bude stanovena sekundárním právem EU. Programy budou zasílány Komisi a Radě k odsouhlasení a jejich dodržování bude sledováno v rámci Paktu stability a růstu.

Rámcová pozice vlády upozorňuje na nutnost vymezit vztah tohoto programu ke stávajícímu konvergenčnímu programu a národnímu programu reforem a upozorňuje na možnost začlenění tohoto závazku do již projednávaného předpisu sekundárního práva EU, jehož účel je v zásadě stejný,<sup>17</sup> což je zřejmě předpis, na který míří i text Smlouvy.

**c)** Oznamování národních emisí dluhopisů (čl. 6). Smluvní strany se za účelem koordinace zavazují předem informovat Komisi a Radu o plánovaných emisích dluhopisů. Nejsou stanoveny žádné navazující kompetence Komise ani Rady.

## VI. ČLÁNEK 7: AUTOMATIZACE POSTUPU PŘI NADMĚRNÉM SCHODKU, ROZHODOVÁNÍ OBRÁCENOU KVALIFIKOVANOU VĚTŠINOU

### 1. OBSAH

Čl. 7 Smlouvy stanoví, že smluvní strany, jejichž měnou je euro, se zavazují, že budou při plném respektování procesních požadavků Smluv Unie podporovat návrhy nebo doporučení, které Evropská komise předloží, jestliže shledá, že členský stát Evropské unie, jehož měnou je euro, porušuje kritérium schodku v rámci postupu při nadměrném schodku, tedy že některý stát eurozóny nespĺňuje kritérium nejvýše 3% poměru plánovaného nebo skutečného schodku k HDP.<sup>18</sup> Tato povinnost neplatí, jestliže

<sup>16</sup> Tato referenční hodnota vychází z čl. 1 Protokolu o postupu při nadměrném schodku připojeného k základním smlouvám. Překročení této referenční hodnoty bude zjišťováno v rámci postupu při nadměrném schodku dle čl. 126 SFEU.

<sup>17</sup> Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o společných ustanoveních týkajících se sledování a posuzování návrhů rozpočtových plánů a zajišťování nápravy nadměrného schodku členských států v eurozóně. KOM(2011) 821 z 23. 11. 2011.

<sup>18</sup> Tato referenční hodnota vychází z čl. 1 Protokolu o postupu při nadměrném schodku připojeného k základním smlouvám.

se zjistí, že proti navrhovanému rozhodnutí nebo doporučení je kvalifikovaná většina smluvních stran, jejichž měnou je euro, vypočítaná analogicky dle příslušných ustanovení Smluv Unie, přičemž k postoji dotčené smluvní strany se nepřihlíží.

Tento článek je třeba podrobněji vysvětlit. Vyplyvá z něj, že státy eurozóny po obdržení příslušného návrhu Komise ještě před rozhodováním Rady provedou podle čl. 7 Smlouvy jakési předběžné hlasování, zda návrh Komise podpořit, nebo ne. Pokud se při něm nenajde kvalifikovaná většina proti návrhu Komise, budou následně všechny státy eurozóny povinny v Radě hlasovat pro návrh, vedle států mimo eurozónu, které budou hlasovat podle svého politického rozhodnutí. Kvalifikovaná většina tedy bude v rámci předběžného hlasování podle čl. 7 Smlouvy potřeba nikoli pro přijetí, nýbrž pro odmítnutí návrhu či doporučení Komise – odtud reverzní (obrácená) kvalifikovaná většina.

Tato procedura se podle dostupných informací bude vztahovat na veškerá rozhodnutí Rady v rámci postupu při nadměrném schodku podle čl. 126 SFEU, avšak pouze je-li důvodem tohoto postupu skutečnost, že rozpočtový schodek státu přesáhl 3 % HDP. S touto výhradou se postup podle čl. 7 Smlouvy uplatní u následujících rozhodnutí:

Podle čl. 126 SFEU Rada na návrh Komise a po zvážení všech připomínek, které dotyčný členský stát případně učiní, rozhodne po celkovém zhodnocení, zda existuje nadměrný schodek.

Podle čl. 126 odst. 7 SFEU rozhodne-li Rada podle odstavce 6, že nadměrný schodek existuje, přijme bez zbytečného odkladu na doporučení Komise doporučení, která podá dotyčnému členskému státu, aby tento členský stát mohl ve stanovené lhůtě tuto situaci ukončit. S výhradou odstavce 8 nebudou tato doporučení zveřejněna.

Podle čl. 126 odst. 8 ve spojení s čl. 126 odst. 13 SFEU zjistí-li Rada, že ve stanovené lhůtě nebyla na její doporučení přijata žádná účinná opatření, může (na doporučení Komise) svá doporučení zveřejnit.

Podle čl. 126 odst. 9 ve spojení s čl. 126 odst. 13 SFEU nenásleduje-li členský stát ani poté doporučení Rady, může Rada (na doporučení Komise) rozhodnout o výzvě členskému státu, aby v určité lhůtě učinil opatření ke snížení schodku, která Rada považuje za nezbytná pro nápravu situace. V takovém případě může Rada (opět na doporučení Komise) žádat dotyčný členský stát, aby podle zvláštního harmonogramu předkládal zprávy za účelem posouzení jeho úsilí o nápravu.

Podle čl. 126 odst. 11 ve spojení s čl. 126 odst. 13 SFEU pokud se členský stát nepodřídí rozhodnutí přijatému podle odstavce 9, může Rada (na doporučení Komise) rozhodnout, že použije nebo případně zesílí jedno nebo více z následujících opatření: (1) požádá dotyčný členský stát, aby před vydáním obligací a jiných cenných papírů zveřejnil dodatečné informace, které Rada určí, (2) vyzve Evropskou investiční banku, aby přehodnotila svou úvěrovou politiku vůči dotyčnému členskému státu, (3) požádá dotyčný členský stát, aby uložil neúročený vklad v přiměřené výši u Unie, dokud nebude podle názoru Rady nadměrný schodek napraven, (4) uloží pokuty v přiměřené výši.

Podle čl. 126 odst. 12 ve spojení s čl. 126 odst. 13 SFEU Rada (na doporučení Komise) zruší některá nebo všechna svá rozhodnutí nebo doporučení uvedená v odstavcích 6 až 9 a 11 v takovém rozsahu, v jakém bude napraven podle názoru Rady nadměrný

schodek v dotyčném členském státě. Zveřejnila-li Rada předtím svá doporučení, učiní, jakmile bude zrušeno rozhodnutí podle odstavce 8, veřejné prohlášení, že nadměrný schodek v dotyčném členském státě již neexistuje.

Ustanovení se však použije pouze v případě, že členský stát překročí povolený roční deficit do 3 % HDP.<sup>19</sup> Poruší-li členský stát druhé z kritérií uvedených v Protokolu o postupu při nadměrném schodku, tedy překročí-li výše jeho dluhu 60 % HDP, čl. 7 a hlasování reverzní kvalifikovanou většinou se neuplatní.<sup>20</sup> Následky překročení povolené výše státního dluhu Smlouva upravuje zejména již zmíněným stanovením závazného tempa snižování tohoto dluhu.

## 2. POSOUZENÍ

Čl. 7 Smlouvy faktickým způsobem obchází nutnost změny primárního práva. Z hlediska čl. 10a Ústavy zde není ústřední otázkou, zda dochází k přenosu pravomocí, nýbrž zda je možné použít čl. 10a Ústavy i v případě, že se podstatným způsobem mění výkon pravomocí již přenesených.

**a)** Na podporu tvrzení, že čl. 7 Smlouvy nezakládá důvod pro postup podle čl. 10a Ústavy můžeme uvést zejména následující argumenty:

**aa)** Nejedná se o přenos pravomocí. Ustanovení nesvěřuje úkoly žádnému orgánu EU a samotné změny hlasovací procedury nelze považovat za přenos pravomocí, jak vyplývá z nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 19/08 ze dne 26. 11. 2008, bod 161. Z formálního hlediska přitom nedochází ani ke změně hlasovací procedury zakotvené v čl. 126 SFEU.

Teoreticky však lze i článkem 7 Smlouvy vytvořený hlasovací blok eurozóny posoudit jako „mezinárodní instituci“ *sui generis*.

**ab)** Ani smlouva, která podstatně mění podmínky výkonu již přenesených pravomocí, nepodléhá ratifikační proceduře podle čl. 10a Ústavy, nepřenáší-li sama nové pravomoci na mezinárodní organizaci nebo instituci.

**ac)** Vytváření hlasovacích koalic je běžným jevem nejen v orgánech mezinárodních organizací a nelze dovést, že by bylo v rozporu s mezinárodním nebo evropským právem.

Proti tomu lze namítnout, že hlasovací koalice je zpravidla výsledkem politické (nikoli právní) dohody ke konkrétní předloze. Je neobvyklé (zřejmě přímo bezprecedentní), aby se státy předem pro neurčitý počet případů právně zavazovaly, že podpoří veškeré návrhy v rámci určité procedury, a to bez ohledu na jejich obsah.

**b)** Na podporu opačného tvrzení, že čl. 7 Smlouvy vyžaduje postup podle čl. 10a Ústavy, lze argumentovat takto:

**ba)** Čl. 7 výrazně ovlivňuje faktický průběh rozhodování Rady a posiluje Komisi. Menšina států v rámci eurozóny může při postupu dle čl. 7 svými hlasy zablokovat vytvoření reverzní kvalifikované většiny. Eurozóna tak vytvoří jakýsi hlasovací blok,

<sup>19</sup> Za rok 2010 měly nadměrný schodek všechny státy EU s výjimkou Dánska, Estonska, Finska, Lucemburska a Švédska.

<sup>20</sup> Na konci roku 2010 mělo nadměrný dluh 14 států EU (Belgie, Německo, Irsko, Řecko, Francie, Itálie, Maďarsko, Malta, Rakousko, Portugalsko, Velká Británie a dále Španělsko, Kypr a Nizozemsko, které se však pohybovaly jen těsně nad 60% hranicí).

v němž budou jednotlivé státy povinny v Radě podpořit návrhy Komise. Nebude se zde moci uplatnit například ani vázaný mandát zástupce vlády stanovený národním parlamentem.<sup>21</sup> Tento hlasovací blok bude pro ostatní členské státy EU velmi obtížné překonat a zřejmě jen v omezené míře s ním bude možné jednat o kompromisním řešení (neboť se zavázal podpořit návrhy předložené Komisí). Čím více států eurozóny Smlouvu ratifikuje, tím větší bude váha jejich jednotného hlasu v Radě a tím silnější bude postavení Komise, neboť státy eurozóny budou moci její doporučení pouze přijmout, nebo odmítnout.

Proti tomu lze namítnout, že Komise může navrhovaná opatření s Radou předjednat a že závazek podpořit doporučení Komise nutně neznamená podpořit je bezvýhradně.

V budoucnosti může nastat situace, že hlasovací blok eurozóny bude mít sám kvalifikovanou většinu v Radě, takže ostatní členské státy nebudou moci jeho rozhodnutí nijak zvrátit. Tím by došlo k další podstatné změně podmínek výkonu pravomocí Rady. Čl. 7 Smlouvy tak snižuje jak význam stanovisek jednotlivých členů eurozóny, tak i reálnou váhu hlasu ostatních členských států EU a zřejmě výrazně omezuje i prostor pro vyjednávání.

Sporná je sama otázka, zda je čl. 7 Smlouvy v souladu s primárním právem EU. Právě ono totiž upravuje způsoby hlasování v Radě. Mezi nimi mechanismus zakotvený v čl. 7 Smlouvy není. To však neznamená, že je nutně v rozporu s právem EU. Způsob hlasování nepředpokládáný Smlouvami se v poslední době již v sekundárním právu EU v oblasti hospodářské a měnové unie objevil.<sup>22</sup> Právní služba Rady dospěla k závěru, že čl. 7 Smlouvy není v rozporu s právem EU.<sup>23</sup>

Analýza Úřadu vlády v této souvislosti hovoří o „hlasovacím kartelu“ eurozóny a upozorňuje na možnost, že by se stejným způsobem mohlo několik států EU zavázat, že v určitých otázkách v Radě vždy vytvoří blokační menšinu a znemožní tak přijetí některých opatření.<sup>24</sup> Závažný je též možný precedenční charakter čl. 7 Smlouvy. Mohlo by docházet k zavádění podobných mechanismů v dalších oblastech evropského práva, čímž by se *de facto* umožňovalo přijímání právních aktů rozhodnutím blokační menšiny namísto jednomyslného nebo většinového rozhodnutí členských států.

**bb)** Dosavadní praxe Parlamentu ČR, princip procesní ekvivalence. Tyto argumenty, které lze v konkrétní rovině vztáhnout k čl. 7 Smlouvy byly již obecně shrnuty výše.

Při poněkud střídmějším pojetí můžeme argumentovat, že postup podle čl. 10a Ústavy sice není nutný při jakékoli změně smlouvy, ale je nutný při podstatné změně podmínek výkonu již přenesených pravomocí. Základem je teze, že lze spatřovat zásadní kvalitativní rozdíl například mezi pravomocí přenesenou na mezinárodní organizaci rozhodující jednomyslně, kdy každému státu zůstává právo veta, a většinově, kdy

<sup>21</sup> Srov. čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR, podle něhož Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva.

<sup>22</sup> V rámci tzv. six-packu, balíčku šesti předpisů přijatých v roce 2011 směřujícím k posílení fiskální disciplíny v eurozóně. Hlasování obrácenou kvalifikovanou většinou (ovšem pojeté odlišně od výše popsaného čl. 7 Smlouvy) se objevuje v nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1173/2011 o účinném prozozování rozpočtového dohledu v eurozóně.

<sup>23</sup> Stanovisko Právní služby Rady EU č. 5551/12 *Article 7 of the Draft Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union – Opinion on its compatibility with European Union law* z 20. 1. 2012.

<sup>24</sup> Úřad vlády ČR. *Návrh smlouvy o stabilitě, koordinaci a řízení v hospodářské a měnové unii a jeho vnitrostátní právně-politické konsekvence v ČR*. 16. 1. 2011.

může být každý stát přehlasován. Podobně představuje významnou změnu podmínek i přistoupení nového státu k EU, byť by nebylo prováděno přenosem nových pravomocí na Unii.

Ačkoli tak čl. 7 Smlouvy nepřenáší na EU nové pravomoci, mění se Smlouvou podmínky výkonu pravomocí již přenesených. Faktické zjednodušení podmínek pro dosažení většiny, které v zásadě umožňuje přijímání rozhodnutí na základě hlasování blokační menšiny, je podstatnou změnou podmínek výkonu přenesených pravomocí.

## VII. ČLÁNKY 9 AŽ 11: HOSPODÁŘSKÁ KOORDINACE

V oblasti koordinace hospodářských politik a konvergence Smlouva stanoví obecné závazky spíše politického rázu:

**a)** Spolupráce v oblasti hospodářské politiky (čl. 9). Smluvní strany budou spolupracovat na hospodářské politice podporující hladké fungování hospodářské a měnové unie a hospodářský růst pomocí posílené konvergence a konkurenceschopnosti. Za tím účelem mají státy učinit nezbytná opatření ve všech oblastech významných pro fungování eurozóny. Cílem těchto opatření má být podpora konkurenceschopnosti, zaměstnanosti, udržitelnost veřejných financí a posilování finanční stability.

Smlouva výslovně nezmiňuje konkrétní kroky další spolupráce jako je např. navrhované zavedení daně z finančních transakcí nebo obecná daňová harmonizace.

**b)** Smluvní strany jsou dle čl. 10 Smlouvy připraveny ve výše uvedených záležitostech využívat nového čl. 136 odst. 3 SFEU, který umožňuje státům eurozóny založit Evropský mechanismus stability (ESM), a ustanovení SFEU o posílené spolupráci která je otevřena všem členským státům EU.<sup>25</sup> Tato spolupráce však dle Smlouvy nemá podkopávat vnitřní trh.

**c)** Koordinace hospodářských reforem (čl. 11). Smluvní strany budou předem diskutovat plánované hospodářské reformy a případně je mezi sebou koordinovat za účasti orgánů a institucí EU.

## VIII. ČLÁNEK 12: ŘÍZENÍ V EUROZÓNĚ

Státy eurozóny se budou na úrovni hlav států či předsedů vlád nejméně dvakrát ročně neformálně setkávat na tzv. Euro summitech, které se mají konat pokud možno po schůzích Evropské rady. Předmětem jednání Euro summitů mají být specifické povinnosti států se společnou měnou, otázky řízení eurozóny a jejích pravidel a strategická orientace hospodářských politik v eurozóně.

Euro summity budou mít svého voleného předsedu, jehož funkční období se bude shodovat s funkčním obdobím předsedy Evropské rady, který se bude spolu s předsedou Komise podílet na jejich přípravě a bude o nich informovat Evropský parlament a členské státy mimo eurozónu. Organizačně bude Euro summity zajišťovat

<sup>25</sup> Posílená spolupráce (čl. 20 SEU, čl. 326–334 SFEU) byla inspirována Schengenskou smlouvou, zavedena Amsterdamskou smlouvou a nejnověji je využívána v otázce evropského (unijního) patentu.

tzv. Euroskupina, tedy zasedání ministrů financí států eurozóny, které má svůj základ v čl. 137 SFEU.

Euro summitů se bude účastnit předseda Komise a prezident Evropské centrální banky a může na ně být pozván předseda Evropského parlamentu a předseda Euroskupiny.

Vzhledem k tomu, že Euro summit nemá mít žádné formální (právní) rozhodovací pravomoci, nebude novým orgánem zasahujícím do stávající struktury EU.<sup>26</sup> To však neznamená, že nebude mít značný neformální vliv. Proto je významná otázka zapojení členských států mimo eurozónu.

Tyto státy se patrně nebudou podílet na případných prohlášeních nebo jiných politických dokumentech přijímaných Euro summitu. Podle konečného znění Smlouvy se státy, jejichž měnou není euro, avšak ratifikovaly Smlouvu, budou účastnit diskuzí Euro summitů týkajících se konkurenceschopnosti smluvních stran, změn globální architektury eurozóny a zásadních pravidel, která bude eurozóna zavádět, a dále se budou alespoň jednou ročně účastnit debaty o specifických otázkách spojených s prováděním Smlouvy. Nepřehledné vymezení omezené účasti států mimo eurozónu na Euro summitech vychází z politického kompromisu na posledním jednání Evropské rady. Státy mimo eurozónu nebudou mít zajištěnu ani plnou účast na Euro summitech. Požadavku Polska na zajištění plné účasti na jednáních Euro summitů (byť pouze v postavení pozorovatele), ke kterému se připojila i Česká republika, tak bylo vyhověno jen zčásti.

Státy, které Smlouvu neratifikují, se nebudou Euro summitů účastnit a budou pouze vyrozumívány o jejich průběhu.

## IX. ČLÁNEK 13: ZAPOJENÍ NÁRODNÍCH PARLAMENTŮ A EVROPSKÉHO PARLAMENTU

Dle čl. 13 Smlouvy mají Evropský parlament a národní parlamenty států, které ratifikují Smlouvu, v souladu s Protokolem o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii vymezit organizaci a podporu konference příslušných výborů národních parlamentů a příslušných výborů Evropského parlamentu, jejímž účelem bude diskutovat rozpočtovou politiku a otázky, které jsou předmětem Smlouvy.

Ustanovení je pro národní parlamenty zásadní. Národní parlamenty by měly zejména při vyjednávání konkrétní podoby konference usilovat o to, aby v nastaveném modelu získaly rozhodující slovo. Je třeba připomenout, že rozpočty členských států jsou primárně záležitostmi národních parlamentů, nikoli Evropského parlamentu.

Současné znění předpokládá, že konference se budou účastnit příslušné výbory národních parlamentů a Evropského parlamentu. Ten by měl být zastoupen větším počtem výborů, což může mít značný vliv na poměr sil na konferenci.

Původní návrh Smlouvy uváděl, že se má jednat o schůze zástupců příslušných výborů národních parlamentů a (jednoho) příslušného výboru Evropského parlamentu. Pozdější znění hovořilo o „setkávání zástupců národních parlamentů a Evropského parlamentu“. Poté však bylo do návrhu Smlouvy z iniciativy delegace Evropského par-

<sup>26</sup> Vytvoření takového orgánu by vyžadovalo změnu zakládacích smluv.

lamentu, která se účastnila jeho příprav, a bez konzultace národních parlamentů doplněno znění, podle kterého měly být národní parlamenty na konferenci zastoupeny pouze rozpočtovými výbory. Zejména teprve pro odpor některých národních parlamentů (Francie, Německo, Irsko, Rakousko) došlo ke změně čl. 13 do současné podoby, která je pro národní parlamenty příznivější než znění navrhované Evropským parlamentem.

Pokud jde o vlastní organizaci konference, německý Spolkový sněm podporuje, aby spolupráce v rozpočtové oblasti probíhala na bázi COSAC, což ze Smlouvy nevyplývá, ale není to ani zcela vyloučeno. Národní parlamenty by zejména měly dbát o to, aby konečná podoba konference odpovídala jejich ústavnímu postavení ve vztahu k národním rozpočtům. Je též třeba zmínit, že pokud by Česká republika Smlouvu v průběhu roku 2012 neratifikovala, pravděpodobně by se na těchto jednáních nemohla podílet.

## X. VZTAH SMLOUVY A PRÁVA EU

Smlouva představuje faktickou změnu či doplnění primárního práva, neboť stanoví nové významné kompetence orgánům EU (zejména Komisi a Radě) a faktickým způsobem mění proces rozhodování v Radě v případě postupu při nadměrném schodku. Ke změně primárního práva však formálně nedochází, neboť s ní by musely vyslovit souhlas všechny členské státy. Smlouva se tak nachází mimo rámec práva EU.

Dne 18. 1. 2012 přijal Evropský parlament k návrhu Smlouvy výraznou většinou 521 hlasů z 695 přítomných kritické usnesení,<sup>27</sup> v němž vyjádřil mj. pochybnosti o její nezbytnosti a o jejím souladu s právem EU, přesvědčení, že měla být použita „metoda Společenství“ (tedy postupy předvídané právem EU), a požadoval, aby byl do řešení hospodářských otázek více zapojen on sám i vnitrostátní parlamenty. Evropský parlament si též vyhradil právo použít veškeré politické a právní prostředky k ochraně právních předpisů EU a úloh orgánů EU.

Evropský parlament naráží zejména na problém nových kompetencí orgánů EU stanovených Smlouvou. Orgány EU lze zřídít a jejich pravomoc a působnost stanovit pouze (primárním) právem EU, tedy zejména zakládacími smlouvami. Tyto orgány jsou také vázány pouze právem EU. Mezinárodními smlouvami uzavřenými mimo rámec práva EU jen částí členských států na ně nelze přenášet další úkoly.<sup>28</sup> Pokud však Smlouvu ratifikuje drtivá většina členských států EU, ostatní státy nebudou její soulad

<sup>27</sup> Usnesení Evropského parlamentu z 18. 1. 2012 o závěrech ze zasedání Evropské rady (8.–9. 12. 2011), které se týkalo návrhu mezinárodní dohody o Unii fiskální stability (2011/2546 (RSP)). <<http://www.euro-parl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IA+P7-TA-2012-0002+0+DOC+XML+V0//CS>>.

<sup>28</sup> Citovaná analýza Úřadu vlády upozorňuje na rozsudek Soudního dvora ve spojených věcech C-181/91 a C-248/91 *Parlament v. Rada a Komise* (případ Bangladéš). Zde soud konstatoval, že nemůže přezkoumávat legalitu jednání kolektivu zástupců členských států, pokud nejednali jako Rada. V tomto případě všechny členské státy pověřily Komisi v zásadě organizačně-technickým úkonem v souvislosti s finanční pomocí Bangladéši. Takový úkon v jednomyslné shodě je však něco zcela jiného než přenos rozhodovacích pravomocí na orgány Unie jen částí členských států. Vystává též otázka, jak budou činnosti orgánů EU uvedené ve Smlouvě financovány. Striktně vzato by tyto činnosti měly být financovány jen těmi státy, které Smlouvu ratifikují. Obdobně v případě posílené spolupráce hraří veškeré její náklady pouze ty členské státy, které se jí účastní (čl. 332 ŠFEU). Tuto otázku však Smlouva neřeší. Lze předpokládat, že náklady provádění Smlouvy pro orgány EU nebudou značné.

s právem EU zpochybňovat a orgány EU se chopí úkolů jim Smlouvou svěřených, bude tento právní problém zřejmě mlčky tolerován. V této souvislosti však nelze zcela předvídat budoucí postoj Evropského parlamentu ani Soudního dvora.

Na druhou stranu je třeba též upozornit, že některá opatření předpokládaná Smlouvou (např. závazné tempo snižování veřejného dluhu, program rozpočtového a hospodářského partnerství) mohou být přijata jako akty sekundárního práva EU již na základě stávajících kompetenčních ustanovení primárního práva a tímto způsobem též zřejmě přijata budou.

Podle čl. 15 se mají smluvní strany podniknout nezbytné kroky, aby se Smlouva do pěti let stala součástí (primárního) práva EU. Splnění tohoto závazku bude vyžadovat dosažení shody všech členských států EU.

## XI. VSTUP SMLOUVY V PLATNOST A JEJÍ RATIFIKACE ČESKOU REPUBLIKOU

Smlouva vstoupí v platnost poté, co ji ratifikuje alespoň dvanáct členských států eurozóny. Smlouva předpokládá, že by se tak mělo stát do 1. ledna 2013.

Jestliže Česká republika smlouvu ratifikuje, vstoupí vůči ní smlouva v platnost až v okamžiku přijetí eura. V období mezi ratifikací Smlouvy Českou republikou a přijetím eura bude Česká republika povinna zdržet se jednání, které by mohlo mařit předmět a účel smlouvy,<sup>29</sup> tedy zejména se svou hospodářskou politikou výrazně neodchylovat od cílů předpokládaných smlouvou. Česká republika se v tomto období bude moci v omezené míře účastnit Euro summitů, jak bylo uvedeno výše.

Smlouva též připouští, aby si členský stát při ratifikaci jednostranně zvolil, že povinnosti v oblasti rozpočtové kázně a hospodářské koordinace se na něj budou vztahovat ještě před přijetím eura (opt-in). Rozsah účasti státu, který takovou volbu učinil, na Euro summitech, se tím však nezmění.

Jestliže Česká republika Smlouvu neratifikuje, bude o výsledcích Euro summitů pouze informována.

Čl. 15 potvrzuje, že ke Smlouvě budou moci v budoucnu přistoupit i další státy (tedy i Česká republika, která Smlouvu na březnové Radě nepodepsala). Původně mělo být přistoupení těchto států podmíněno souhlasem všech stávajících smluvních stran, což spolu s odkazem na Evropský mechanismus stability obsažený v preambuli Smlouvy mělo znamenat, že členství v ESM (a tedy možný příjem finanční pomoci od eurozóny) bude podmíněno právě převzetím rozpočtových závazků dle Smlouvy. Tento vztah se z finální verze Smlouvy poněkud vytratil, nicméně v politické rovině byla tato podmíněnost jasně deklarována.

Z hlediska vnitrostátní procedury by měl Parlament udělovat souhlas s ratifikací Smlouvy dle čl. 10a a čl. 39 Ústavy ČR třípětinovou většinou všech poslanců a třípětinovou většinou přítomných senátorů, neboť existují pádné důvody pro názor, že Smlou-

<sup>29</sup> Tento závazek vyplývá z čl. 18 Vídeňské úmluvy o smluvním právu (publikována vyhláškou ministra zahraničních věcí č. 15/1988 Sb.).

vou dochází k přenosu některých pravomocí ČR na mezinárodní organizaci či instituci, popř. k významné změně způsobu výkonu pravomocí již přenesených.

ARGUMENTS CONCERNING NATIONAL LEGAL CLASSIFICATION  
OF THE CONTENT OF FISCAL COMPACT.

AN ANALYSIS FOR THE PURPOSES OF THE COMMITTEE ON EUROPEAN UNION  
AFFAIRS OF THE SENATE OF PARLIAMENT OF THE CZECH REPUBLIC

Summary

The analysis of the Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union elaborated for the Senate concentrates on what is crucial from the parliament's point of view, that is the budgetary rules and limitations for the member states (Art. 3) and the enforcement of their transposition into the national law (Art. 8), factual changes of the voting procedure in the Council (Art. 7) and parliamentary cooperation related to the topics of the Treaty (Art. 13). The analysis considers the nature of the Treaty under the Czech constitutional law and comes to the conclusion that the Treaty should be subject to the special, stricter procedure of ratification provided for in Art. 10a of the Constitution of the Czech Republic.

*Key words:* Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union, Fiscal Pact, budgetary rules, Monetary policy, Fiscal policy, Constitutional law, sanctions, EU law, Parliamentary cooperation, voting procedure in the Council