

INSTITUCIONÁLNÍ REFORMA EU PODLE LISABONSKÉ SMLOUVY: SLOŽENÍ EVROPSKÉ KOMISE

JIŘÍ ZEMÁNEK*

1. POTŘEBA ZMĚNY

Nejdůležitějším, avšak nenaplněným cílem niceské konference Evropské unie v r. 2000 byla reforma institucionálního rámce Unie, která měla posílit demokratickou povahu a efektivní fungování jejích orgánů a umožnit jim tak lépe plnit úkoly, spojené s novou etapou procesu evropské integrace, včetně nadcházejícího „výchozího“ rozšíření. Rada ministrů měla (od r. 2014) pravidelně rozhodovat podle nově stanovené kvalifikované většiny hlasů (tzv. dvojí většinou) namísto dosud převažující jednomyslnosti, pravidlem pro přijímání legislativních aktů se mělo stát spolurozhodování Rady a Evropského parlamentu (tzv. řádný legislativní proces), uplatňované dosud jen jako jeden z více postupů.¹ Na významu a aktuálnosti tohoto cíle nic nezměnil ani neúspěch Smlouvy o Ústavě pro Evropu v ratifikačním řízení v polovině r. 2005.

Součástí „balíku“ institucionálních změn se v průběhu jednání Konventu o budoucnosti Evropy stal i požadavek na redukci počtu členů Evropské komise, která se při představě sedmadvacetičlenné či ještě širší Unie jevila jako těžkopádná, málo akceschopná, zbytečně nákladná a v očích evropské veřejnosti nepříliš oblíbená. Proto nově sjednaná Lisabonská smlouva² zavedla od 1. 11. 2014 mj. změnu pravidla pro složení Komise: namísto počtu komisařů, kopírujícího dosud počet členských států Unie, se má skládat pouze „z takového počtu, který odpovídá *dvěma třetinám* počtu členských států, nerozhodne-li Evropská rada jednomyslně o změně tohoto počtu“.³ Do té doby má tedy Komise pokračovat v dosavadním složení, tj. má ji tvořit *jeden*

* Studie vychází z expertízy, vypracované v létě r. 2008 pro Úřad vlády České republiky.

¹ K problematice tvorby práva v EU srov. např.: Gerloch, A. a kol., *Téorie a praxe tvorby práva*, Praha: ASPI 2008 (zvláště Kapitola třináctá), jakož i práce autora této studie vytvořené převážně rovněž v rámci Výzkumného záměru: Zemánek, J., *Rozhodovací proces v návrhu Ústavní smlouvy Evropské Unie*, Mezinárodní a srovnávací právní revue 9/2003; Zemánek, J., *Voting in the Councils: A Compromise, No Revolution*, 1EuConst (2005), 1; Zemánek, J., *Gesetzgebung: Zuständigkeiten, Organe und Verfahren*, Die Unionsgrundordnung. Handbuch zur Europäischen Verfassung (Hrsg. von D. Tsatsos), Berlin: BWV 2010 (5. Teil B.).

² Smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství, Úř. věst. C 306, 17. 12. 2007.

³ Čl. 17 odst. 5 SEU.

státní příslušník z každého členského státu, včetně jejího předsedy a vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku.⁴

Kvůli problémům, se kterými se setkala ratifikace Lisabonské smlouvy,⁵ bylo nepravděpodobné, že tato smlouva vstoupí v platnost v předpokládaném termínu 1. 1. 2009, a nebylo jisté ani to, zda vstoupí v platnost před začátkem řádného funkčního období nové Komise, tj. před 1. 11. 2009. Pokud by tedy kvůli odkladu ratifikace Lisabonská smlouva nevstoupila v platnost v původně předpokládaném termínu, řídilo by se složení nové Komise podle Protokolu o rozšíření Evropské unie.⁶ Tento Protokol pro EU-27 zavedl pravidlo, podle něhož počet členů Komise je *nižší než počet členských států* a určí jej Rada (ve složení hlav států nebo předsedů vlád) jednomyslným rozhodnutím spolu s podrobnostmi rovné rotace.⁷

Příprava českého předsednictví v Radě na 1. pololetí r. 2009 musela tedy počítat s oběma variantami vývoje a čelila otázkám: Jaký prostor skýtá implementace jednotlivých variant pro hladký přechod k novému uspořádání Komise? Jaká úskalí se na této cestě případně mohou vyskytnout? Lze se jim vyhnout?

Vedle prakticko-politického a mezinárodně smluvního určení nemohly odpovědi na tyto otázky nepřihlédnout k právnímu a systémovému kontextu, v němž Komise dosud působila, a otisk jehož „institucionální paměti“ musí každý reformní krok mít na zřeteli. Proto bylo potřeba zachytit určující faktory, které ovlivnily profil Komise v minulých obdobích, a jejichž působení překračuje horizont změn jejího složení, předpokládaný Lisabonskou smlouvou.⁸

2. VÝVOJ SLOŽENÍ KOMISE A JEHO PŘÍČINY

A. VÝCHOZÍ SITUACE

Až do začátku funkčního období 2004–2009 měla Komise *více členů*, než byl aktuální počet členských států. Vždy platilo pravidlo, že členy Komise mohou být pouze státní příslušníci členských států, doplněné o klauzuli, podle níž každý členský stát má alespoň jednoho komisaře, avšak nejvýše dva členové mohli být též státní příslušnosti.⁹ Podle ustálené zvyklosti měly dva komisaře větší státy – Francie, Itálie, Německo, V. Británie a Španělsko.

Členové Komise byli původně jmenováni na dobu 5 let dohodou vlád členských států¹⁰ s možností opětovného jmenování,¹¹ tedy způsobem v podstatě *netransparent-*

⁴ Čl. 17 odst. 4 SEU.

⁵ Negativní výsledek irského referenda o Ústavní smlouvě ze dne 13. 6. 2008.

⁶ Připojen k SEU, SES a SESAE jako jejich nedílná část Niceskou smlouvou v r. 2000 a změněn Athénskou smlouvou o přistoupení z r. 2003 (dále jen „Protokol“).

⁷ Čl. 4 odst. 2 Protokolu.

⁸ Studie abstrahuje od úpravy složení Komise podle Smlouvy o Euratomu (čl. 126 SESAE), která byla identická s úpravou podle SES.

⁹ Čl. 157 odst. 1 SEHS.

¹⁰ Čl. 158 SEHS (do přijetí maastrichtské Smlouvy o Evropské unii na dobu 4 let).

¹¹ Od přijetí SEU navíc až po konzultaci s Evropským parlamentem.

ním. Vykonávali svou funkci „zcela nezávisle v obecném zájmu Společenství“.¹² Záruky nezávislosti Komise, posílené Slučovací smlouvou¹³ a Protokolem o výsadách a imunitách Evropského společenství,¹⁴ byly prostředkem k výkonu rozsáhlých pravomocí, které jí byly svěřeny, nikoli cílem samým o sobě. Komise nebyla ve Smlouvě koncipována jako pouhý administrativní sekretariát Společenství nepolitické povahy, ale jako *orgán politický*, s klíčovým postavením při uplatňování komunitární metody rozhodování. Nezávislost měla Komisi dodat *nestrannost* („impartial broker“) v systému institucionální rovnováhy jako originálním uspořádání dělby moci Společenství, nikoliv politicky indiferentní profil.

Vnitřní názorová pluralita tohoto kolegia byla žádoucí, stejně jako *úzké vazby* jeho členů na politický život v členských státech,¹⁵ včetně účasti na volebních kampaních,¹⁶ které byly považovány nejen za přípustné, nýbrž za jeden z důležitých předpokladů důvěryhodnosti Komise u veřejnosti (zejména v menších státech). Podpora přijatelnosti dopadů supranacionálních aktů, Komisí iniciovaných či přímo vydávaných, jednotlivými komisaři v zemích jejich původu po dlouhou dobu odůvodňovala setrvání u původního modelu složení Komise.¹⁷

B. VLIV ZVYŠOVÁNÍ POČTU ČLENSKÝCH STÁTŮ

Vždy také počet členů Komise mohl být změněn jednomyslným rozhodnutím Rady.¹⁸ *Nedostatek plnohodnotných portfolií* jednotlivých komisariátů jako důsledek rozšiřování Evropského společenství a později Evropské unie a klesající akceschopnost početného sboru komisařů vedly k úvahám o snížení jejich počtu. Tyto návrhy byly ale zčásti eliminovány nárůstem agendy Komise v důsledku prohlubování integračního procesu (nové oblasti pravomocí). Hlavním důvodem, který bránil reformě, však zůstávaly *politické ambice vlád*.

Ke změnám počtu komisařů docházelo výlučně a *proporcionálně* v souvislosti s přistoupením nových členských států do Evropského společenství na základě rozhodnutí Rady (v případě V. Británie, Irsko a Dánska) resp. smluv o přistoupení, které přímo novelizovaly institucionální ustanovení SES (v ostatních případech). Větší státy pak do budoucna podmíněně¹⁹ ustoupily od požadavku dvou komisařů teprve pod tlakem nadcházejícího „východního“ rozšíření²⁰ a setrvaly na své pozici i poté,

¹² Čl. 157 odst. 2 SEHS.

¹³ Smlouva o vytvoření společné Rady a společné Komise ES ze dne 8. 4. 1965, čl. 10 odst. 2 (zákaz přijímat pokyny od členských států, neodvolatelnost komisaře členským státem, stanovení odměn za výkon funkce nařizením Rady z rozpočtu ES, zákaz vykonávat souběžně jiné povolání s výjimkou vědecké a umělecké činnosti nebo některých čestných funkcí, samoregulace Komise jí přijatým jednacím řádem).

¹⁴ Ze dne 8. 4. 1965.

¹⁵ Srov. odpovědi Komise na písemné otázky č. 44/83, Úř. věst. C 1983, 197.

¹⁶ Taková angažovanost člena Komise jej však nesmí časově zatěžovat (srov. odpověď na ústní otázku č. H437/84, příloha Úř. věst. C 1984, s. 320).

¹⁷ Oppermann, T., *Europarecht*, München: C. H. Beck 1991, 118.

¹⁸ Čl. 157 odst. 1 SEHS.

¹⁹ Tj. ve spojení s požadavkem na změnu váhy hlasů v Radě (Prohlášení č. 50, Závěrečný akt amsterdamské konference z r. 1997).

²⁰ Protokol (č. 7) o orgánech ve vztahu k rozšíření Evropské unie, přiložený k Amsterdamské smlouvě a zrušený obdobným Protokolem, přijatým v Nice (viz pozn. 5).

kdy snížení počtu komisařů, navržené v r. 2003 v Ústavní smlouvě (15) a doplněné zavedením dvou kategorií komisařů – s právem hlasovat a bez něj – se ukázalo jako příliš radikální, porušující princip rovnosti členských států, a proto jako politicky nepřehledné. Toto řešení bylo i předmětem značné kritiky.²¹ Komise tedy měla po jednotlivých vlnách rozšíření Evropského společenství resp. Evropské unie tyto počty členů: 9²²–13–14–17–20–25²³–27.

C. „ETATIZACE“ KOMISE

Přes vysokou autoritu, kterou Komise získala úspěšným naplněním programu vytvoření společného trhu (jako „motor integrace“) pod vedením *W. Hallsteina* v šedesátých letech, nestala se – v době ještě relativně slabého Evropského parlamentu (Shromáždění) – rovnocenným partnerem Rady. Vlády členských států stále více využívaly svého práva jmenovat členy Komise nominací v domácí politice stranicky výrazně profilovaných osobností, přičemž v případě možnosti nominovat dva členy zpravidla dbaly na vyvážené zastoupení vládní většiny a parlamentní opozice (typicky V. Británie). Přitom platil nepsaný konsensus, vyhýbat se nominaci osob, nepřijatelných pro ostatní. Do činnosti Komise se proto postupně ve zvýšené míře promítaly národní pohledy (nikoliv nutně i zájmy), na úkor zájmu obecného, který by byli schopni reflektovat komisaři bytostně oddaní myšlence evropského sjednocení.

Prosazení „antifederalistické“ evropské doktríny francouzského prezidenta *de Gaulla* (tzv. Lucemburský kompromis z r. 1966) vedlo – ve snaze o posílení „Evropy národních států“ – mj. k oslabení postavení Komise vůči Radě v důsledku restriktivního výkladu jejích pravomocí a k (dlouhodobě uplatňovanému) zavedení rotujícího dvouletého mandátu předsedy Komise. Tento vývoj byl později potvrzen vytvořením Evropské rady od r. 1974/1975 a dále zavedením procedury tzv. komitologie pro výkon pravomocí delegovaných Radou prostřednictvím výborů složených ze zástupců (expertů) členských států.²⁴

Příliš silný faktický vliv národních vlád na složení Komise opodstatňoval – vedle dosažení kritické bilance mezi jejím složením a akceschopností²⁵ – potřebu *reformy* Komise. Objevila se i otázka slabého demokratického mandátu komisařů, odvozeného jen vzdáleně z parlamentních mandátů národních vlád, zúčastněných na ustavení Komise, a velmi odlišného a (zpravidla) málo transparentního způsobu výběru kandidátů v jednotlivých členských státech.²⁶ Předpokladem jisté „deetatizace“ způsobu ustavování Komise a upevnění její pozice uvnitř institucionálního systému Evropského spo-

²¹ Srov. např. Lang, T., *How Much Do the Smaller Member States Need the European Commission? The Role of the Commission in a Changing Europe*, (2002) CMLRev, 315–335.

²² V průběhu přechodného období podle čl. 32 Slučovací smlouvy – 14.

²³ Bezprostředně po „východním“ rozšíření měla Komise přechodně (1. 5. – 31. 10. 2004) 30 členů.

²⁴ Na základě čl. 10 Jednotného evropského aktu (1986) a rozhodnutí Rady 1999/468/ES o postupech pro výkon prováděcích pravomocí svěřených Komisi, srov. Tichý, L., Arnold, R., Svoboda, P., Zemánek, J., Král, R., *Evropské právo*, 3. vydání, Praha: C. H. Beck 2006, 168.

²⁵ Terhechte, J. P., *Der Vertrag von Lissabon: Grundlegende Verfassungsurkunde der europäischen Rechtsgemeinschaft oder technischer Änderungsvertrag?*, (2008) Europarecht, 164.

²⁶ Srov. např. zprávy *Vedela* (1972), *Timmermanse* (1976), *skupiny „tří moudrých“ a Spierenburga* (1979).

lečenství resp. Evropské unie byla ovšem ochota národních vlád, rozdělit se o právo jmenovat členy Komise s Evropským parlamentem.

D. „PARLAMENTARIZACE“ KOMISE

K prosazení parlamentního principu docházelo postupně,²⁷ přičemž byla také zvýrazněna úloha předsedy Komise jako jejího *politického vedení*.²⁸ Tím došlo k oslabení charakteru Komise jako kolegiálního orgánu *konsenzuálního typu*, který je založen na dialogu, proporcionalně odrážejícím rozložení politických sil na centrální úrovni v členských státech, reprezentované jednotlivými členy. Lisabonská smlouva – stejně jako před ní i Ústavní smlouva – dále *posílila demokratickou legitimitu a odpovědnost předsedy*²⁹ i Komise jako celku,³⁰ což odpovídalo výchozím postulátům institucionální reformy Unie.³¹ Tím se Komise přiblížila k orgánu *majoritního typu*, jehož hlavní charakteristikou je ideová soudržnost (homogenita) a hierarchické fungování,³² a poněkud do pozadí ustoupil význam její vnitřní politické plurality.

Posunula se tak poněkud pozice Komise při *plnění jejích základních funkcí*. Zatímco její iniciační role a role mluvčího Unie navenek není citelně dotčena, výkon kontrolní funkce vůči členským státům³³ nebo jiným orgánům Unie³⁴ (včetně jejího působení jako mediátora mezi Radou a Evropským parlamentem v legislativním procesu) může být ovlivněn snížením „váhy“ jednotlivých členů při rozhodování Komise resp.

²⁷ Podle maastrichtského znění SES (čl. 158) Evropský parlament *schvaloval* společný návrh vlád členských států na předsedu a ostatní členy Komise zároveň; podle amsterdamského znění (čl. 214 SES) *schvaloval* už nejprve návrh vlád na *předsedu* a poté návrh celého sboru, dohodnutý vládami s designovaným předsedou; podle niceského znění oba návrhy Evropskému parlamentu předkládala stejným postupem *Rada* (ve složení hlav států nebo předsedů vlád) kvalifikovanou většinou.

²⁸ Podle čl. 217 SES ve znění Niceské smlouvy předseda rozhodoval o vnitřní organizaci Komise, aby zajistil spojitost, výkonnost a kolegiální její činnosti (odst. 1); strukturoval působnost Komise, kterou mohl změnit i během funkčního období, přiděloval úkoly členům, kteří je vykonávali pod jeho vedením (odst. 2), tzn. že mohl i ponechat člena Komise bez *portefeuille*; se souhlasem sboru jmenoval místopředsedy Komise (odst. 3); mohl také se souhlasem sboru vyzvat člena k odstoupení (odst. 4).

²⁹ Podle čl. 17 odst. 7 SEU (lisabonské znění) Evropská rada *s přihlédnutím k výsledku voleb do Evropského parlamentu a po náležitých konzultacích* kvalifikovanou většinou navrhne kandidáta, kterého Evropský parlament *zvolí*. Celou Komisi pak na základě návrhu Rady a po *slyšení a schválení* Evropským parlamentem Evropská rada jmenuje. Závěrečný akt Lisabonské smlouvy již neobsahuje prohlášení o nezbytnosti respektovat zeměpisnou a demografickou rozmanitost Unie při výběru předsedy Komise (viz 3. Prohlášení Závěrečného aktu k Ústavní smlouvě), která platí jako obecné pravidlo pro výběr každého komisaře podle nového uspořádání. Přebírá ale prohlášení o společné odpovědnosti Evropského parlamentu a Evropské rady za hladký průběh postupu při volbě předsedy Komise, předpokládající zaměření vzájemných konzultací na profil kandidátů s možností upravit procedurální podrobnosti společnou interinstitucionální dohodou (viz 7. Prohlášení Závěrečného aktu k Ústavní smlouvě resp. 11. Prohlášení Závěrečného aktu k Lisabonské smlouvě). Posílené vnitřní pravomoci předsedy změněny nebyly (čl. 17 odst. 6 SEU, čl. 248 SFEU).

³⁰ Ve spojení s čl. 17 odst 8 SEU, podle něhož je „Komise jako sbor odpovědná Evropskému parlamentu“, který jí může vyslovit nedůvěru. Pro úplnost lze uvést, že zkrácením funkčního období minulé Komise (od 23. 1. 2000 do 31. 10. 2004) se otevřela možnost opřít její politické pozadí o výsledky voleb do Evropského parlamentu, jejichž termín tak bude vždy připadat na závěr funkčního období Komise (červen 2004, červen 2009 atd.).

³¹ Srov. podporu tomuto kroku: Kokott, J., Rühl, A., *The European Convention and Its Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe: Appropriate Answers to the Laeken Questions?*, (2003) CMLRev, 1333.

³² Dann, Ph., *The Political Institutions*, in: von Bogdandy, A., Bast, J. (eds.), *Principles of European Constitutional Law*, Oxford and Portland: Hart 2006, 256.

³³ Řízení o porušení Smlouvy podle čl. 258–260 SFEU (ex 226–228 SES).

³⁴ Řízení o žalobě na neplatnost podle čl. 263 SFEU (ex 230 SES).

její silnější vazbou na Evropský parlament (Komise jako „agent“ Evropského parlamentu).³⁵ V obavě ze ztráty svého „vlivu“ v Komisi mohou vlády členských států usilovat o alespoň částečnou kompenzaci lpěním na co nejmenším ústupu od dosud platného uspořádání (každý členský stát = jeden komisař).

E. SROVNÁNÍ SE SOUDNÍM DVOREM

Ačkoliv Komise a Soudní dvůr EU mají některé shodné rysy (funkce dohledu nad dodržováním Smlouvy, způsob ustavování vzájemnou dohodou vlád a složení³⁶ záruky nezávislého postavení jejich členů), rozdíly převažují, spíše se zvětšují a stěžejí lze vést mezi nimi skutečnou analogii.

Zatímco členství v Komisi jako orgánu politického rozhodování vyžaduje oprostít se od zatížení přístupy národní politické kultury (požadavek „celkové způsobilosti“), členství v Soudním dvoru nevyklučuje a do jisté míry je nakloněno uplatnění hodnot toho kterého, jedinečného právního prostředí (požadavek specifické odbornosti), neboť spory z evropského práva mají zpravidla i národní právní kontext. Na druhé straně, nezastupitelnost soudců jako „objektivních prostředníků“ národních právních kultur, která se přičí – na rozdíl od Komise – snížení počtu členů Soudního dvora,³⁷ nesmí ohrožovat vnitřní soudržnost jeho judikatury.³⁸ Význam přítomnosti státního příslušníka každého členského státu v kolegiu Komise pro akceptaci (zvláště v psychologické rovině) jejích legislativních aktů, jež mají obecně závazný dopad na veřejnost, je – na druhé straně – pro dané národní společenství přinejmenším srovnatelný s přítomností „vlastního“ soudce v Soudním dvoru, který sice jedná a rozhoduje nejčastěji v senátech s přímo závaznými účinky pro konkrétní věc, ale dopad jeho judikatury bývá daleko širší.

Prerogativ každého z pěti větších států Unie nominovat vždy generálního advokáta Soudního dvora (z osmi), založený na udržované zvyklosti, proto mohl zůstat zachován.³⁹ Evropský parlament nepronikl do jmenovací procedury a jedinou změnou, kterou přinesla Lisabonská smlouva, je zřízení výboru sedmi odborníků, který má posuzovat a (ne)doporučovat vhodnost navržených kandidátů.⁴⁰ S obdobným mechanismem, jenž by umožňoval eliminovat kandidáty do Komise spjaté pouze s rovinou ná-

³⁵ Srov. Dougan, M., *The Treaty of Lisbon 2007: Winning Minds, Not Hearts*, (2008) CMLRev, 636 a 694–695, který poukazuje také na riziko poklesu podpory a dalšího odcizení se Komise občanům vzhledem k jejich klesající účasti ve volbách do Evropského parlamentu. Srov. také: Witkowska-Chrzczonec, K., *The Constitutional Reform of the European Commission*, in: Maliszewska-Nienartowicz, J., *European Union at the Crossroads: the Need for Constitutional and Economic Changes*, Toruń 2007, 80.

³⁶ Čl. 19 odst. 2 SEU (ex 221 SES); Soud prvního stupně se skládá „nejméně z jednoho soudce z každého členského státu“, čl. 254 SFEU (ex 224 SES).

³⁷ Dalším důvodem zachování stávajícího stavu je bezesporu potřeba dostatečné odborné kapacity Soudního dvora s ohledem na nárůst soudní agendy.

³⁸ Srov. výhrady vůči lineárnímu zvyšování počtu členů Soudního dvora: Tomuschat, CH., *National Representation of Judges and Legitimacy of International Jurisdictions: Lesson from ICJ to ECJ?*, in: Pernice, I., Kokott, J., Saunders, Ch. (eds.), *The Future of the European Judicial System in a Comparative Perspective*, Baden-Baden: Nomos 2006, 184.

³⁹ 38. Prohlášení Závěrečného aktu k Lisabonské smlouvě vybízí Soudní dvůr k rozšíření počtu generálních advokátů podle čl. 252 SFEU o tři, z nichž jeden by měl trvale připadnout Polsku.

⁴⁰ Čl. 255 SFEU.

rodní politiky na úkor zájmu obecného (ten zpravidla není pouhým aritmetickým součtem jednotlivých národních pozic) a má přispět k zefektivnění činnosti „zeštíhlené“ Komise, počítá Lisabonská smlouva v rámci mechanismu konzultací mezi Evropským parlamentem a Evropskou radou.⁴¹ Niceská smlouva podobný mechanismus předběžné prověrky kandidátů do Soudního dvora nepředvíдалa.

F. SHRnutí

Zvyšování počtu členů Komise v přímé návaznosti na rozšiřování Evropského společenství resp. Evropské unie, z *věcného hlediska neopodstatněné*, bylo výrazem zásady rovnosti členských států a prosazení jejich politické prestiže, podporované hlediskem významu „vlastního“ reprezentanta v Komisi pro přesvědčivost a přijatelnost aktů Komise na vnitrostátní úrovni. S tím spjatá tendence členských států k „uzurpování“ (nepřímého) vlivu na Komisi je vyvažována posílením její demokratické vazby na Evropský parlament, jehož důležitost v legislativním a kontrolním procesu Unie dále vzrůstá. Spolu s vnitřní hierarchizací Komise (zvýraznění postavení předsedy jako politického leadera) je smysl opuštění pravidla „každý členský stát = jeden komisař“ logickým důsledkem tohoto vývoje, byť ve vztahu k jednotlivým základním funkcím Komise rozdílně se projevujícím (a podle toho členskými státy také nesterjně hodnoceným).

3. ALTERNATIVY ŘEŠENÍ POČTU ČLENŮ KOMISE V ZÁVISLOSTI NA VÝSLEDKU RATIFIKACE LISABONSKÉ SMLOUVY

A. VSTUP LISABONSKÉ SMLOUVY V PLATNOST PŘED 1. 11. 2009

Tato varianta byla z hlediska českého předsednictví nejméně náročná. Zachovávala *status quo* pro příští funkční období Komise (tj. do 31. 10. 2014), neboť čl. 17 odst. 4 SEU (lisabonské znění) nahrazoval čl. 4 odst. 2 niceského Protokolu, požadujícího snížení počtu komisařů na 2/3 členských států Unie.

Pro další pětileté funkční období, tj. od 1. 11. 2014, by pak platilo „pravidlo 2/3“ (čl. 17 odst. 5 SEU), „nerozhodne-li Evropská rada jednomyslně o změně tohoto počtu“. Tato opční klauzule, zahrnutá už v předchozích zněních Smlouvy, je jasná z hlediska předmětu a postupu, ale otevřená z hlediska cíle a času, a vyžaduje výklad podle pravidel *Vídeňské úmluvy o smluvním právu* z r. 1969 (čl. 31–33):

(i) Taková změna by mohla být učiněna zajisté *před* uvedeným datem na základě Lisabonské smlouvy, nejspíše opět z důvodu zachování akceschopnosti Komise po případném rozšíření Unie o nové členské státy. Proti tomuto výkladu ovšem hovoří *účel* ustanovení (zajištění pružnosti) včetně podpůrného významu *travaux preparatoires* jako doplňkového prostředku výkladu, podle nichž Mezivládní konference EU původ-

⁴¹ Viz pozn. 25.

ně uvažovala o fixaci počtu členů Komise ve Smlouvě (18). To by ukazovalo na vůli členských států považovat pevně stanovený počet za odhad odpovídající potřebám Komise bez ohledu na počet členů, které Unie bude mít k uvedenému datu. „Počtem členských států“ se zjevně má na mysli počet k 1. 11. 2014. *Argumentum a contrario* tedy svědčí v neprospěch změny (snížení kritéria) složení Komise z důvodu změny členské základny Unie.

(ii) V rozporu s výkladovým pravidlem *dobré víry* by jistě nebylo rozhodnutí Evropské rady o změně složení Komise v důsledku změny její agendy, např. na základě použití doložky flexibility (čl. 352 SFEU), uplatňování kontrolního mechanismu zásady subsidiarity a proporcionality (čl. 5 odst. 3 SEU a v něm zmíněného Protokolu) nebo změn SFEU přijatých zjednodušeným postupem podle čl. 48 odst. 6 SEU či rozšíření oblastí trestné činnosti, podléhajících minimální harmonizaci podle čl. 83 odst. 1 SFEU. Bylo málo pravděpodobné, že by k takovému nárůstu agendy Komise mohlo dojít před uvedeným datem.

(iii) Naproti tomu nelze vývoj směřující k takovým změnám vyloučit *pro futuro* po uvedeném datu. Předmětné zmocnění Evropské rady totiž není omezeno jen na případ Komise jmenované k 1. 11. 2014, jak vyplývá z *gramatického výkladu* i z *celkové souvislosti* čl. 17 SEU. Pokud by totiž možnost změny „pravidla 2/3“ měla platit jen pro následující funkční období Komise, musel by odst. 5 (ve shodě s odst. 4) začínat formulací „Komise jmenovaná ode dne...“. Podmínkou změny by ovšem bylo podstatné zvýšení počtu členů Unie či nárůstu agendy.

(iv) Těžko bylo naproti tomu možno si představit odpadnutí *racia* „pravidla 2/3“ z důvodu *podstatné změny poměrů*. Muselo by se jednat o změnu objektivní povahy (z vnějšku způsobenou), k níž ani vědomé rozšíření členské základny Unie, ani jejich pravomocí nepatří.

(v) Rozhodnutí Evropské rady na základě čl. 17 odst. 5 SEU *není přezkoumatelné* Soudním dvorem podle čl. 263 SFEU, neboť nemá právní účinky vůči třetím osobám (jednotlivcům), jež by vyžadovaly takovou ochranu. Pro ochranu „národních zájmů“ postačí kontrola ze strany členských států, jejichž vrcholní exekutivní představitelé v Evropské radě budou rozhodovat jednomyslně a s *ničím neomezenou mírou uvážení*. Tato volnost ovšem mohla být při ratifikaci Lisabonské smlouvy vnímána jako jeden z momentů oslabujících kontrolu národních parlamentů resp. voličů nad institucionálním vývojem v Unii.

Ačkoliv Irsko, na jehož ratifikaci hlavně závisel osud Lisabonské smlouvy, ani Unie zprvu nepředložily rozbor příčin negativního výsledku *prvního referenda*, nic také nesignalizovalo, že by redukce počtu komisařů od 1. 11. 2014 patřila mezi zásadní důvody odmítnutí této smlouvy ve všelidovém hlasování dne 13. 6. 2008. Pokud by ostatní členské státy projevíly vůli usnadnit Irsku ratifikaci přijetím *dodatečného výkladového prohlášení* – mimo jiné i – k čl. 17 odst. 5 SEU na zasedání Evropské rady nebo na mezivládní konferenci svolané *ad hoc* v průběhu českého předsednictví v 1. pololetí r. 2009, mohlo být výslovně stanoveno, že „počet členských států bude vázán k datu 1. 11. 2014“ a případná pozdější změna „pravidla 2/3“ spojena s překročením tohoto počtu např. o více než tři oproti výchozímu stavu. Takové řešení, spolu

s možnostmi vyplývajícími z ratifikace každé budoucí smlouvy o přistoupení nového členského státu, by dalo národním parlamentům resp. voličům dost příležitostí ovlivnit budoucí složení Komise.

B. STANDARDNÍ IMPLEMENTACE NICESKÉHO PRAVIDLA

Pokud by nedošlo do 31. 10. 2009 k nabytí platnosti Lisabonské smlouvy, bylo třeba naplnit model, dohodnutý v Nice.⁴² Snížení počtu komisařů *pod úroveň počtu členských států* od začátku nadcházejícího funkčního období vychází vstříc *racionálnímu požadavku* přeměnit Komisi v kompaktní orgán, schopný efektivně vykonávat svěřené pravomoci.

Smlouva z Nice spojila tuto redukci se začátkem funkčního období první Komise po přistoupení 27. členského státu na základě předpokladu, že k němu dojde až po 1. 11. 2009. Proto původně počítala se zachováním dosavadního složení až do konce funkčního období 2009–2014. Poté, kdy došlo ke zrealizování termínu přistoupení Bulharska a Rumunska (už od 1. 1. 2007), byl Athénskou smlouvou ze dne 16. 6. 2003 přechod k novému složení Komise urychlen změnou Protokolu.⁴³ Kompromis, později pracně dohodnutý na mezivládních konferencích k Ústavní smlouvě (2004) resp. Lisabonské smlouvě (2007), se tak vlastně – paradoxně – neuplatnil.

Klíčová úloha při určení počtu členů připadla Radě EU, tedy orgánu, z jehož pohledu může zvolené asymetrické složení Komise v meziinstitucionálním dialogu relativně oslabit.⁴⁴ Rada tak má učinit jednomyslným rozhodnutím a zároveň stanovit podrobnosti rovné rotace, jejíž zásady Protokol uvádí.⁴⁵ Jelikož horní ani dolní hranice této redukce (27-1 až 27-x) Protokolem vymezena nebyla, měla by Rada širokou míru uvážení a vzhledem k řadě potenciálních třecích ploch mezi členskými státy v této otázce bylo třeba počítat s *obtížným kompromisem*,⁴⁶ do něhož by po jistou dobu vstupovala ještě alternativa nabytí platnosti Lisabonské smlouvy před vypršením mandátů dosavadní Komise.

Nebylo jisté, zda „pravidlo 2/3“, dohodnuté Ústavní smlouvou⁴⁷ a převzaté Lisabonskou smlouvou⁴⁸ pro období následující po skončení (tehdy) příštího funkčního období (tj. po 31. 10. 2014), se stane bez dalšího vodítkem při rozhodování Rady. Toto pravidlo bylo totiž poprvé přijato až představiteli národních exekutiv na Mezivládní

⁴² Protokol (viz pozn. 6).

⁴³ Pokračování v dosavadním složení, vázané na funkční období Komise od 1. 1. 2005, bylo změnou čl. 4 odst. 1 Protokolu spojeno už s datem 1. 11. 2004 (k této novelizaci srov. čl. 45 odst. 2 písm. d/ Aktu o podmínkách přistoupení České republiky... k EU).

⁴⁴ Müller-Graff, P.-CH., Der Vertrag von Lissabon auf der Systemspur des Europäischen Primärrechts, *Integration* 2/2008, 129. Řešení, zvolené Lisabonskou smlouvou (resp. už Ústavní smlouvou), které tuto úlohu světuje Evropské radě, se jeví bezpochyby jako šťastnější.

⁴⁵ Čl. 4 odst. 3: rovnocennost pokud se týče pořadí a délky mandátů s tím, že rozdíl mezi celkovými počty funkčních období vykonávaných státními příslušníky dvou členských států nesmí být nikdy vyšší než jedna a každé po sobě následující obsazení Komise bude uspokojivým způsobem odrazet demografické a geografické rozpětí mezi všemi členskými státy Unie.

⁴⁶ Srov. Kugelmann, D., v komentáři k čl. 213 SES, in: Streinz, R. (Hrsg.), *Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft*, München: C. H. Beck 2003, 1964.

⁴⁷ Úř. věst. C 310 16. 12. 2004, čl. I-26 odst. 6.

⁴⁸ Čl. 17 SEU.

konferenci k Ústavní smlouvě jako součást celkové rovnováhy mezi zájmy členských států a u vědomí následné prověrky národními parlamenty nebo referendy v průběhu ratifikace Ústavní smlouvy resp. Lisabonské smlouvy. Implementace Lisabonské smlouvy cestou rozhodnutí Rady by však *žádnému dodatečnému souhlasu* na vnitrostátní úrovni nepodléhala.

Dosažení shody na půdě Rady bylo tedy plně v rukou národních vlád,⁴⁹ které – oproštěny od sledování dalších negociačních cílů – tak mohly vycítit nový prostor pro snahu o udržení „svého“ komisaře, jehož nominaci měly možnost navrhnout Radě. Na scénu mohly opět vstoupit obavy, zda výhody vyšší akceschopnosti početně redukováné Komise nebudou překryty ztrátami její přijatelnosti v období, po které členský stát nebude mít „vlastního“ komisaře.

Velkou roli by hrálo také konkrétní nastavení kritérií rotace resp. vytvoření pořadí (skupin) států, v němž by byla automaticky obsazována místa v Komisi. Implementace nového pravidla o složení Komise by měla „vhodnou organizační úpravou“ (nejspíš novelizací vlastního jednacího řádu, předloženou spolu s návrhem předmětného rozhodnutí Rady) dbát na požadavek zajištění transparentnosti, úzkých styků, předávání informací a konzultací jakož i „plného zohlednění skutečné politické, hospodářské a sociální situace“ ve vztahu k těm členským státům, které dočasně nebudou mít komisaře.⁵⁰

Přesto by nebylo možno v Radě vyloučit tlaky na mírnější redukci počtu členů Komise, než jakou představuje „pravidlo 2/3“, předvídané LS

C. ALTERNATIVNÍ VÝKLAD NICESKÉHO PRAVIDLA

Ve stejné situaci, tj. nebyla-li by Lisabonská smlouva „včas“ ratifikována, si bylo možno klást ještě další otázky.

Pravidlo z Nice (o redukci počtu komisařů na 2/3) nahradilo úpravu v SES sice už od 1. 1. 2007, kdy Unie dosáhla počtu 27 členských států, tato změna je ale od 1. 11. 2009 pouze „použitelná“.⁵¹ Může to znamenat, že ji lze poprvé použít např. teprve od začátku dalšího funkčního období (tj. od 1. 11. 2014)?

Podle čl. 31 odst. 1 Vídeňské úmluvy o smluvním právu „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“. Gramatický výklad výrazu „použitelná“ sice evokuje jistou míru uvážení o „použití“, nevylučující ani „nepoužití“. Je ale zároveň zřejmé, že by jiný výklad, než jaký vedl k povinnosti aplikovat niceské pravidlo plně už od 1. 11. 2009, odporoval *všem* ostatním interpretačním kritériím a jevil se proto s evropským primárním právem *neslučitelný*.

⁴⁹ V rozdílné intenzitě předem podrobených kontrole ze strany národních parlamentů.

⁵⁰ 10. Prohlášení Závěrečného aktu, připojeného k Lisabonské smlouvě.

⁵¹ Čl. 2 čtvrtý pododst. Protokolu.

D. ALTERNATIVNÍ ŘEŠENÍ NA PŮDĚ RADY

Jiným způsobem implementace Protokolu, než o jakém byla řeč shora ad b), by případně mohla být postupná redukce počtu komisařů, rozložená do několika funkčních období Komise.

Zdá se, že takový způsob provedení Protokol nevyklučuje a připouští jej, neboť výraz „použitelná“ může znamenat i „opakovaně použitá“. Stupňovité snížení počtu členů Komise by poskytovalo možnost přihlédnout ke zkušenostem, získaným při uplatnění dílčího snížení v uplynulém funkčním období. Zda by to ale byla možnost i z jiných hledisek vhodná, je věcí prvořadě politické, nikoliv právní úvahy. S předpokládaným rozšiřováním Unie lze se spíše domnívat, že nikoliv.

E. NÁPRAVA CESTOU ZMĚNY SMLOUVY

Odvrácení niceského řešení v případě ne-ratifikace Lisabonské smlouvy do 31. 10. 2009 bylo tedy možné jen za cenu změny Protokolu o rozšíření Evropské unie podle čl. 48 SEU, např. tak, že by se použitelnost niceského pravidla odsunula o jedno funkční období Komise.

Jelikož se dohoda o takové změně primárního práva a její ratifikace v uvedené lhůtě jevila jako nereálná, nebyla tato alternativa pokládána za schůdnou. Ze stejných důvodů pak ani alternativou nebylo řešení v rámci přístupové smlouvy nového členského státu, *sjednané ještě v tomto období*.

F. JINÉ MOŽNOSTI ŘEŠENÍ

Pro úplnost je namístě uvést i alternativu, podle níž by v případě ne-ratifikace Lisabonské smlouvy Rada nepřijala žádné rozhodnutí k provedení čl. 4 odst. 2 Protokolu. Porušila by tím Smlouvu a byla by zřejmě napadena *žalobou na nečinnost* podle čl. 232 SES, podanou buď Komisí, Evropským parlamentem nebo členskými státy. V této absurdní situaci by k ustavení Komise v řádném termínu nemohlo dojít a Unie by upadla do hluboké institucionální krize.

4. ZÁVĚR

Právně čistou a racionálně opodstatněnou, ale politicky – jak se ukázalo v průběhu ratifikace Lisabonské smlouvy – neschůdnou cestou k zefektivnění činnosti Komise bylo řešení zvolené touto smlouvou v čl. 17 odst. 4 a 5 SEU, redukující počet jejích členů na 2/3 s odkladem na r. 2014. Členské státy však na základě obavy z nezdaru opakovaného referenda o této smlouvě v Irsku (a tím i zmaření víceletého úsilí o nutnou institucionální reformu Evropské unie), jehož vláda vyslovila „zájem irského lidu na zachování vlastního komisaře“, ustoupily tomuto tlaku a na zasedání Evropské rady v závěru francouzského předsednictví (2008) přijaly mezi jinými i *politický závazek*, začlenit do příští přístupové smlouvy klauzuli, podle níž *bude muset*

Evropská rada – jak jí čl. 17 odst. 5 SEU *in fine* pouze umožňuje – rozhodnout jednomyslně o změně této redukce a zachování *statu quo* (tj. počet komisařů, nadále odpovídající počtu členských států Evropské unie). Z tohoto hlediska bude ratifikace příští přístupové smlouvy (Chorvatsko?) po zásluze jistě předmětem mimořádné pozornosti.

Možno vzít jako „zadostiučinění“, že opakované irské referendum v červnu 2009 vyslovalo souhlas s ratifikací Lisabonské smlouvy. To sice nezvrátilo utkvělou představu skupiny senátorů českého Parlamentu, že je třeba všemi dostupnými prostředky zabránit jejímu vstupu v platnost, ale bezpochyby posílilo Ústavní soud ČR v přesvědčení, že je třeba námitky proti ústavnosti této smlouvy jednoznačně odmítnout.

Tak (prozatím) skončil jeden z mnoha sporů o tvar uspořádání Unie, jež by mělo „vytvořit pevné základy podoby budoucí Evropy“.⁵² Přinesl jedno poučení: nezúčastněný (tj. sebestředný, nic než „národní zájmy“ vyzývající) postoj může znamenat – a s vysokou mírou pravděpodobnosti také znamenat bude – promarnění příležitosti k dalšímu pokroku „v procesu vytváření stále užšího svazku mezi národy Evropy“⁵³ a – logicky – k lepší seberealizaci jejich součástí...

INSTITUTIONAL REFORM OF THE EU UNDER THE TREATY OF LISBON: COMPOSITION OF THE EUROPEAN COMMISSION

Summary

The Treaty of Lisbon re-designed the make-up of the European Commission: the existing rule “one member state – one commissioner” had to be replaced by a new one based on a reduced number (2/3) and equal rotation since 2014. It was justified by the requirement of a more operative and consistent collegium.

The Irish referendum on the Treaty of Lisbon rejected in June 2008 to give a consent with its ratification. One of the reasons disclosed later allegedly was the awareness of the Irish people of losing “their own” commissioner from time to time.

However, non-entry into force of the Treaty of Lisbon before the next European Commission starts to operate (1 November 2009) would lead to enforcement of the Protocol on enlargement of the EU, agreed at Nice (2000), which required an immediate reduction of number of the commissioners since 2009.

An uneasy task of the Czech Presidency in the Council in the first half of 2009 therefore was to find a solution, supporting the ratification of the Treaty of Lisbon as well as meeting the Irish desiderata.

The former background of the European Commission within the institutional framework of the EU is analyzed, first. Then, the paper discusses the options available and makes an assessment of the solution reached already under the French Presidency at the end of 2008.

The final outcome from the controversy – preservation of the status quo of the European Commission’s composition, regardless of its unmaintainability forever, does not seem to be a model for next crisis management in the EU. It has to be based rather on rational than on emotional footing.

Klíčová slova: institucionální reforma EU, Evropská komise, efektivita a legitimitace, Lisabonská smlouva, předsednictví v Radě EU

Key words: institutional reform of the EU, European Commission, effectiveness and legitimacy, Treaty of Lisbon, Presidency in the Council EU

⁵² Preamble SEU, třetí alinea.

⁵³ Preamble SEU, třináctá alinea.