

Analýza dopadů Lisabonské smlouvy

(leden 2010)

OBSAH

I.	ÚVOD	3
II.	DOPADY LISABONSKÉ SMLOUVY V OBLASTI INSTITUCIONÁLNÍ	4
1.	VSTUP LISABONSKÉ SMLOUVY V PLATNOST	4
2.	NEJVÝZNAMNĚJŠÍ ZMĚNY A NOVÉ FUNKCE V RÁMCI INSTITUCIONÁLNÍ REFORMY	5
3.	PŘECHODNÁ USTANOVENÍ VÝZNAMNÁ PRO INSTITUCIONÁLNÍ ZMĚNY	12
III.	DALŠÍ DOPADY LISABONSKÉ SMLOUVY HORIZONTÁLNÍ POVAHY	13
1.	ZRUŠENÍ PILÍŘOVÉ STRUKTURY A PRÁVNÍ SUBJEKTIVITA UNIE	13
2.	LISTINA ZÁKLADNÍCH PRÁV EU A EVROPSKÁ ÚMLUVA O OCHRANĚ LIDSKÝCH PRÁV A ZÁKLADNÍCH SVOBOD	13
3.	VYMEZENÍ PRAVOMOCÍ UNIE	14
4.	KONCEPCE OBOUSTRANNÉ FLEXIBILITY	15
5.	PRÁVNÍ AKTY UNIE A LEGISLATIVNÍ PROCES	15
6.	EVROPSKÁ OBČANSKÁ INICIATIVA	17
7.	KOMITOLOGIE	17
8.	ROZŠÍŘENÍ PROCEDURY SPOLUROZHODOVÁNÍ – POSÍLENÍ ROLE EVROPSKÉHO PARLAMENTU	18
9.	PŘEDSEDNICTVÍ A PŘÍPRAVNÉ ORGÁNY RADY	19
10.	POSÍLENÍ ÚLOHY VNITROSTÁTNÍCH PARLAMENTŮ	20
11.	UZAVÍRÁNÍ MEZINÁRODNÍCH SMLUV	21
12.	VZTAHY UNIE S MEZINÁRODNÍMI ORGANIZACEMI A TŘETÍMI ZEMĚMI A DELEGACE UNIE	22
13.	KOORDINACE ČINNOSTI ČLENSKÝCH STÁTŮ V MEZINÁRODNÍCH ORGANIZACÍCH	22
14.	PŘECHODOVÁ KLAUZULE	24
15.	DOLOŽKA FLEXIBILITY	25
16.	POSÍLENÁ SPOLUPRÁCE	26
17.	ZÁKAZ DISKRIMINACE, OCHRANA OSOBNÍCH ÚDAJŮ, PRINCIP OTEVŘENOSTI A PRÁVO NA INFORMACE	27
IV.	DOPADY LISABONSKÉ SMLOUVY NA VNITŘNÍ KOORDINACI EVROPSKÝCH POLITIK ..	28
V.	DOPADY LISABONSKÉ SMLOUVY V JEDNOTLIVÝCH OBLASTECH SEKTOROVÝCH POLITIK EU	29
1.	ZEMĚDĚLSTVÍ A RYBOLOV	29
2.	VOLNÝ POHYB OSOB	29
3.	PROSTOR SVOBODY, BEZPEČNOSTI A PRÁVA	30
4.	DOPRAVA	41
5.	DANĚ	41
6.	VNITŘNÍ TRH A DUŠEVNÍ VLASTNICTVÍ	42
7.	HOSPODÁŘSKÁ A MĚNOVÁ POLITIKA	43
8.	SOCIÁLNÍ POLITIKA	46
9.	VZDĚLÁVÁNÍ, MLÁDEŽ A SPORT	46
10.	KULTURA	47
11.	VEŘEJNÉ ZDRAVÍ	47
12.	OCHRANA SPOTŘEBITELE	48
13.	PRŮMYSL	48
14.	HOSPODÁŘSKÁ, SOCIÁLNÍ A ÚZEMNÍ SOUDRŽNOST	49
15.	VÝZKUM A TECHNOLOGICKÝ ROZVOJ A VESMÍR	49
16.	ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ	50
17.	ENERGETIKA	50
18.	CESTOVNÍ RUCH	51
19.	CIVILNÍ OCHRANA	51
20.	SPOLEČNÁ OBCHODNÍ POLITIKA	51
21.	HOSPODÁŘSKÁ, FINANČNÍ A TECHNICKÁ SPOLUPRÁCE SE TŘETÍMI ZEMĚMI	54
22.	SPOLEČNÁ ZAHRANIČNÍ A BEZPEČNOSTNÍ POLITIKA	55
23.	DOLOŽKA SOLIDARITY	57
24.	FINANČNÍ USTANOVENÍ	57
VI.	ZÁVĚR	60

I. ÚVOD

Předkládaný materiál¹ popisuje předpokládané dopady Smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství (dále jen „Lisabonská smlouva“ či „LS“).² V materiálu jsou použity odkazy na ustanovení novelizovaných Smluv – Smlouvy o Evropské unii (dále též jen „Smlouva o EU“ nebo „SEU“) a Smlouvy o fungování Evropské unie (dále též jen „SFEU“ nebo „Smlouva“).³

Analýza vznikala postupně již od podzimu roku 2007 a počítala původně s několika scénáři vývoje v závislosti na okamžiku vstupu Lisabonské smlouvy v platnost. Po úspěšné ratifikaci dokončené ve všech členských státech v listopadu 2009 vstoupila Lisabonská smlouva v platnost 1. prosince 2009. Při této příležitosti byl aktualizován původní materiál „Analýza věcných dopadů Lisabonské smlouvy a jejích případných dopadů na české předsednictví EU 2009“, který byl schválen Výborem pro EU na pracovní úrovni dne 29. července 2008. Ve výrazně upravené a doplněné podobě zohledňující rovněž aktuální stav implementace nových ustanovení je pod novým názvem „Analýza dopadů Lisabonské smlouvy“ znovu předkládán Výboru pro EU.

Pro další fungování Evropské unie jsou klíčové zejména dopady Lisabonské smlouvy vyplývající ze zásadních institucionálních změn, jejichž rozbor je obsahem části II. tohoto materiálu. Po analýze dopadů institucionálních změn následuje v části III. materiálu rozbor dalších dopadů Lisabonské smlouvy horizontálního charakteru, na který pak navazuje část IV. věnovaná hlavním dopadům LS na vnitřní koordinaci evropských politik a dále obsáhlejší část V. zabývající se dopady LS v oblastech jednotlivých unijních sektorových politik. Ta vychází z dílčích analýz dopadů LS v rozsahu působnosti příslušného resortu, které byly vypracovány a naposled v prosinci 2009 aktualizovány jednotlivými ministerstvy a dalšími ústředními orgány státní správy a poskytnuty Útvaru ministra pro evropské záležitosti Úřadu vlády ČR.

Předkládaný materiál reflektuje současný stav informací, jež jsou k dispozici ohledně dopadů Lisabonské smlouvy v různých oblastech. Je třeba upozornit, že implementace řady nových ustanovení vyžaduje přijetí prováděcích předpisů na unijní úrovni. Z nich sice některé již byly přijaty a mohly být zohledněny (např. jednací řády Rady a Evropské rady), jiné jsou ve stadiu projednávání (např. nová komitologie), nicméně valná část bude připravena a schválena teprve v následujících měsících a letech. Proto si tato analýza neklade a ani nemůže klást za cíl detailní rozbor všech budoucích dopadů novelizace LS, nýbrž pouze zhodnocuje nový stav právní úpravy v současné podobě a jeho praktické konsekvence ve fungování Unie. Předpokládá rovněž, že bude v následující době aktualizována a doplňována, s ohledem na další postup implementace.

¹ Vypracoval odbor koncepční a institucionální Útvaru ministra pro evropské záležitosti Úřadu vlády ČR. Část II. materiálu o dopadech Lisabonské smlouvy v institucionální oblasti vychází z dokumentu „Analýza k dopadům institucionální reformy upravené v Reformní smlouvě na předsednictví ČR v Radě EU“ z listopadu 2007, který vypracoval odbor komunitárního práva Ministerstva zahraničních věcí ČR ve spolupráci s (tehdejší) odborem koncepcí a analýz Útvaru místopředsedy vlády pro evropské záležitosti Úřadu vlády ČR.

² Lisabonská smlouva byla vyhlášena v Úředním věstníku Evropské unie dne 17. prosince 2007 (Úř. věst. C 306, 17.12.2007, s. 1).

³ „Smlouva o fungování Evropské unie“ je nový název dosavadní Smlouvy o založení Evropského společenství (v tomto materiálu dále též jen „Smlouva o ES“ či „SES“) ve znění Lisabonské smlouvy. Pokud není výslovně uvedeno jinak, jsou ustanovení SEU v této analýze citována ve znění Lisabonské smlouvy. Při citacích ustanovení SEU a SFEU je používáno nové číslování v souladu s čl. 5 Lisabonské smlouvy. Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie bylo vyhlášeno v Úředním věstníku Evropské unie dne 9. května 2008 (Úř. věst. C 115, 9.5.2008, s. 1).

II. DOPADY LISABONSKÉ SMLOUVY V OBLASTI INSTITUCIONÁLNÍ

1. VSTUP LISABONSKÉ SMLOUVY V PLATNOST

Pro vstup Lisabonské smlouvy v platnost je rozhodné znění jejího čl. 6 odst. 2: „*Tato smlouva vstupuje v platnost dnem 1. ledna 2009 za předpokladu, že budou uloženy všechny ratifikační listiny, nebo nestane-li se tak, prvním dnem měsíce následujícího po uložení ratifikační listiny tím signatářským státem, který tak učiní jako poslední.*“

Lisabonská smlouva k původně plánovanému datu 1. ledna 2009 v platnost nevstoupila, neboť k tomuto dni nebyl ukončen ratifikační proces ve všech členských státech, resp. nebyly uloženy ratifikační listiny všech členských států. Jednalo se v prvé řadě o Irsko, kde byla LS odmítnuta v referendu dne 12. června 2008.⁴ Irsko nicméně přislíbilo referendum zopakovat, dostane-li dostatečné garance reagující na obavy jeho občanů. Dále šlo o Českou republiku, kde byl ratifikační proces pozdržen řízením před Ústavním soudem o souladu LS s českým ústavním pořádkem, Německo, kde rovněž probíhal ústavní přezkum LS před Spolkovým ústavním soudem, a nakonec i Polsko, jehož prezident Lech Kaczyński vyčkával s podpisem smlouvy na výsledek druhého irského referenda. Ve všech těchto zemích byla ratifikace LS dokončena teprve na podzim roku 2009. Německý Spolkový ústavní soud vynesl dne 30. června 2009 ve věci LS rozsudek, kterým LS samotnou shledal v souladu s německým ústavním řádem, avšak současně shledal jako nedostatečnou právní úpravu pravomocí Spolkového sněmu a Spolkové rady podílet se na evropském zákonodárném procesu a změnách zakládacích smluv. Poté, co byla v relativně krátkém čase požadovaná právní úprava přijata, ratifikoval prezident Horst Köhler LS dne 25. září 2009 (ratifikační listina uložena téhož dne). Opakované referendum o LS v Irsku, jemuž předcházelo schválení balíku záruk pro Irsko na zasedání Evropské rady ve dnech 18.-19. června 2009, proběhlo 2. října 2009 s kladným výsledkem⁵ a umožnilo ratifikaci smlouvy prezidentkou Irské republiky Mary McAleese/ovou dne 15. října 2009 (ratifikační listina uložena dne 23. října 2009). V reakci na kladný výsledek irského referenda LS ratifikoval dne 10. října 2009 polský prezident Lech Kaczyński (ratifikační listina uložena dne 12. října 2009). V České republice byla parlamentní část ratifikace LS dokončena dne 6. května 2009 vyslovením souhlasu Senátu (současně byla přijata i novela jednacích řádů obou komor Parlamentu upravující vnitrostátní parlamentní procedury v souvislosti s LS, mimo jiné též proceduru předběžného souhlasu s některými rozhodnutími přijímanými v Radě, resp. Evropské radě). Prezident Václav Klaus však bezprostředně poté LS neratifikoval, aby umožnil skupině senátorů podat avizovaný návrh Ústavnímu soudu na další přezkum LS. Ten byl skupinou 17 senátorů podán teprve dne 29. září 2009 (a následně v průběhu řízení ještě několikrát doplňován). Ústavní soud projednal tento návrh přednostně a v poměrně krátké době dne 3. listopadu 2009 nálezem znovu potvrdil, že LS není v rozporu s českým ústavním pořádkem. Prezident Václav Klaus ještě tentýž den, 3. listopadu 2009, LS ratifikoval (ratifikační listina uložena dne 13. listopadu 2009).

Vzhledem k tomu, že k uložení poslední ratifikační listiny došlo 13. listopadu 2009, stal se dnem vstupu Lisabonské smlouvy v platnost, v souladu s jejím výše citovaným ustanovením čl. 6 odst. 2, **1. prosinec 2009.**

⁴ Výsledek prvního irského referenda o LS z 12. června 2008: účast 53,13 % oprávněných voličů; 46,6 % hlasů pro přijetí LS; 53,4 % hlasů proti.

⁵ Výsledek druhého irského referenda o LS z 2. října 2009: účast 59 % oprávněných voličů; 67,13 % hlasů pro přijetí LS; 32,87 % hlasů proti.

2. NEJVÝZNAMNĚJŠÍ ZMĚNY A NOVÉ FUNKCE V RÁMCI INSTITUCIONÁLNÍ REFORMY

(a) Stálý předseda Evropské rady

Novou funkci předsedy Evropské rady upravuje čl. 15 odst. 5 SEU, dle něhož bude předseda volen Evropskou radou na základě kvalifikované většiny⁶ na dobu dva a půl roku. Mandát stálého předsedy Evropské rady (ER) lze jednou, opět na dva a půl roku, prodloužit. Stálý předseda bude předsedat zasedáním Evropské rady a vést její jednání. Členský stát vykonávající předsednictví v Radě bude i nadále odpovídat za přípravu a předsedání sektorových Rad, s výjimkou Rady pro zahraniční věci.⁷

Z hlediska zahraniční politiky Unie a jejího postavení na mezinárodní scéně je významné, že stálý předseda Evropské rady zajišťuje vnější zastupování Unie v záležitostech týkajících se společné zahraniční a bezpečnostní politiky, aniž jsou dotčeny pravomoci vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku.⁸ Smyslem tohoto ustanovení je zakotvit zahraničně-politickou funkci stálého předsedy, v rámci níž bude zastupovat Unii jako její vrcholný představitel např. na summitech se třetími státy (bilaterální summity EU-Rusko, EU-USA či biregionální summit EU-Afrika). V důsledku uvedeného vymezení role stálého předsedy ER pak zákonitě ztrácí na významu úloha předsedy vlády či prezidenta státu vykonávajícího předsednictví. Nicméně předseda vlády předsednické země zůstane zodpovědný za program i výsledky předsednictví své země v Radě EU. V praxi se to projeví tím, že s předsednickým programem seznámí a s bilancí výsledků předsednictví předstoupí před Evropský parlament (EP) právě předseda vlády předsednické země. Ministerskému předsedovi předsednické země se nikterak nesníží zodpovědnost za příslušný díl 18-měsíčního společného programu předsednického tria. K tomu blíže viz část III., oddíl 9 „Předsednictví a přípravné orgány Rady“.

Stálý předseda Evropské rady dále (i) předsedá Evropské radě a vede její jednání, (ii) ve spolupráci s předsedou Komise a na základě práce Rady pro obecné záležitosti zajišťuje přípravu a kontinuitu jednání Evropské rady, (iii) usiluje o usnadnění soudržnosti a konsensu uvnitř Evropské rady a (iv) po každém zasedání Evropské rady předkládá zprávu Evropskému parlamentu. Stálý předseda Evropské rady přitom nesmí zastávat žádnou vnitrostátní funkci.

(b) Vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku

Nová funkce vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku (dále též jen „vysoký představitel“) nahrazuje a personálně slučuje dosavadní funkce vysokého představitele pro společnou zahraniční a bezpečnostní politiku (SZBP), komisaře pro vnější vztahy a předsedy Rady pro všeobecné záležitosti a vnější vztahy, resp. její zahraničně-politické části.⁹ Vysoký představitel bude rovněž šéfem Evropské

⁶ Vzhledem k tomu, že návrh nebude předkládat EK, použije se tzv. velká kvalifikovaná většina, tj. kdy 255 vážených hlasů ve prospěch přijetí bude muset pocházet od dvou třetin (v současnosti 18) členských států.

⁷ Srov. čl. 16 odst. 9 SEU.

⁸ Čl. 15 odst. 6 pododst. 2 SEU.

⁹ Stávající Rada pro všeobecné záležitosti a vnější vztahy (GAERC) bude v novém smluvním systému rozdělena na Radu pro všeobecné záležitosti (GAC) a Radu pro zahraniční věci (FAC).

služby pro vnější činnost (dále jen „ESVA“),¹⁰ jakési diplomatické služby EU. Je jmenován Evropskou radou velkou kvalifikovanou většinou¹¹ a podléhá souhlasu předsedy Komise.¹² Současně však jakožto místopředseda Komise podléhá schválení Evropským parlamentem.¹³ Vysoký představitel bude jednat jménem Rady v politickém dialogu EU se třetími zeměmi na ministerské úrovni. Nahradí zde tak ministra zahraničí předsednické země, který tuto funkci vykonával před vstupem LS v platnost.¹⁴ Vysoký představitel bude působit i v roli místopředsedy Komise. Toto postavení mu přiznává přímo Smlouva o EU. V případě naléhavosti může vysoký představitel svolat Radu pro zahraniční záležitosti (FAC) do 48 hodin, případně i kratší.¹⁵ Z uvedeného vyplývá, že jednání FAC se může odehrát i po zasedání Rady pro všeobecné záležitosti (GAC) a tedy ještě před zasedáním ER, což před vstupem LS v platnost v případě GAERCu nebylo možné. Zástupce vysokého představitele bude předsedat Politickému a bezpečnostnímu výboru (COPS).

(c) Evropská rada

Evropská rada (dále též jen „ER“) bude poprvé formálně začleněna do unijního institucionálního rámce, a stane se tak jedním z orgánů Unie, jejichž působnost a organizace je upravena Smlouvami. Nová úprava ve Smlouvě o EU zakotvuje základní poslání Evropské rady, která bude dávat Unii nezbytné podněty pro její rozvoj a vymezovat její obecné politické směry a priority. Výslovně však stanoví, že Evropská rada nevykonává legislativní funkci.¹⁶

Pokud jde o složení ER, je Smlouvou o EU stanoveno, že Evropskou radu tvoří hlavy států nebo předsedové vlád členských států společně s jejím předsedou a předsedou Komise.¹⁷ Jejím jednání se účastní (nikoliv však jako její člen) vysoký představitel. Vyžaduje-li to pořad jednání, mohou členové Evropské rady rozhodnout, že každému z nich bude nápomocen některý ministr a v případě předsedy Komise některý člen Komise. LS rovněž umožňuje hlasování v zastoupení jiného člena ER, když stanoví, že při hlasování může být každý člen Evropské rady zmocněn hlasovat nejvýše za jednoho z ostatních členů.

Přímo ve Smlouvě o EU je zakotveno, že ER zasedá dvakrát za půl roku, tj. dvakrát během každého předsednictví. Vyžaduje-li to situace, svolá předseda mimořádné zasedání Evropské rady.¹⁸

Pokud Smlouvy nestanoví jinak, rozhoduje ER konsensem.¹⁹ Kvalifikovanou většinou rozhoduje ER např. o přijetí rozhodnutí, kterým se stanoví seznam složení Rady (kromě složení pro obecné záležitosti a složení pro zahraniční věci) a rozhodnutí o předsednictví

¹⁰ Zkratka „ESVA“ vychází z původního českého překladu LS, který pracoval s pojmem „Evropská služba vnější akce“, jenž byl ale posléze upraven na výstižnější „Evropská služba pro vnější činnost“. Zdá se však, že zkratka ESVA se již vžila a bude používána i nadále.

¹¹ Viz poznámka č. 6.

¹² V souladu s čl. 18 odst. 1 SEU.

¹³ Čl. 17 odst. 7 pododst. 3 SEU. Schválení EP bude vysoký představitel podléhat jako součást celé Komise, sestavené po volbách do EP. Při jmenování vysokého představitele pro ZVBP, který se ujme úřadu dnem vstupu LS v platnost, budou s EP navázány „příslušné kontakty“ (Prohlášení k čl. 18 Smlouvy o EU).

¹⁴ Týká se politického dialogu EU se třetími státy na ministerské úrovni, např. EU “27” - ASEAN, dále trojek EU na ministerské úrovni.

¹⁵ Čl. 30 odst. 2 SEU.

¹⁶ Čl. 15 odst. 1 SEU.

¹⁷ Čl. 15 odst. 2 SEU.

¹⁸ Čl. 15 odst. 3 SEU.

¹⁹ Čl. 15 odst. 4 SEU.

jiných složení Rady než složení pro zahraniční věci.²⁰ Pro hlasování ER kvalifikovanou většinou platí stejná pravidla jako pro hlasování kvalifikovanou většinou v Radě.²¹ Jednomyslně rozhoduje ER např. o přijetí rozhodnutí podle tzv. přechodové klauzule.²² Prostou většinou pak ER rozhoduje v procedurálních otázkách a o přijetí svého jednacího řádu.²³ Pokud Evropská rada rozhoduje hlasováním (tedy jinak než konsensem), její předseda a předseda Komise se jej neúčastní. Generální sekretariát Rady je nápomocen rovněž ER.

V souvislosti s institucionalizací Evropské rady bylo třeba připravit a schválit její jednací řád (přijímá jej sama ER prostou většinou – viz výše). Návrh byl připravován v rámci přípravných implementačních prací za švédského předsednictví. Jednací řád ER byl přijat prostřednictvím písemné procedury rozhodnutím ER dne 1. prosince 2009.²⁴ Jeho příprava byla spíše konsensuální záležitostí. Schválený text v podstatě formalizuje dosavadní praxi jednání ER s výjimkou toho, že povinnosti a pravomoci vedoucího představitele předsednické země přebírá stálý předseda (na druhou stranu je ovšem v jednacím řádu závazně zakotveno, že se stálý předseda bude pravidelně scházet a úzce spolupracovat s rotujícím předsednictvím a Komisí; v případě jeho nepřítomnosti bude zastupován představitelem předsednické země). Nově je také podle LS zastoupení členských států v Evropské radě omezeno na hlavy států a předsedy vlád členských zemí.

Akty přijaté Evropskou radou budou předmětem přezkumu Soudním dvorem Evropské unie (dále jen „Soudní dvůr“) z hlediska jejich legality, pokud budou mít právní účinky vůči třetím osobám.²⁵

(d) **Evropská komise a její předseda**

Nová Komise měla být jmenována, s ohledem na konec funkčního období té současné, již k 1. listopadu 2009, avšak aby se předešlo redukci počtu členů nové EK, k níž by bez platné LS muselo na základě stávajících pravidel dojít,²⁶ byla současná EK, s perspektivou vstupu LS v platnost do konce roku 2009, ponechána dočasně a na omezenou dobu ve funkci. Nová EK se pravděpodobně ujme úřadu 1. února 2010.

Nově ustavená Komise bude mít podle LS po dobu svého funkčního období do 31. října 2014 nadále tolik členů, kolik bude mít EU členských států (každý členský stát bude mít svého státního příslušníka jako člena Komise).²⁷ Od 1. listopadu 2014 měl původně být dle LS počet členů EK redukován na číslo odpovídající dvěma třetinám členských států (tj. při počtu 27 členských států by Komisi tvořilo 18 komisařů včetně předsedy a místopředsedů).²⁸ Součástí balíku záruk, které přijala Evropská rada na svém zasedání ve dnech 18.-19. června 2009 ve vztahu k Irsku a jež umožnily opakování referenda o LS v Irsku, byla však i politická dohoda, že vstoupí-li LS v platnost, bude v souladu s nezbytnými právními postupy přijato rozhodnutí v tom smyslu, že každý členský stát bude mít v Komisi i nadále svého státního příslušníka. Ke snížení počtu členů EK podle

²⁰ Čl. 236 SFEU.

²¹ Čl. 235 odst. 1 pododst. 2 SFEU.

²² Čl. 48 odst. 7 SEU.

²³ Čl. 235 odst. 3 SFEU.

²⁴ Rozhodnutí Evropské rady ze dne 1. prosince 2009, kterým se přijímá její jednací řád (2009/882/EU). Úř. věst. L 315 z dne 2.12.2009, s. 51.

²⁵ Čl. 263 pododst. 2 SFEU.

²⁶ Viz čl. 4 odst. 2 Protokolu č. 10 o rozšíření Evropské unie (2001), který byl Smlouvou z Nice připojen k zakládacím smlouvám.

²⁷ Viz čl. 17 odst. 4 SEU.

²⁸ Čl. 17 odst. 5 SEU.

LS tak ve skutečnosti nedojde. Uvedená dohoda bude realizována pravděpodobně použitím ustanovení, podle kterého Evropská rada může rozhodnout jednomyslně o změně tohoto počtu,²⁹ případně prostřednictvím změny Smluv.

Pokud jde o sestavování Komise, procedura podle LS doznává oproti stávající úpravě některých významných změn. Kandidáta na předsedu Komise navrhuje Evropská rada tzv. velkou kvalifikovanou většinou³⁰ s přihlédnutím k výsledku voleb do Evropského parlamentu a volí jej Evropský parlament většinou hlasů všech svých členů.³¹ Ostatní členové Komise jsou navrženi na základě dohody Rady a předsedy Komise. Členové Komise jako sbor podléhají schválení Evropským parlamentem. Členové Komise mají být vybíráni podle celkové způsobilosti a evropanství³² z osob, které poskytují veškeré záruky nezávislosti.³³

(e) **Generální tajemník Rady**

Dle Smlouvy z Nice byla tato funkce spojena s funkcí vysokého představitele pro SZBP. Nově se podle LS jedná o samostatnou funkci, o jejímž obsazení rozhoduje postupem podle čl. 240 odst. 2 SFEU Rada prostou většinou. Jelikož dnem vstupu v platnost skončilo funkční období současného generálního tajemníka i jeho náměstka,³⁴ byl generální tajemník Rady jmenován do funkce rozhodnutím Rady přijatým prostřednictvím písemné procedury dne 1.12.2009.³⁵

(f) **Složení Evropského parlamentu**

Počet členů Evropského parlamentu (dále též jen „EP“) měl podle LS původně činit 751 (750 poslanců a předseda EP).³⁶ Rozdělení mandátů EP stanoví jednomyslným rozhodnutím Evropská rada z podnětu EP a po obdržení jeho souhlasu. Minimální počet na jeden členský stát je 6 poslanců a maximální počet je 96 poslanců, reálně nyní 99.³⁷ Plénum EP vyslovilo dne 10. října 2007 souhlas se Zprávou o složení Evropského parlamentu,³⁸ která obsahuje v příloze návrh rozhodnutí Evropské rady, jež by mělo být přijato po vstupu LS v platnost. Na svém zasedání ve dnech 18.-19. října 2007 v Lisabonu vyslovila Evropská rada s návrhem EP politický souhlas.³⁹ Česká republika by dle návrhu měla mít 22 mandátů.

S ohledem na to, že volby do EP proběhly ve dnech 4.-7. června 2009 ještě podle stávající úpravy ve Smlouvě o založení Evropského společenství, jejíž znění

²⁹ Ibid.

³⁰ Viz poznámka č. 6.

³¹ Čl. 17 odst. 7 SEU.

³² Výraz „evropanství“ je někdy kritizován pro svoji nejasnost a ideovou zabarvenost. S přihlédnutím k jiným jazykovým verzím LS (např. angl., něm., franc. či slovenská) je výraz „evropanství“ třeba chápat spíše jako „evropskou angažovanost“ či „nasazení pro Evropu“.

³³ Čl. 17 odst. 3 SEU.

³⁴ Čl. 6 Protokolu o přechodných ustanoveních.

³⁵ Dokument Rady 16533/2/09.

³⁶ Čl. 14 odst. 2 SEU ve znění kompromisního návrhu přijatého na neformálním zasedání Evropské rady v Lisabonu dne 18. října 2007, kterým se vyhovělo požadavku Itálie o zvýšení počtu italských poslanců o jednoho.

³⁷ Maximální počet 99 poslanců má Německo, protože volby do EP v červnu 2009 proběhly podle Smlouvy z Nice.

³⁸ Zpráva o složení Evropského parlamentu (2007/2169(INI)) ze dne 3.10.2007, Výbor pro ústavní záležitosti EP, zpravodajové: Alain Lamassoure, Adrian Severin.

³⁹ Viz Prohlášení č. 5 o politické dohodě Evropské rady týkající se návrhu rozhodnutí o složení Evropského parlamentu, které bylo připojeno k Závěrečnému aktu Mezivládní konference, jež přijala text LS. (Dokument DS 869/07 ze dne 19.10.2007).

novelizované Aktem o přistoupení Bulharské republiky a Rumunska do Evropské unie⁴⁰ stanoví pro volební období 2009-2014 počet poslanců na 736,⁴¹ dohodly se členské státy ještě na zasedání prosincové Evropské rady v r. 2008, že v takovém případě budou po vstupu LS v platnost dodatečně přijata přechodná opatření, která zajistí do konce parlamentního období 2009–2014 zvýšení počtu poslanců EP z těch členských států, které by podle LS měly nárok na více křesel. Tato dohoda byla znovu potvrzena na zasedání Evropské rady ve dnech 18.-19. června 2009, kdy k závěrům Evropské rady byl připojen v příloze 4 již konkrétní návrh budoucího přechodného opatření. To jednak vyjmenovává dvanáct členských států a jejich „příděl“ dodatečných poslanců⁴² a jednak způsoby, jakými budou moci členské státy navýšení počtu svých poslanců realizovat.⁴³ Počet členů EP se tak úhrnně zvýší na 754. Jelikož počet členů EP je upraven ve Smlouvách, budou muset být uvedena přechodná opatření přijata formou změny Smluv, která bude podléhat ratifikaci ve všech členských státech. Evropská rada stanovila za cíl přijetí těchto přechodných opatření tak, aby tato změna vstoupila v platnost pokud možno v průběhu roku 2010. O její právní podobě se teprve bude rozhodovat.

(g) Hlasování v Radě EU

Způsob hlasování v Radě je značně pozměněn. Pokud nově Smlouvy výslovně nestanoví jinak, rozhoduje Rada kvalifikovanou většinou,⁴⁴ která je zároveň rozšířena do řady nových oblastí (například oblasti legální migrace, justiční spolupráce v trestních věcech, policejní spolupráce atd.).

Nejdříve od 1. listopadu 2014 může dojít k zavedení nového systému hlasování kvalifikovanou většinou na základě dvojí většiny. Kvalifikovaná většina pak bude vymezena jako nejméně 55 % členů Rady (při počtu 27 členů to bude nejméně 15) zastupujících členské státy, které představují nejméně 65 % obyvatelstva Unie. Tento mechanismus dvojí většiny odráží dvojí legitimitu EU a současně zvyšuje transparentnost a efektivitu. Blokační menšinu musí tvořit nejméně čtyři členské státy, jinak se kvalifikovaná většina považuje za dosaženou.⁴⁵ V případech, kdy Rada nerozhoduje na návrh Komise nebo vysokého představitele, se uplatní tzv. velká kvalifikovaná většina, která bude vymezena jako nejméně 72 % členů Rady (při počtu 27 členů tedy 20) zastupujících členské státy, které představují nejméně 65 % obyvatelstva Unie.⁴⁶

Do 31. října 2014 bude na základě Protokolu o přechodných ustanoveních⁴⁷ platit pro hlasování v Radě kvalifikovanou většinou stávající systém počtu vážených hlasů přidělených jednotlivým členským státům. Nové vymezení kvalifikované většiny, jak bylo popsáno shora, bude účinné od 1. listopadu 2014 s tím, že během přechodného období od 1. listopadu 2014 do 31. března 2017 může kterýkoliv člen Rady požádat, aby

⁴⁰ Úř. věst. L 157, 21.6.2005, s. 11.

⁴¹ Čl. 189 pododst. 2 a čl. 190 odst. 2 pododst. 1 SES.

⁴² Po jednom poslanci získají Bulharsko, Itálie, Lotyšsko, Malta, Nizozemsko, Polsko, Slovinsko a Spojené království, dva poslance Francie, Rakousko, Švédsko a čtyři poslance Španělsko. (Německu zůstane 99 poslanců.)

⁴³ Podle navrženého textu „určí dotyčné členské státy příslušné osoby v požadovaném počtu v souladu se svými vnitrostátními právními předpisy a pod podmínkou, že tyto osoby byly zvoleny ve všeobecných a přímých volbách, a to buď ve volbách uspořádaných k tomuto účelu, nebo s ohledem na výsledky evropských voleb konaných v červnu roku 2009, nebo jejich národní parlamenty jmenují tyto osoby v požadovaném počtu ze svých řad.“

⁴⁴ Čl. 16 odst. 3 SEU.

⁴⁵ Čl. 16 odst. 4 SEU.

⁴⁶ Čl. 238 odst. 2 SFEU.

⁴⁷ Čl. 3 odst. 3 Protokolu o přechodných ustanoveních.

se v konkrétním případě hlasovalo podle systému platného do 31. října 2014, tedy podle počtu vážených hlasů.⁴⁸

Bude-li již od 1. listopadu 2014 platit pro kvalifikovanou většinu systém dvojí většiny, budou mít členské státy, které nesouhlasí s přijetím konkrétního aktu kvalifikovanou většinou, avšak společně nedosahují blokační menšiny, možnost dosáhnout za určitých podmínek odložení hlasování o tomto aktu na přiměřenou dobu, během níž Rada vyvine úsilí k dosažení širšího konsensu. Tento mechanismus bude upraven prováděcím rozhodnutím Rady, jehož návrh je obsažen v Prohlášení č. 7 připojeném k Závěrečnému aktu Mezivládní konference 2007, jež přijala text Lisabonské smlouvy.⁴⁹ Podle navrženého znění tohoto rozhodnutí budou moci oznámit Radě svůj nesouhlas s přijetím aktu a dosáhnout tak odložení hlasování členové Rady, kteří zastupují alespoň 75 % obyvatel nebo 75 % počtu členských států nutných k vytvoření blokační menšiny, a to v období mezi 1. listopadem 2014 a 31. březnem 2017. Stejný mechanismus bude použitelný i po 31. březnu 2017, avšak s tím rozdílem, že bude postačovat, aby se proti návrhu vyslovili členové Rady, kteří zastupují alespoň 55 % obyvatel nebo 55 % počtu členských států nutných k vytvoření blokační menšiny.

(h) **Rada pro obecné záležitosti (GAC)**

Rada pro obecné záležitosti vznikla rozštěpením současné formace Rady pro všeobecné záležitosti a vnější vztahy (GAERC) na dvě části: Radu pro obecné záležitosti (GAC) a Radu pro zahraniční věci (FAC). GAC má dle LS zajišťovat soudržnost práce v jednotlivých formacích Rady a ve spojení s předsedou Evropské rady a Komisí připravovat zasedání Evropské rady a zajišťovat jejich návaznost.⁵⁰

GAC by se tedy ve smyslu LS měla stát napříště jakýmsi strážcem koherence práce jednotlivých formací Rady (včetně FAC) a svého druhu svorníkem mezi Radou a Evropskou radou. Jakkoli tuto roli do jisté míry již plnil stávající GAERC ve své všeobecné části, nové okolnosti (stálý předseda Evropské rady a vysoký představitel) budou na fungování GAC klást kvalitativně jiné nároky.

GAC (stejně jako zbývajícím jednotlivým složením Rady kromě FAC) bude předsedat rotační předsednictví.⁵¹

Z výše uvedeného mimo jiné vyplývá, že GAC zůstane v zásadě jedinou platformou na politické úrovni, v rámci níž bude mít předsednický členský stát zásadnější vliv na otázky horizontální povahy.

Přesné vymezení úkolů GAC je předmětem právní úpravy v novém jednacím řádu Rady. Návrh jednacího řádu Rady byl projednán v rámci přípravných prací na implementaci LS, které byly zahájeny již za slovinského předsednictví a pokračovaly od září 2009 za švédského předsednictví. Jednací řád byl následně přijat Radou prostřednictvím písemné procedury dne 1.12.2009.⁵² GAC bude kromě zajišťování soudržnosti práce jednotlivých složení Rady prostřednictvím koordinace agend všech formací pokrývat také horizontální politiky a agendy průřezově zasahující více ostatních unijních politik včetně problematiky rozšiřování EU a jakékoliv záležitosti, které jí svěří Evropská rada. Jednacím řádem Rady bylo dále zavedeno hlasování prostou většinou jako standardní hlasovací postup při přijímání rozhodnutí Rady vyplývajících z jednacího řádu (není-li

⁴⁸ Čl. 3 odst. 2 Protokolu o přechodných ustanoveních.

⁴⁹ Prohlášení k čl. 16 odst. 4 Smlouvy o Evropské unii a k čl. 238 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie.

⁵⁰ Čl. 16 odst. 6 druhý pododstavec SEU.

⁵¹ Čl. 16 odst. 9 SEU.

⁵² Dokument Rady 16525/09.

stanoveno jinak). Rovněž byly upřesněny náležitosti výkonu 18-měsíčního rotujícího předsednictví a zavedeno veřejné projednávání návrhů legislativních aktů.

Základní politické rozhodnutí o tom, jakého zástupce vyšle ten který členský stát na zasedání GAC, bude, ostatně stejně jako je tomu u všech nynějších formací Rady, plně v rukou tohoto členského státu.⁵³ Při volbě zástupce členského státu je třeba zohlednit kromě koordinační role GACu i vnitřní institucionální uspořádání a aktuální vnitropolitickou situaci daného státu. Zástupcem je zpravidla ministr zodpovědný za koordinaci evropských agend.

(i) **Rada pro zahraniční věci (FAC)**

Podle LS bude FAC vytvářet vnější činnost Unie podle strategických směrů vymezených Evropskou radou a zajišťovat soudržnost (vnější) činnosti Unie.⁵⁴ V kompetenci FAC tedy bude celá vnější činnost Unie, zejména pak společná zahraniční a bezpečnostní politika, společná obchodní politika, rozvojová spolupráce a humanitární pomoc. Nástin tématických oblastí začleněných do FACu přibližuje jednacím řád Rady.

FAC se stane jedinou formací Rady, ve které nebude uplatňován systém rotujícího předsednictví, neboť předsedou FAC bude vysoký představitel, jehož funkce není závislá na střídajícím se předsednictví členských států v Radě EU. Mandát vysokého představitele je pětiletý. Vyplývá to ze skutečnosti, že je současně členem, resp. místopředsedou EK.

Zásadní otázkou, na kterou LS nedává jasnou odpověď, je vymezení vztahu mezi GAC a FAC, resp. mezi jejich předsedy. GAC totiž může celkem snadno zajišťovat soudržnost práce jednotlivých složení Rady, jimž předsedají ministři vlády předsednické země, jejichž činnost je prostřednictvím předsedy této vlády koordinována. Jestliže je ale vysoký představitel nezávislou funkcí, je třeba zajistit koordinaci mezi ním a předsedou GAC tak, aby GAC mohl skutečně plnit svou úlohu, tedy zajišťovat soudržnost práce v jednotlivých formacích Rady. Tento problém byl dořešen během švédského předsednictví v rámci jednání o změnách jednacím řádu Rady. Vysoký představitel při koncipování programu FAC přihlédne k programu předsednictví, resp. k 18-měsíčnímu programu předsednického tria.

(j) **Evropská služba pro vnější činnost (ESVA)**

ESVA bude ustanovena rozhodnutím Rady přijatým jednomyslně na návrh vysokého představitele po konzultaci s Evropským parlamentem a po obdržení souhlasu Komise.⁵⁵ Toto rozhodnutí zároveň upraví její organizaci a fungování. SEU v tomto směru pouze stanoví, že ESVA se bude skládat z úředníků příslušných oddělení Generálního sekretariátu Rady a Komise, jakož i z vyslaného personálu vnitrostátních diplomatických služeb.

ESVA se má stát oporou vysokého představitele při plnění jeho funkcí. Má působit ve spolupráci s diplomatickými službami členských států.⁵⁶

Dle Prohlášení č. 15 připojeného k Závěrečnému aktu Mezivládní konference 2007 mají generální tajemník Rady, vysoký představitel, Evropská komise a členské státy zahájit přípravné práce týkající se Evropské služby pro vnější činnost, jakmile bude Lisabonská

⁵³ Vždy by se však mělo jednat o funkcionáře na ministerské úrovni zmocněného zavazovat vládu členského státu; čl. 16 odst. 2 SEU.

⁵⁴ Čl. 16 odst. 6 třetí pododstavec SEU.

⁵⁵ Čl. 27 odst. 3 SEU.

⁵⁶ Ibid.

smlouva podepsána. ESVA by tak měla zahájit svoji činnost co nejdříve po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost.

Evropská rada přijala ve dnech 29.-30.10.2009 „Zprávu předsednictví o ESVA“, která představuje vstup členských států do návrhu rozhodnutí vysokého představitele o fungování a organizaci ESVA. Předpokládá se, že rozhodnutí by měla Rada přijmout do dubna 2010.

3. PŘECHODNÁ USTANOVENÍ VÝZNAMNÁ PRO INSTITUCIONÁLNÍ ZMĚNY

V případě institucionálních změn je třeba vycházet z následujících přechodných ustanovení Lisabonské smlouvy:

- (1) V souladu s čl. 6 Protokolu o přechodných ustanoveních skončilo dnem vstupu LS v platnost funkční období generálního tajemníka Rady, vysokého představitele pro společnou zahraniční a bezpečnostní politiku a náměstka generálního tajemníka Rady.

Roli současného vysokého představitele pro SZBP převzal vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, samostatnou funkcí se stal úřad generálního tajemníka Rady, který řídí Generální sekretariát Rady. Oba představitelé byli již vybráni a jmenováni do funkcí rozhodnutími Evropské rady, resp. Rady přijatými prostřednictvím písemné procedury dne 1.12.2009.⁵⁷

- (2) Podle čl. 5 Protokolu o přechodných ustanoveních v den jmenování vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, který se zároveň stane jedním z místopředsedů Komise, skončí funkční období člena Komise, jenž bude stejné státní příslušnosti jako vysoký představitel. K uplatnění tohoto ustanovení ovšem nedošlo. Vysoký představitel byl sice jmenován do funkce dříve než celá Komise, nicméně nebude do doby jmenování nové Komise jejím členem.
- (3) Z hlediska přechodu na nový institucionální rámec podle LS je významné Prohlášení č. 8, připojené k Závěrečnému aktu Mezivládní konference 2007,⁵⁸ jež iniciovala česká delegace. Pro případ vstupu LS v platnost po 1. lednu 2009 má stát vykonávající předsednictví v Radě konzultovat se stálým předsedou Evropské rady a vysokým představitelem Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku nezbytná praktická opatření související s přechodem výkonu předsednictví Evropské rady a Rady pro zahraniční věci.

⁵⁷ Rozhodnutí Evropské Rady přijaté se souhlasem předsedy Komise ze dne 1. prosince 2009 o jmenování vysoké představitelky Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku (2009/880/EU). Úř. věst. L 315 ze dne 2.12.2009, s. 49. Dokument Rady 16533/2/09 (rozhodnutí Rady o jmenování generálního tajemníka Rady Evropské unie).

⁵⁸ Prohlášení č. 8 o praktických opatřeních, která mají být přijata ke dni vstupu Lisabonské smlouvy v platnost, pokud jde o předsednictví Evropské rady a Rady pro zahraniční věci.

III. DALŠÍ DOPADY LISABONSKÉ SMLOUVY HORIZONTÁLNÍ POVAHY

1. ZRUŠENÍ PILÍŘOVÉ STRUKTURY A PRÁVNÍ SUBJEKTIVITA UNIE

Lisabonská smlouva zruší tzv. pilířovou strukturu EU, která je založena na koncepci tří pilířů, na nichž je Unie postavena – Evropská společenství jako první pilíř, společná zahraniční a bezpečnostní politika jako druhý pilíř a policejní a justiční spolupráce v trestních věcech jako třetí pilíř.⁵⁹ Právní subjektivita byla přitom doposud zakládacemi smlouvami výslovně přiznána pouze Evropským společenstvím, nikoli však Evropské unii jako celku. Tato skutečnost vyvolávala v teorii i praxi spory o tom, zda je Unie subjektem ve smyslu mezinárodního práva či nikoliv.⁶⁰ Lisabonskou smlouvou bude tato do značné míry sporná otázka vyřešena, neboť Smlouva o EU po úpravě LS výslovně stanoví, že Unie má právní subjektivitu.⁶¹ Dále bude SEU stanoveno, že Unie nahrazuje Evropské společenství a je jeho nástupkyní,⁶² čímž dojde k jednoznačné identifikaci tohoto nadnárodního subjektu, neboť v současné době vedle sebe existují jak EU tak ES, což odborná i laická veřejnost mnohdy zaměňuje. Třetí státy i mezinárodní organizace byly ještě před vstupem LS v platnost informovány o právním nástupnictví EU prostřednictvím diplomatické nóty. Nutno dodat, že vedle Evropské unie bude i nadále existovat Euratom se samostatnou právní subjektivitou.

2. LISTINA ZÁKLADNÍCH PRÁV EU A EVROPSKÁ ÚMLUVA O OCHRANĚ LIDSKÝCH PRÁV A ZÁKLADNÍCH SVOBOD

Prostřednictvím Lisabonské smlouvy dojde ke vtažení Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“), která má v současnosti charakter pouze právně nezávazné politické deklarace, do primárního práva EU.⁶³ Vstupem LS v platnost Listina získá stejnou právní sílu jako zakládací smlouvy, tj. stane se právně závaznou a některá její ustanovení (ta jež nemají povahu pouze obecných zásad) získají přímý účinek. Listina nicméně netvoří formálně součást Lisabonské smlouvy, ať již přímo či v podobě přílohy, a není mezinárodní smlouvou. Tomu odpovídá i skutečnost, že neprošla ratifikačním procesem. Důležitým dokumentem, který slouží jako interpretační pomůcka, jsou Vysvětlení k Listině.⁶⁴

Listinou se nerozšiřují pravomoci Unie upravené Smlouvami, nýbrž zakotvují se zejména principy obsažené již v judikatuře Soudního dvora a vycházející kromě jiného z Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Evropská úmluva“).⁶⁵

⁵⁹ Ačkoliv bude pilířová struktura EU v podobě, v jaké ji známe dnes, formálně odbourána, oblast SZBP si i nadále ponechá svou specifickou povahu (jednomyslnost, nemožnost přijímat legislativní akty). Někdy bývá v této souvislosti zmiňováno, že Lisabonská smlouva ve skutečnosti zakládá dvoupilířovou strukturu Unie (např. Alan Dashwood, profesor evropského práva na Sidney Sussex College v Cambridge, UK).

⁶⁰ Původně převažující názory o neexistenci právní subjektivity EU však postupně střídá faktický vývoj směrem k vymezení určitých znaků právní subjektivity Unie, kterou implicitně uznávají třetí státy, když uzavírají s EU jako smluvní stranou mezinárodní smlouvy (ve smyslu čl. 24 a 38 SEU ve znění před vstupem LS v platnost).

⁶¹ Čl. 47 SEU.

⁶² Čl. 1 třetí pododstavec SEU.

⁶³ Čl. 6 odst. 1 SEU: „Unie uznává práva, svobody a zásady obsažené v Listině základních práv Evropské unie ze dne 7. prosince 2000, ve znění upraveném dne 12. prosince 2007 ve Štrasburku, jež má stejnou právní sílu jako Smlouvy.“ Listina byla publikována v Úředním věstníku Evropské unie dne 14. prosince 2007 (Úř. věst. C 303, 14.12.2007, s. 1).

⁶⁴ Úř. věst. C 303, 14.12.2007, s. 17. Vysvětlení byla vyhotovena pod vedením prezidia Konventu, který vypracoval Listinu základních práv Evropské unie.

⁶⁵ Úmluva Rady Evropy CETS No. 005, Řím 4. listopadu 1950; v ČR publikována pod č. 209/1992 Sb.

Z hlediska dopadů pro Českou republiku je významné, že ustanovení Listiny jsou při dodržení zásady subsidiarity určena v první řadě orgánům, institucím a jiným subjektům Unie; členskými státy jsou určena pouze potud, pokud uplatňují právo Unie.⁶⁶ Práva upravená v Listině tak mají akcesorickou povahu. Listina nerozšiřuje oblast působnosti práva Unie nad rámec pravomocí Unie, ani nevytváří žádnou novou pravomoc či úkol pro Unii, ani nemění pravomoc a úkoly stanovené ve Smlouvách.⁶⁷

Vzhledem k tomu, že Listina se obsahově do značné míry překrývá s Evropskou úmluvou, jejímiž smluvními stranami je všech 27 členských států EU, je stanoveno pravidlo, že pokud Listina obsahuje práva odpovídající právům zaručeným Evropskou úmluvou, jsou smysl a rozsah těchto práv stejné jako ty, které jim přikládá Evropská úmluva. To však Unii nebrání poskytnout *in concreto* ochranu širší.⁶⁸

Unie samotná se má stát smluvní stranou Evropské úmluvy, a to na základě přímého závazku Unie k této úmluvě přistoupit, který byl Lisabonskou smlouvou začleněn do Smlouvy o EU.⁶⁹ Předtím však bude třeba modifikovat samotnou Evropskou úmluvu (14. protokol, který přistoupení EU k Evropské úmluvě umožní, dosud neratifikovala Ruská federace) a uzavřít přístupovou dohodu – o jejím uzavření rozhodne jednomyslně Rada, pak s ní bude muset vyslovit souhlas EP, následně bude předložena k ratifikaci členskými státy EU i členům Rady Evropy a EP s ní bude muset vyslovit souhlas.⁷⁰

Pro výklad Listiny ve vztahu k České republice bude významné, že ČR si na zasedání Evropské rady ve dnech 29.-30. října 2009 v Bruselu vyjednala možnost připojit se k Protokolu (č. 30) o uplatňování Listiny základních práv Evropské unie v Polsku a ve Spojeném království, a to při příležitosti dojednání příští přístupové smlouvy, např. Chorvatska, příp. Islandu, při dalším rozšíření EU. Je však třeba uvést, že Protokol č. 30 pouze zpřesňuje interpretaci Listiny ve vztahu k vnitrostátním soudům a právním řádům členských států EU a je zárukou proti jejímu uplatňování nad rámec kompetencí Unie.

3. VYMEZENÍ PRAVOMOCÍ UNIE

Smlouva o EU ve znění Lisabonské smlouvy stanoví, že vymezení pravomocí Unie se řídí zásadou svěřených pravomocí. Výkon těchto pravomocí se řídí zásadami subsidiarity a proporcionality.⁷¹ Oproti dosavadní Smlouvě o ES dochází Lisabonskou smlouvou k podrobnému systematickému vymezení pravomocí Evropské unie.⁷² Pravomoci jsou nově explicitně vymezeny v rámci kategorií: výlučné, sdílené a podpůrné, koordinační a doplňkové. Tato úprava napomůže (zcela jistě i za přispění nové judikatury) k vyjasnění některých dosud sporných otázek v oblasti rozdělení pravomocí mezi Unii a členskými státy. V oblasti sdílených pravomocí platí v souladu se zásadou subsidiarity, že zbytkové pravomoci přísluší členským státům, tedy že členské státy vykonávají svou pravomoc v rozsahu, v jakém ji Unie nevykonala, a zpětně vykonávají svou pravomoc v rozsahu, v jakém se ji Unie rozhodla přestat vykonávat.⁷³ Nicméně u sdílených kompetencí v oblasti výzkumu, technologického rozvoje a vesmíru a v oblasti rozvojové spolupráce a humanitární pomoci je

⁶⁶ Čl. 51 odst. 1 Listiny.

⁶⁷ Čl. 51 odst. 2 Listiny.

⁶⁸ Čl. 52 odst. 3 Listiny.

⁶⁹ Čl. 6 odst. 2 SEU.

⁷⁰ Čl. 218 odst. 6 písm. a) bod ii) SFEU.

⁷¹ Čl. 5 odst. 1 SEU.

⁷² Část první, hlava I SFEU.

⁷³ Čl. 2 odst. 2 SFEU.

sdílení mezi EU a členskými státy paralelní, nikoli komplementární, a tudíž Unie nemá při výkonu těchto sdílených kompetencí přednost.⁷⁴

4. KONCEPCE OBOUSTRANNÉ FLEXIBILITY

Přijetím Lisabonské smlouvy došlo k formálnímu zakotvení pravidla, že pravomoci mohou být přenášeny nejen z členských států na Unii, ale i opačně z Unie zpět na členské státy, pokud se jejich výkon na úrovni EU ukáže jako neefektivní. V Prohlášení č. 18 o vymezení pravomocí je upřesněn tento princip tzv. oboustranné flexibility; prohlášení v tomto ohledu zdůrazňuje význam ustanovení čl. 241 SFEU.⁷⁵

V zásadě jsou otevřeny dvě varianty naplnění principu oboustranné flexibility. První z nich je možnost zrušení legislativních aktů, zejména z důvodu porušení principu subsidiarity nebo proporcionality. Pokud Rada na podnět jednoho nebo více jejích členů požádá Komisi, aby předložila návrh na zrušení legislativního aktu, bude Komise podle svého prohlášení těmto žádostem věnovat zvláštní pozornost (nebude však povinna podat návrh na zrušení legislativního aktu). Tento mechanismus může přispět k naplnění zásady subsidiarity, neboť členské státy budou moci iniciovat zpětný přesun výkonu pravomocí v případech, kdy se ukáže, že jejich výkon na úrovni Unie není efektivní a mohou být uspokojivě vykonávány na úrovni členských států.

Druhou možností představuje změna zakládacích smluv podle čl. 48 odst. 2 až 5 SEU, která se může týkat dle odstavce 2 citovaného článku „rozšíření nebo omezení pravomocí svěřených Unii ve Smlouvách“. Přestože takový postup by byl teoreticky možný i bez takové výslovné úpravy, neboť členské státy jsou „pány Smluv“ a mohou formou mezinárodní smlouvy přijmout jakoukoliv jejich změnu, znamená zmíněné ustanovení zásadní průlom, neboť dosavadní evropská integrace vycházela z doktríny „stále těsnější Unie“ mezi členskými státy („ever closer Union“) a nepředpokládala, že by někdy mohlo dojít k navrácení některých již přenesených pravomocí na unijní úroveň zpět na členské státy. Taková změna Smluv bude moci být připravena na základě řádného postupu pro přijímání změn projednáním na Evropské radě, následně svolaném Konventu a schválením na Mezivládní konferenci zástupců vlád členských států (MVK). Nicméně dosáhnout změny Smluv prostřednictvím posloupnosti „Konvent – MVK“ bude nejen zdoluhavé, ale i obtížné, nemluvě již o aplikaci flexibility směrem dolů. V důsledku nového pojetí kompetencí by se Evropská unie měla stát více subsidiární a flexibilní a méně centralistickou. Toto si lze představit v některých sektorových politikách EU, definovaných v LS jako sdílené kompetence. Naopak zahraniční politiku LS důrazem na efektivnost vpravdě centralizuje (srov. např. vznik funkce vysokého představitele pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku).

5. PRÁVNÍ AKTY UNIE A LEGISLATIVNÍ PROCES

Klasifikace aktů, které jsou orgány Unie oprávněny přijímat, se Lisabonskou smlouvou nemění. Lisabonská smlouva tedy nezavádí pojem „zákon“ či „evropský zákon“ tak, jak předpokládala Smlouva o Ústavě pro Evropu. Ústavní smlouva stejně jako LS však ruší výstižná pojmenování aktů (rozhodnutí) týkajících se SZBP, konkrétně „společných postojů“

⁷⁴ Čl. 4 odst. 3 a 4 SFEU.

⁷⁵ Toto ustanovení dává Radě možnost požádat Komisi, aby provedla průzkumy, které Rada pokládá za potřebné k dosažení společných cílů, a aby jí předložila veškeré vhodné návrhy. Pokud Komise žádný návrh nepředloží, sdělí Radě důvody.

(*common position*) a „společných akcí“ (*joint action*). Nahrazuje je poněkud složitějšími souslovími „rozhodnutí vymezující postoje, které má Unie zaujmout“ a „rozhodnutí vymezující akce, které má Unie provést“.⁷⁶

K určité změně dochází ve způsobu stanovení závaznosti rozhodnutí.⁷⁷ Nadále bude platit, že rozhodnutí je závazné v celém rozsahu, avšak nově se připouští, že v rozhodnutí nemusí být výslovně uvedeni ti, jimž je určeno. Pokud ovšem jsou v rozhodnutí uvedeni ti, jimž je určeno, je závazné pouze pro ně.⁷⁸

Dosavadní procedura spolurozhodování Evropského parlamentu a Rady⁷⁹ se na základě LS stává tzv. řádným legislativním postupem, který představuje standardní proceduru přijímání legislativních aktů.⁸⁰ Ve zvláštních případech stanovených Smlouvami jsou legislativní akty přijímány zvláštním legislativním postupem, a sice Evropským parlamentem za účasti Rady nebo Radou za účasti Evropského parlamentu⁸¹ (ve většině případů Radou, kvalifikovanou většinou či jednomyslně, se zapojením EP formou konzultace).

Přestože bylo původní ustanovení o spolurozhodovací proceduře z převážné většiny nahrazeno zcela novým ustanovením, obsahově nedošlo k rozsáhlejším změnám. Ustanovení bylo doplněno o označení jednotlivých čtení a terminologicky se mění „stanovisko“ vydávané Evropským parlamentem na „postoj“ a „společný postoj“ Rady na „postoj“.

Zachována zůstává legislativní iniciativa Komise, která je zakotvena jednak v ustanovení o řádném legislativním procesu⁸² a jednak obecně.⁸³ Tato jinak výlučná iniciativa Komise je prolomena v některých případech stanovených ve Smlouvách ve prospěch skupiny (jedné čtvrtiny) členských států (oblast policejní a justiční spolupráce v trestních věcech),⁸⁴ Evropské centrální banky (podnět formou doporučení), Soudního dvora a Evropské investiční banky (v obou posledních případech podnět na základě žádosti).⁸⁵ Přestože není terminologie jednotná, jedná se ve všech případech o návrh legislativního aktu. Podle Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality se návrhem legislativního aktu rozumí návrhy Komise, podněty skupiny členských států, žádosti Soudního dvora, doporučení Evropské centrální banky a žádosti Evropské investiční banky za účelem přijetí legislativního aktu.⁸⁶

Rada rozhoduje kvalifikovanou většinou, pokud Smlouvy nestanoví jinak. Obecně pro všechny případy platí, že pokud není výslovně upraven způsob hlasování, míní se tím rozhodování Rady kvalifikovanou většinou.⁸⁷

Lisabonskou smlouvou byl zrušen legislativní proces vzájemné spolupráce Rady a Evropského parlamentu (tzv. kooperační postup).⁸⁸ Jednalo se o poměrně komplikovanou proceduru, v rámci které EP, Rada i Komise mohly působit na přijetí právního aktu. Z toho důvodu a také proto, že v něm nebyly stanoveny jasné časové lhůty, což způsobovalo

⁷⁶ Čl. 25 písm. b) SEU.

⁷⁷ Čl. 288 SFEU.

⁷⁸ I v současné době se však lze setkat s rozhodnutími, která neurčují své adresáty výslovně. Dle judikatury Evropského soudního dvora je kritériem rozlišení mezi nařízením a rozhodnutím mimo jiné i to, zda jsou adresáti aktu identifikovatelní. Pokud tomu tak je, jedná se o rozhodnutí.

⁷⁹ Čl. 251 SES.

⁸⁰ Čl. 289 odst. 1 a čl. 294 SFEU.

⁸¹ Čl. 289 odst. 2 SFEU.

⁸² Čl. 294 odst. 2 SFEU.

⁸³ Čl. 17 odst. 2 SEU.

⁸⁴ Např. článek 76 SFEU.

⁸⁵ Čl. 289 odst. 4 SFEU.

⁸⁶ Čl. 3 Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality.

⁸⁷ Čl. 16 odst. 3 SEU.

⁸⁸ Současný čl. 252 SES.

nepředvídatelnost délky schvalování návrhu, se kooperační postup ukázal být vcelku málo efektivní. Dosavadní Smlouva o ES (ve znění Smlouvy z Nice) nicméně předepisovala kooperační postup pouze ve čtyřech případech v oblasti hospodářské a měnové politiky.

Co se týká přechodu ze stávající procedury konzultace na spolurozhodovací proceduru u rozjednaných návrhů legislativních aktů, bylo v rámci přípravných prací na implementaci LS dohodnuto, že Rada bude EP navrhopvat, aby u těch návrhů, kde EP přijal v rámci konzultační procedury k danému návrhu své stanovisko, bylo toto bráno jako jeho stanovisko v prvním čtení procedury spolurozhodování.

6. EVROPSKÁ OBČANSKÁ INICIATIVA

Nové ustanovení čl. 24 SFEU ve spojení s čl. 11 SEU zavádí institut tzv. evropské občanské iniciativy. Podle příslušného ustanovení *„Nejméně jeden milion občanů Unie pocházejících z podstatného počtu členských států se může ujmout iniciativy a vyzvat Evropskou komisi, aby v rámci svých pravomocí předložila vhodný návrh k otázkám, k nimž je podle mínění těchto občanů nezbytné přijetí právního aktu Unie pro účely provedení Smluv. Postup a podmínky požadované pro tuto iniciativu se stanoví v souladu s čl. 24 prvním pododstavcem Smlouvy o fungování Evropské unie.“*

Podle čl. 24 pododst. 1 SFEU bude zmíněná úprava, včetně stanovení minimálního počtu členských států, z nichž musí pocházet občané předkládající iniciativu, přijata nařízením Evropského parlamentu a Rady. V současnosti probíhá řízená diskuse nad konkrétními parametry právní úpravy občanské iniciativy, a to s ohledem nejen na početní podmínky (minimální počet států, minimální počet občanů z každého státu), ale i další podmínky (minimální věk, forma registrace, přípustný obsah a forma přezkumu přípustnosti atd.). Evropská komise za tímto účelem vydala Zelenou knihu o evropské občanské iniciativě a s vypracováním příslušného prováděcího předpisu se počítá během roku 2010. Princip otevřenosti se projevuje mimo jiné i v tom, že k diskusi nad podobou občanské iniciativy byla Evropskou komisí výslovně přizvána také veřejnost.

7. KOMITOLOGIE

LS přináší podstatné změny též v oblasti komitologie. Nová úprava zavádí do SFEU rozlišení dvou základních mechanismů, které zhruba odpovídá současnému rozdělení komitologických postupů na úrovni rozhodnutí Rady 1999/468/ES ve znění rozhodnutí Rady 2006/512/ES (dále jen „komitologické rozhodnutí“), a sice:

- i) přijímání delegovaných aktů („aktů v přenesené pravomoci“),⁸⁹ tj. aktů s obecnou působností, kterými se mění nebo doplňují jiné než podstatné prvky legislativního aktu (stávající komitologické rozhodnutí stanoví pro přijímání těchto aktů tzv. regulativní postup s kontrolou);
- ii) přijímání prováděcích aktů,⁹⁰ které stanoví nezbytné jednotné podmínky pro provedení právně závazných aktů Unie; oblast prováděcích aktů odpovídá oblasti pokryté v současné době poradním, řídicím, regulativním, resp. ochranným postupem podle komitologického rozhodnutí.

⁸⁹ Čl. 290 SFEU.

⁹⁰ Čl. 291 SFEU.

Pokud jde o delegované akty, zavádí LS odlišný mechanismus jejich přijímání (zejména kontroly výkonu přenesených pravomocí) oproti komitologickému rozhodnutí, a z toho důvodu se dle Komise jedná již o jinou proceduru mimo oblast komitologie. Nová úprava již nepočítá s obligatorním projednáním aktu ve výborech složených ze zástupců členských států,⁹¹ ale předpokládá kontrolu výkonu přenesené pravomoci ze strany Evropského parlamentu a Rady, jež by měly mít možnost vznesením námitek zabránit vstupu delegovaného aktu v platnost, případně rozhodnout o zrušení přenesení pravomoci. Na rozdíl od stávající úpravy použití regulativního postupu s kontrolou není uplatnění ustanovení o přijímání delegovaných aktů omezeno pouze na základní akty přijaté spolumozhodovací procedurou, resp. řádným legislativním postupem. Další podstatná změna, kterou ustanovení čl. 290 SFEU přináší, spočívá v předpokladu stanovení podmínek delegace v každém jednotlivém základním aktu, což vylučuje legislativní techniku používanou v případě současné komitologie (obecné podmínky delegace souhrnně stanovené v komitologickém rozhodnutí, prosté odkazy na toto rozhodnutí v jednotlivých základních aktech). V rámci implementačních prací bylo dosaženo shody ohledně modelových ustanovení pro zmocnění Komise k přijímání delegovaných aktů. Komise zahrne tato modelová ustanovení do svého sdělení o implementaci čl. 290 SFEU a bude je využívat v návrzích jednotlivých základních aktů obsahujících zmocnění k vydání delegovaného aktu.

V důsledku uvedených procedurálních změn bude muset dojít u rozjednaných návrhů legislativních aktů k úpravě ustanovení týkajících se komitologie. I když např. v rámci společného postoje Rady, přijatého ještě v průběhu roku 2009, bude pro přijímání určitých prováděcích předpisů stanoven regulativní postup s kontrolou, finální podoba legislativního aktu přijímaného po vstupu LS v platnost by musela obsahovat výhradně odkaz na postup uvedený v čl. 290 SFEU.

K analogické změně by bylo nutné přistoupit i v případě ostatních komitologických postupů, které se uplatňují k přijímání prováděcích aktů. Problematiku přijímání těchto aktů nově upravuje čl. 291 SFEU. Zásadní rozdíl oproti stávající komitologii spočívá především v tom, že nová úprava nepředpokládá kontrolní roli Evropského parlamentu a Rady.

K provedení čl. 291 SFEU bude potřeba přijmout horizontální právní předpis ve formě nařízení, který stanoví „*pravidla a obecné zásady způsobu, jakým členské státy kontrolují Komisi při výkonu prováděcích pravomocí.*“ V současné době se jedná o přijetí společné deklarace Evropského parlamentu, Rady a Komise, která by potvrdila možnost použití stávajícího komitologického rozhodnutí 1999/468/ES po přechodnou dobu, než bude přijato zmíněné nařízení. (To se očekává během španělského předsednictví.)

8. ROZŠÍŘENÍ PROCEDURY SPOLUROZHODOVÁNÍ – POSÍLENÍ ROLE EVROPSKÉHO PARLAMENTU

Lisabonskou smlouvou dojde k výraznému přesunu oblastí a politik EU do režimu řádného legislativního postupu, tedy procedury spolumozhodování, kde Evropský parlament vystupuje jako rovnocenný partner Rady EU. Dojde tedy k velmi výraznému posílení role Evropského parlamentu, a to především v jeho zákonodárné a s tím do jisté míry související kontrolní pravomoci. Posílení role Evropského parlamentu v legislativním procesu bude zcela jistě klást ještě vyšší nároky na kooperaci a úzký kontakt vlády ČR s českými zástupci v EP. Bude nutné

⁹¹ Srov. ovšem Prohlášení k článku 290 SFEU, kde se hovoří o záměru Komise nadále konzultovat odborníky jmenované členskými státy při vypracovávání delegovaných aktů v oblasti finančních služeb (týká se tzv. procedury Lamfalussy). O určitém zachování role zástupců členských států se uvažuje i v jiných oblastech.

počítat s četnější frekvencí setkání s českými europoslanci, počínaje např. neformálními jednáními na pracovní úrovni a konče účastí ministra na půdě EP.

Nejvýznamnější oblastí, kde oproti dosavadní úpravě bude EP spolurozhodovat s Radou, je zřejmě oblast justiční spolupráce v trestních věcech a policejní spolupráce (s výjimkou operativní spolupráce). Dále dochází k zapojení EP formou spolurozhodování v řadě dalších oblastí, např. při provádění společné zemědělské politiky včetně společných organizací zemědělských trhů a společné rybářské politiky, v některých otázkách týkajících se volného pohybu osob, v oblasti vízové politiky a přistěhovalecké politiky, přijímání některých opatření hospodářské a měnové politiky, opatření v oblasti dopravy, strukturálních fondů, vymezení provádění společné obchodní politiky, přijímání finančního nařízení aj.

9. PŘEDSEDNICTVÍ A PŘÍPRAVNÉ ORGÁNY RADY

Lisabonská smlouva ovlivní významně výkon předsednictví v Radě EU. Klasické rotační předsednictví zůstane zachováno pro všechna složení Rady s výjimkou Rady pro zahraniční věci, které bude předsedat vysoký představitel,⁹² což se promítne i do předsednictví v přípravných orgánech Rady v oblasti vnějších vztahů. Výkon předsednictví jiných složení Rady než složení pro zahraniční věci, včetně jejich přípravných orgánů, upraví rozhodnutí Evropské rady,⁹³ které má být podrobněji provedeno rozhodnutím Rady. Návrh uvedeného rozhodnutí Evropské rady, který byl obsažen v Prohlášení č. 9 k čl. 16 odst. 9 SEU, jež bylo připojeno k Závěrečnému aktu Mezivládní konference 2007, byl Evropskou radou přijat dne 1.12.2009 prostřednictvím písemné procedury a stejným způsobem bylo přijato i zmíněné rozhodnutí Rady.⁹⁴ Na základě tohoto rozhodnutí ER dojde poprvé k institucionálnímu zakotvení kolektivního předsednictví skupiny tří členských států po dobu osmnácti měsíců (tzv. předsednické trio).⁹⁵ Vlastní předsednictví v Radě (s výjimkou složení pro zahraniční věci) pak vykonává po dobu šesti měsíců postupně každý členský stát z daného předsednického tria, přičemž ostatní dva členové jsou mu nápomocni ve všech jeho funkcích na základě společného programu (členové skupiny však mezi sebou mohou dohodnout odlišnou úpravu).⁹⁶

Pokud jde o přípravné orgány Rady, z uvedeného prohlášení, resp. návrhu rozhodnutí ER, vyplývá, že Výboru stálých zástupců (COREPER) bude i nadále předsedat zástupce členského státu vykonávajícího předsednictví v Radě, Politický a bezpečnostní výbor (COPS) povede zástupce vysokého představitele a s výjimkou oblasti vnějších vztahů budou předsedat zástupci předsednictví pracovním formacím Rady, které jsou vymezeny zmíněným prováděcím rozhodnutím Rady.⁹⁷

⁹² Čl. 16 odst. 9 SEU. „*Předsednictví jednotlivých složení Rady, s výjimkou složení pro zahraniční věci, zajišťují zástupci členských států v Radě na základě systému rovné rotace v souladu s podmínkami stanovenými v článku 236 Smlouvy o fungování Evropské unie.*“

⁹³ Čl. 236 SFEU.

⁹⁴ Rozhodnutí Evropské Rady ze dne 1. prosince 2009 o výkonu předsednictví Rady (2009/881/EU). Úř. věst. L 315 ze dne 2.12.2009, s. 50. Dokument Rady 16517/09 (rozhodnutí Rady o kterém se stanoví prováděcí opatření k rozhodnutí Evropské rady o výkonu předsednictví Rady, a o předsednictví přípravných orgánů Rady).

⁹⁵ Čl. 1 odst. 1 rozhodnutí ER o výkonu předsednictví Rady. Stejně ustanovení dále stanoví, že „*tyto skupiny jsou vytvořeny rovnou rotací členských států, přičemž se vezme v úvahu jejich rozmanitost a zeměpisná rovnováha v Unii.*“

⁹⁶ Čl. 1 odst. 2 rozhodnutí ER o výkonu předsednictví Rady.

⁹⁷ Článek 2 třetí pododstavec rozhodnutí ER o výkonu předsednictví Rady stanoví: „*Přípravným orgánům různých složení Rady, s výjimkou složení pro zahraniční záležitosti, předsedá člen skupiny vykonávající*

Švédské předsednictví připravilo a členské státy již odsouhlasily návrh rozhodnutí, které specifikuje, že pracovním skupinám v oblasti obchodu a rozvojové spolupráce bude předsedat zástupce rotujícího předsednictví, zatímco teritoriálním a horizontálním pracovním skupinám (oblast SZBP a EBOP) bude předsedat zástupce vysokého představitele (s výjimkou RELEX Counsellors, COTER, COCON, COJUR a COMAR, které budou nadále předsedány rotujícím předsednictvím).

10. POSÍLENÍ ÚLOHY VNITROSTÁTNÍCH PARLAMENTŮ

Lisabonská smlouva posiluje úlohu vnitrostátních parlamentů, jak vyplývá z čl. 5 SEU, Protokolu o úloze vnitrostátních parlamentů v EU a Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality. Lhůta mezi postoupením návrhu legislativního aktu vnitrostátním parlamentům a zařazením na předběžný pořad jednání Rady se prodlužuje z šesti na osm týdnů.

LS zavádí tzv. mechanismus žluté karty a mechanismus oranžové karty, jež jsou nástrojem kontroly dodržování zásady subsidiarity v rukou vnitrostátních parlamentů. Každý vnitrostátní parlament bude moci ve lhůtě osmi týdnů od postoupení návrhu legislativního aktu zaslat předsedům EP, Rady a Komise odůvodněné stanovisko, v němž uvedou, v čem shledávají dotčený návrh v rozporu se zásadou subsidiarity. Jednokomorové parlamenty mají pro tento účel dva hlasy, u dvoukomorových parlamentů má každá z komor po jednom hlasu. Jestliže vnitrostátní parlamenty představující nejméně jednu třetinu z celkového počtu hlasů (resp. jednu čtvrtinu u legislativních návrhů v oblasti justiční spolupráce v trestních věcech a v oblasti policejní spolupráce) předloží svá odůvodněná stanoviska, musí být návrh přezkoumán (mechanismus žluté karty). Navrhovatel poté může rozhodnout, zda svůj návrh zachová, změní nebo stáhne. Jestliže dále v rámci řádného legislativního postupu představují odůvodněná stanoviska vnitrostátních parlamentů k legislativnímu návrhu Komise nadpoloviční většinu hlasů, musí být návrh opět přezkoumán, avšak v tomto případě, pokud Komise na svém návrhu setrvává, posoudí soulad návrhu s principem subsidiarity Evropský parlament a Rada (mechanismus oranžové karty). Rozhodne-li EP většinou odevzdaných hlasů nebo Rada většinou 55 % svých členů, že legislativní návrh není v souladu s principem subsidiarity, není tento návrh dále zvažován.

Vedle žluté a oranžové karty získají dále vnitrostátní parlamenty podle Lisabonské smlouvy do rukou nástroj, označovaný někdy jako mechanismus červené karty, který představuje právo „veta“ vůči návrhu rozhodnutí založeného na tzv. přechodové klauzuli – k tomu viz blíže oddíl 14. této části.

V této souvislosti lze rovněž zmínit tzv. lisabonskou novelu zák. č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny a zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, jež byla přijata jako zák. č. 162/2009 Sb. Tato novela reaguje na posílení role národních parlamentů a upravuje postupy, jež umožní Poslanecké sněmovně a Senátu Parlamentu ČR efektivně využívat mj. výše nastíněné mechanismy zavedené Lisabonskou smlouvou. Kromě toho zavádí tzv. „vázaný mandát“ vlády pro některá hlasování v Radě a v Evropské radě. V rámci tohoto mechanismu je vláda povinna před hlasováním v Radě a v Evropské radě o aplikaci tzv. evolutivních klauzulí (zjednodušená změna smluv podle č. 48 odst. 6 SEU, tzv.

předsednictví dotyčného složení, není-li podle článku 4 rozhodnuto jinak.“ Článek 4 v návaznosti na to zmocňuje Radu k přijetí prováděcího rozhodnutí.

přechodové klauzule⁹⁸ a tzv. doložka flexibility⁹⁹) vyžádat si souhlas obou komor Parlamentu. V případě „vázaného mandátu“ nejde ovšem o přímý dopad ustanovení Lisabonské smlouvy, neboť příslušná ustanovení novely jednacího řádu byla přijata v rámci diskreční pravomoci Parlamentu, aniž by jejich zakotvení do českého právního řádu sama Lisabonská smlouva vyžadovala.

Vedle těchto prostředků námitkových a blokačních se vnitrostátním parlamentům nově dostává též oprávnění v konkrétním případě iniciovat soudní kontrolu dodržování principu subsidiarity při přijímání legislativního aktu na úrovni Unie. Vnitrostátní parlamenty budou moci nově podat návrh na zahájení zvláštního typu řízení o neplatnosti legislativního aktu, o němž rozhodne Soudní dvůr.¹⁰⁰ Žaloby vnitrostátních parlamentů budou Soudnímu dvoru předávány prostřednictvím vlád členských států. Vláda ČR bude ve vztahu k žalobě Parlamentu ČR plnit toliko úlohu prostředníka.

11. UZAVÍRÁNÍ MEZINÁRODNÍCH SMLUV

Vzhledem ke zrušení pilířové struktury EU a výslovnému přiznání právní subjektivity Unii (viz výše), bude napříště subjektem mezinárodních smluv Unie a nikoliv již Evropské společenství. To platí jak ve vztahu k nově uzavíraným smlouvám, tak i ke smlouvám již uzavřeným jménem ES, neboť Unie se stává právní nástupkyní Evropského společenství.¹⁰¹ Třetí státy, jakož i mezinárodní organizace byly o právním nástupnictví EU informovány prostřednictvím diplomatické nóty ještě před vstupem LS v platnost.

Oproti stávající úpravě ve Smlouvě o ES bude moci Unie dle nového znění Smlouvy o fungování EU uzavřít dohodu s jedním nebo více státy nebo s mezinárodní organizací nejen tehdy, pokud tak stanoví Smlouvy, ale i v případech, kdy je „uzavření dohody *buď nezbytné k dosažení cílů stanovených Smlouvami v rámci politik Unie, nebo je stanoveno právně závazným aktem Unie, nebo se může dotknout společných pravidel či změnit jejich oblast působnosti.*“¹⁰² Lisabonská smlouva tak explicitně zakotvuje princip, který byl doposud dovozován pouze na základě judikatury Soudního dvora. V důsledku určitého přerozdělení vnitřních pravomocí mezi EU a členské státy na základě LS se nicméně změní okruh otázek, které budou moci být předmětem mezinárodních smluv uzavíraných Uní.

Lisabonská smlouva přináší také změny v proceduře sjednávání mezinárodních smluv jménem Unie.¹⁰³ Nově v případě dohod, jež se týkají výlučně nebo zejména společné zahraniční a bezpečnostní politiky, podává Radě doporučení k zahájení jednání vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku. V ostatních případech je to i nadále Komise. Rada zmocňuje k zahájení jednání rozhodnutím a v závislosti na předmětu zamýšlené dohody jmenuje vyjednavatele nebo vedoucího vyjednavatelského týmu Unie. Tuto novou úpravu lze považovat za flexibilnější, neboť současná Smlouva o ES předpokládá pouze pověření Komise Radou k jednání o uzavření smlouvy,¹⁰⁴ resp. předsednictví, případně s podporou Komise, v případě smluv uzavíraných ve druhém nebo třetím pilíři.¹⁰⁵ Vyjednavatel

⁹⁸ Jde o tzv. „obecnou“ přechodovou klauzuli, jež je zakotvena v čl. 48 odst. 7 SEU, a o tzv. „zvláštní“ přechodové klauzule, jež jsou upraveny v rámci jednotlivých politik EU. Viz též oddíl 14. této části.

⁹⁹ Čl. 352 SFEU. Viz též oddíl 15. této části.

¹⁰⁰ Čl. 8 Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality.

¹⁰¹ Čl. 1 třetí pododstavec SEU.

¹⁰² Čl. 216 odst. 1 SFEU.

¹⁰³ Čl. 218 SFEU.

¹⁰⁴ Čl. 300 odst. 1 SES.

¹⁰⁵ Čl. 24 odst. 1 SEU v současném znění.

se řídí směrnicemi vydanými Radou a v případě, že tak Rada určí, je povinen konzultovat jednání se zvláštním výborem. Na návrh vyjednavatele Rada rozhoduje o zmocnění k podpisu dohody, o jejím prozatímním uplatňování a o uzavření dohody.

K rozhodnutí o uzavření dohody, pokud se netýká výlučně společné zahraniční a bezpečnostní politiky, je třeba v taxativně vymezených případech (např. dohody o přidružení, dohody v oblastech, na něž se vztahuje buď řádný legislativní postup, nebo zvláštní legislativní postup, v němž je vyžadován souhlas Evropského parlamentu, dohody mající významný dopad na rozpočet Unie) souhlasu Evropského parlamentu, v ostatních případech musí být EP konzultován.¹⁰⁶

Rada v průběhu celého postupu rozhoduje kvalifikovanou většinou. Jednomyslně rozhoduje v případě, že se dohoda týká oblasti, kde je pro přijetí aktu Unie požadována jednomyslnost, dále v případě dohod v oblasti společné obchodní politiky (kulturních statků), společné zahraniční a bezpečnostní politiky, dohod o přidružení a dohod o hospodářské, finanční a technické spolupráci se třetími zeměmi, které jsou kandidáty na přistoupení a v případě dohody o přistoupení Unie k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.¹⁰⁷

12. VZTAHY UNIE S MEZINÁRODNÍMI ORGANIZACEMI A TŘETÍMI ZEMĚMI A DELEGACE UNIE

Lisabonská smlouva zavádí do části páté Smlouvy o fungování EU o vnější činnosti Unie samostatnou hlavu obsahující ustanovení, které výslovně stanoví, že Unie naváže veškerou účelnou spolupráci s OSN, Radou Evropy, Organizací pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (OBSE) a Organizací pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD) a dále zajistí vhodné vztahy s dalšími mezinárodními organizacemi.¹⁰⁸ Provedením tohoto ustanovení jsou pověřeni vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku a Komise.

Dále Lisabonská smlouva předvídá zřízení delegací pod vedením vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, které budou zastupovat Unii ve třetích zemích a při mezinárodních organizacích.¹⁰⁹ Delegace Evropské komise se tedy stanou delegacemi Unie a při zastupování EU v příslušném třetím státě či mezinárodní organizaci budou vykonávat mimo jiné i reprezentační a koordinační funkce, jež dosud náležely předsednickému státu. Ve třech případech, kdy mají Rada a EK oddělené delegace (při WTO a OSN v Ženevě, při OSN v New Yorku a při Africké unii v Addis Abebě), dojde ke sloučení delegací obou institucí. Ve své činnosti by delegace měly úzce spolupracovat s diplomatickými a konzulárními zastoupeními členských států. Diplomatská nota informující o uvedených změnách byla zaslána třetím státům, jakož i mezinárodním organizacím, ještě před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost.

13. KOORDINACE ČINNOSTI ČLENSKÝCH STÁTŮ V MEZINÁRODNÍCH ORGANIZACÍCH

Činnost členských států Unie v mezinárodních organizacích a na mezinárodních konferencích spadajících tematicky do oblasti sektorových politik by měla být podle Lisabonské smlouvy

¹⁰⁶ Čl. 218 odst. 6 SFEU.

¹⁰⁷ Čl. 218 odst. 8 SFEU; čl. 31 odst. 1 SEU, pokud jde o SZBP.

¹⁰⁸ Část pátá, hlava VI SFEU; čl. 220.

¹⁰⁹ Čl. 221 SFEU.

lépe koordinována, než tomu bylo doposud. Přestože významná role předsednictví v této agendě by měla zůstat zachována, Lisabonská smlouva přisuzuje nepominutelné role a úkoly nově taktéž orgánům EU.

Obecný rámec činnosti členských států EU v mezinárodních organizacích a na mezinárodních konferencích spadajících tematicky do oblasti sektorových politik může určit Evropská rada formou (závazného) rozhodnutí o strategických zájmech a cílech Unie.¹¹⁰ Dohled nad dodržováním rozhodnutí o strategických zájmech a cílech Unie je svěřen Radě a Komisi, jimž má být nápomocen vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku. Tito tři aktéři za tímto účelem spolu vzájemně spolupracují.

I v případě, že Evropská rada nepřijala rozhodnutí o strategických zájmech a cílech Unie dotýkající se náplně činnosti té které sektorové mezinárodní organizace či programu té které mezinárodní konference, Rada a Komise za podpory vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku jsou povinny dbát o soudržnost činnosti členských států v této sféře.¹¹¹

Ještě více zintenzivněna by měla být koordinace činnosti členských států EU v mezinárodních organizacích spadajících do oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Na jejich půdě jsou členské státy Unie povinny zastávat „postoje Unie“ (byly-li vymezeny). Organizaci této koordinace má zajistit vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku.¹¹²

Pro případné zastoupení Unie v mezinárodních organizacích a na fórech v oblasti hospodářské a měnové unie bude platit čl. 219 SFEU (přepřacovaný čl. 111 SES). Tato ustanovení se budou vztahovat pouze na země eurozóny.

V neposlední řadě je potřeba zdůraznit, že provádění koordinace činnosti členských států Unie v mezinárodních organizacích může doznat jistých změn v důsledku toho, že Unii bude na základě Lisabonské smlouvy přiznána právní subjektivita, čímž odpadnou veškeré dosavadní pochybnosti o tom, zda se Unie může sama stát plnohodnotným členem mezinárodních organizací.¹¹³ V mezinárodních organizacích, které dosud ve svých stanovách nepřipouštějí členství organizací, ale pouze států (Rada Evropy, OSN), to EU může způsobit problémy, resp. EU svým požadavkem na vlastní vstup může působit potíže dané mezinárodní organizaci (např. OSN). V oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky je nezbytné tento předpoklad nahlížet ve spojitosti s „britskými“ Prohlášeními č. 13 a 14 k Závěrečnému aktu, podle kterých zřízení postu vysokého představitele ani ustavení ESVA nezasáhne do formulování a vedení zahraniční politiky členských států EU, ani do jejich vztahů se třetími státy či zastoupení v mezinárodních organizacích.

¹¹⁰ Rozhodnutí o strategických zájmech a cílech Unie přijímá Evropská rada jednomyslně na doporučení Rady; čl. 22 odst. 1 SEU.

¹¹¹ Soudržnost činnosti členských států je na tomto místě nutno vykládat extenzivně, v relacích: 1) činnosti jednotlivých členských států v jedné mezinárodní organizaci, 2) činnosti členských států a činnosti Unie v mezinárodních organizacích, jichž se Unie sama stala členem, 3) činnosti členských států a Unie v různých mezinárodních organizacích, 4) činnosti členských států a Unie v mezinárodních organizacích a jejich činnost v oblasti vnitřních politik. Srov. obecné ustanovení čl. 21 odst. 3 druhý pododstavec SEU.

¹¹² Čl. 34 odst. 1 SEU.

¹¹³ Zastoupení Unie při mezinárodních organizacích budou zajišťovat delegace Unie; čl. 221 SFEU.

14. PŘECHODOVÁ KLAUZULE

Lisabonská smlouva zavádí zjednodušený postup pro přijímání změn zakládacích smluv (Smlouvy o EU a Smlouvy o fungování EU) v podobě tzv. přechodové klauzule („passerelle“).¹¹⁴ Tento postup umožňuje, aby Evropská rada se souhlasem Evropského parlamentu rozhodla jednomyslně, že v určité oblasti nebo v určitém případě, kde rozhoduje Rada jednomyslně, bude Rada napříště rozhodovat kvalifikovanou většinou nebo že v určité oblasti, kde jsou legislativní akty přijímány zvláštním legislativním postupem, bude napříště platit pro přijímání těchto aktů řádný legislativní postup (kvalifikovaná většina v Radě, spolurozhodování EP). Jedná se tedy ve své podstatě o nepřímou změnu zakládacích smluv, aniž by k ní však bylo zapotřebí ratifikace členskými státy v souladu s jejich ústavními procedurami jako u běžné změny mezinárodní smlouvy. Absence řádného ratifikačního procesu jako nezbytného předpokladu přijetí mezinárodněprávního závazku či přenosu pravomocí suverénního státu na mezinárodní organizaci je vyvážena právem každého vnitrostátního parlamentu odmítnout (vetovat) připravovanou iniciativu. Lisabonská smlouva stanoví, že návrh se oznámí vnitrostátním parlamentům, které mají lhůtu 6 měsíců ode dne tohoto oznámení k případnému vyslovení nesouhlasu.¹¹⁵ Vysloví-li některý vnitrostátní parlament svůj nesouhlas, nemůže být rozhodnutí Evropskou radou přijato.¹¹⁶

Úprava v LS nestanoví, zda vnitrostátní parlamenty mají právo odmítnout iniciativu na základě přechodové klauzule jako celek, anebo u vícekomorových parlamentů každá komora zvlášť. Je proto na jednotlivých členských státech, aby si v souladu s jejich ústavněprávními pravidly tuto otázku upravily a určily svá pravidla upravující proceduru vyslovení nesouhlasu s iniciativou založenou na passerelle. V ČR tuto problematiku řeší novela jednacích řádů Poslanecké sněmovny a Senátu, přijatá v květnu 2009,¹¹⁷ podle které je třeba za uplatnění veta českého parlamentu považovat vyslovení nesouhlasu s příslušnou iniciativou i jediné z komor Parlamentu ČR.

Vedle popsané obecné přechodové klauzule bude Lisabonskou smlouvou zavedena ještě tzv. zvláštní přechodová klauzule v oblasti rodinného práva s mezinárodním prvkem.¹¹⁸ Ta předpokládá totožný mechanismus, včetně práva veta každého vnitrostátního parlamentu, pouze s tím rozdílem, že rozhodnutí „*určující ty aspekty rodinného práva s mezinárodním prvkem, které mohou být předmětem aktů přijatých řádným legislativním postupem*“, přijímá Rada (a nikoliv ER) po konzultaci s Evropským parlamentem.

SEU a SFEU budou po změně učiněné Lisabonskou smlouvou obsahovat ještě další zvláštní přechodové klauzule, z nichž některé jsou již obsaženy ve stávajících Smlouvách. Jedná se o přechodové klauzule v oblastech sociální politiky podle 153 odst. 2 SFEU a životního prostředí podle čl. 192 odst. 2 SFEU. Nově jsou upraveny zvláštní přechodové klauzule v oblastech společné zahraniční a bezpečnostní politiky podle čl. 31 odst. 3 SEU, přijímání víceletého finančního rámce podle čl. 312 odst. 2 SFEU a posílené spolupráce podle čl. 333 odst. 1 a 2 SFEU.

¹¹⁴ Čl. 48 odst. 7 SEU.

¹¹⁵ Podle čl. 6 Protokolu o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii musí být vnitrostátní parlamenty informovány o iniciativě ER nejméně 6 měsíců před přijetím rozhodnutí.

¹¹⁶ Členským státům nic nebrání v tom, aby tuto *ex post* parlamentní kontrolu vlastní exekutivy doplnily rovněž o kontrolu preventivní. Tak například ve Velké Británii návrh novely *The European Union Bill* neumožňuje britské vládě hlasovat pro aktivaci *passerelly* v oblasti SZBP bez předchozího souhlasu obou komor britského parlamentu. Pro zavedení preventivní kontroly se rozhodla i ČR.

¹¹⁷ Zákon ze dne 6. května 2009 č. 162/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹⁸ Čl. 81 odst. 3 druhý pododstavec SFEU.

Za zvláštní přechodovou klauzuli bývá někdy považováno také ustanovení v oblasti justiční spolupráce v trestních věcech, které umožňuje Radě přijmout na základě vývoje trestné činnosti jednomyslně po obdržení souhlasu Evropského parlamentu rozhodnutí určující další oblasti mimořádně závažné trestné činnosti s přeshraničním rozměrem nad rámec oblastí explicitně stanovených SFEU.¹¹⁹ V těchto oblastech pak bude možné přijímat (řádným legislativním postupem) směrnice stanovující minimální pravidla týkající se vymezení trestných činů a sankcí za ně. O přechodovou klauzuli v pravém slova smyslu se však nejedná, neboť zde nebude docházet ke změně Smluv, ale v podstatě pouze k rozšíření specifikace (seznamu) oblastí mimořádně závažné trestné činnosti s přeshraničním rozměrem na základě zmocnění ve SFEU a za stanovených podmínek, nad rámec oblastí již výslovně zakotvených. Podstatným rozdílem je, že v tomto případě nejsou vnitrostátní parlamenty nadány oprávněním vetovat takový návrh. Každému členskému státu Unie je nicméně k dispozici tzv. „záchranná brzda“, mechanismus, na jehož základě může členský stát odvrátit přijetí návrhu dané směrnice, pokud prohlásí, že takový návrh by se dotkl základních aspektů jeho systému trestního soudnictví.¹²⁰

15. DOLOŽKA FLEXIBILITY

Doložku flexibility obsahuje již současná Smlouva o ES,¹²¹ Lisabonskou smlouvou však dojde na jedné straně k významnému rozšíření její věcné působnosti, na straně druhé potom ke zpřísnění podmínek pro její použití. Jedná se o velmi významné ustanovení, na základě kterého mohou být tam, kde je to přípustné, harmonizovány předpisy členských států. Podle stávající úpravy platí, že Společenství může na základě tohoto ustanovení přijmout opatření, i když mu k tomu SES neposkytuje nezbytné pravomoci, v případě že se ukáže, že k dosažení některého z cílů Společenství v rámci společného trhu je nezbytná určitá činnost Společenství. Od omezení na oblast společného, resp. (dle nové terminologie) vnitřního trhu Lisabonská smlouva upouští a doložku flexibility tak bude možné využít ve všech oblastech politik vymezených Smlouvami vyjma SZBP.¹²² Výslovně je však vyloučena harmonizace právních předpisů členských států v případech, kdy takovou harmonizaci Smlouvy vylučují (např. v oblasti evropské vesmírné politiky).¹²³

K používání doložky flexibility se rovněž vztahují dvě prohlášení připojená k Závěrečnému aktu Mezivládní konference 2007, která mají stanovit meze pro extenzivní výklad a nepřiměřené užití této doložky. Prohlášení č. 41 uvádí, že odkaz na cíle Unie se vztahuje nejen k nejobecnějším cílům stanoveným v čl. 3 odst. 1 SEU (podpora míru, hodnot Unie a blahobytu jejich obyvatel), ale i dalším cílům zakotveným v následujících odstavcích tohoto článku (zaručení volného pohybu osob, poskytnutí prostoru svobody, bezpečnosti a práva občanům Unie, vytváření vnitřního trhu, udržitelný rozvoj planety, solidarita, ochrana lidských práv atd.). Prohlášení č. 42 pak brání použití doložky flexibility jako základu „[...] pro rozšíření rozsahu pravomocí Unie nad obecný rámec vymezený ustanoveními Smluv jako celku, a zejména ustanoveními, která vymezují úkoly a činnosti Unie. Článek 352 nemůže být v žádném případě použit jako základ pro přijetí ustanovení, jejichž účinek by v podstatě znamenal změnu Smluv, aniž by se použil postup, který pro tento účel Smlouvy stanoví.“

¹¹⁹ Čl. 83 odst. 1 třetí pododstavec SFEU.

¹²⁰ Čl. 83 odst. 3 SFEU.

¹²¹ Čl. 308 SES.

¹²² Čl. 352 odst. 1 SFEU.

¹²³ Čl. 352 odst. 3 SFEU.

Pokud jde o otázku procedury, nadále bude platit, že Rada bude o přijetí opatření na základě klauzule flexibility rozhodovat jednomyslně, avšak namísto konzultace s Evropským parlamentem bude nově vyžadován jeho souhlas. Ve vztahu k postupu kontroly dodržení zásady subsidiarity stanoví Smlouva výslovně povinnost Komise upozornit vnitrostátní parlamenty na návrhy založené na klauzuli flexibility.¹²⁴

16. POSÍLENÁ SPOLUPRÁCE

Lisabonská smlouva přináší některé změny v mechanismu posílené spolupráce mezi členskými státy,¹²⁵ který má umožnit v případech, kdy neexistuje dostatečně široký konsensus na přijetí určitých opatření, aby členské státy mající zájem o takovou společnou činnost v rámci Unie mohly k přijetí těchto opatření přikročit a naopak členské státy, které si tak nepřejí, se mohly přijímání těchto opatření zdržet. Uplatnění bude mít mechanismus posílené spolupráce především tam, kde zůstalo zachováno jednomyslné rozhodování v Radě. V platnosti zůstává zásada, že posílená spolupráce se nemůže týkat oblastí ve výlučné pravomoci Unie.

Změny zaváděné LS spočívají ve zvýšení minimálního počtu zúčastněných členských států z osmi na devět a v zapojení Evropského parlamentu do povolování posílené spolupráce tak, že Rada bude rozhodovat po obdržení souhlasu EP (s výjimkou schvalování posílené spolupráce v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky).

Institut posílené spolupráce v oblasti justiční spolupráce v trestních věcech a policejní spolupráce je začleněn i do několika konkrétních ustanovení (v rámci úpravy vzájemného uznávání soudních rozhodnutí, minimálních pravidel pro vymezení trestných činů a sankcí, Úřadu evropského veřejného žalobce, operativní policejní spolupráce). V těchto případech platí odlišný režim, který dává větší prostor zainteresovaným členským státům, neboť postačuje jejich oznámení úmyslu navázat posílenou spoluprací a není třeba její povolení Radou.

K posílené spolupráci lze přistoupit i v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky.¹²⁶ Niceská smlouva připouští posílenou spoluprací v SZBP pouze v implementační (sekundární) rovině (provádění společných akcí nebo postojů). Lisabonská smlouva nerozlišuje posílenou spoluprací na strategické (primární) úrovni (rozhodnutí o strategických zájmech) a posílenou spoluprací v implementační rovině. Ovšem na rozdíl od Niceské smlouvy se k posílené spolupráci v SZBP musí v jakémkoli případě dospět vždy jednomyslně.

Za specifickou posílenou spoluprací lze v oblasti společné bezpečnostní a obranné politiky označit stálou strukturovanou spoluprací v obraně.¹²⁷ Její účastníci musejí splňovat “přísnější závazky“ a “vyšší kritéria“.¹²⁸ K navázání stálé strukturované spolupráce v obraně – na rozdíl od posílené spolupráce – se nevztahuje žádný požadavek na minimální počet účastnických členských států.

Za jiný zvláštní typ posílené spolupráce v oblasti společné bezpečnostní a obranné politiky lze považovat “svěreneckou“ spoluprací,¹²⁹ kdy Rada pověří misí či operací (např. krizového

¹²⁴ Čl. 352 odst. 2 SFEU.

¹²⁵ Posílená spolupráce bude nově upravena v čl. 20 SEU (základní zásady pro použití mechanismu) a v čl. 326 až 334 SFEU (podrobné podmínky).

¹²⁶ Čl. 329 odst. 2 SFEU.

¹²⁷ Čl. 42 a 46 SEU.

¹²⁸ Protokol o stálé strukturované spolupráci stanovené článkem 42 Smlouvy o Evropské unii.

¹²⁹ Čl. 42 odst. 5 a čl. 44 SEU.

řízení) skupinu členských států, které si to přejí a mají pro takovou misi či operaci nezbytné schopnosti.

Ustanovení o stálé strukturované spolupráci, i o “svěřenecké“ spolupráci LS v plné míře převzala ze Smlouvy o Ústavě pro Evropu.

17. ZÁKAZ DISKRIMINACE, OCHRANA OSOBNÍCH ÚDAJŮ, PRINCIP OTEVŘENOSTI A PRÁVO NA INFORMACE

a) Rovnost a zákaz diskriminace

V právní úpravě principu zákazu diskriminace nedochází na základě Lisabonské smlouvy k podstatným změnám. Nový čl. 19 SFEU přejímá ustanovení čl. 13 SES. Mění se pouze procedurální otázky, neboť nově bude při přijímání předpisů sekundárního práva použit zvláštní legislativní postup. Opatření tedy nadále přijímá Rada jednomyslně, změna spočívá ovšem v tom, že místo konzultace musí nyní Evropský parlament vyslovit souhlas. Řádným legislativním postupem (spolurozhodování EP a Rady) mohou být přijímány jen předpisy zakazující diskriminaci z důvodu státní příslušnosti¹³⁰ a základní zásady pro podpůrná opatření s vyloučením harmonizace právních předpisů členských států také v ostatních oblastech boje proti diskriminaci.

b) Ochrana osobních údajů

Nový čl. 16 SFEU stanoví obecné právo na ochranu osobních údajů. Nakládání s osobními údaji při činnosti orgánů a institucí EU a orgánů členských států, pokud vykonávají činnosti spadající do oblasti působnosti práva Unie, bude za tímto účelem podléhat pravidlům přijatým Evropským parlamentem a Radou řádným legislativním postupem a bude kontrolováno nezávislými orgány. Zvláštní pravidla, jež stanoví podle čl. 39 SEU svými rozhodnutími Rada, budou platit v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky. I zde ovšem musí být zajištěna nezávislá kontrola.

c) Princip otevřenosti a právo na informace

Lisabonská smlouva vyzdvihuje a nadále prohlubuje princip otevřenosti fungování Unie. Nový čl. 15 SFEU rozšiřuje dřívější úpravu v čl. 255 SES a ukládá orgánům a institucím EU jednat otevřeně a za účasti veřejnosti. Pokud Rada či Evropský parlament přijímají legislativní akt, zasedají veřejně. Veřejnost má právo na přístup k dokumentům těchto orgánů za podmínek stanovených nařízením Evropského parlamentu a Rady přijatým řádným legislativním postupem.

¹³⁰ Čl. 18 odst. 2 SFEU.

IV. DOPADY LISABONSKÉ SMLOUVY NA VNITŘNÍ KOORDINACI EVROPSKÝCH POLITIK

Lisabonská smlouva přináší řadu institucionálních změn i změn v rozhodovacích procesech, které budou klást zvýšené nároky na vnitřní koordinaci evropských politik. Jedná se především o rozšíření rozhodování kvalifikovanou většinou v celé řadě oblastí, posílení úlohy Evropského parlamentu v rozhodovacím procesu, možnost posílené spolupráce v celé řadě oblastí a konečně i zapojení národních parlamentů do rozhodovacího procesu a jeho kontroly.

Rozšíření spolurozhodovací procedury (resp. řádného legislativního postupu přijímání právních aktů) bude vyžadovat vnitřní koordinaci evropských politik na národní úrovni zejména prostřednictvím Výboru pro EU na pracovní a vládní úrovni tak, aby bylo možné jasně definovat priority České republiky, bez jejichž jasné definice nebude možné aktivně ovlivňovat tvorbu evropské legislativy a politiky zejména v oblastech podléhajících rozhodování kvalifikovanou většinou. To bude klást zvýšené nároky nejen na koordinační útvar pro evropské záležitosti, ale i na všechny subjekty státní správy.

Z hlediska programového bude rozhodující příprava Evropské rady spolu s jednáním o horizontálních tématech, jako jsou revize rozpočtu, strategie EU 2020 či revize kohezní politiky. Tato horizontální témata budou projednávána v rámci jednotlivých formací Rady ale i v rámci Rady pro všeobecné záležitosti.

Také příprava Evropské rady se bude muset opírat o využití synergie koordinace evropských politik na vnitrostátní úrovni v rámci činnosti Výboru pro EU. Konstituování Evropské rady nejen jako programového orgánu, ale i jako orgánu s rozhodovací a legislativní pravomocí jasně signalizuje význam, jaký bude mít pro přípravu jejího zasedání Rada pro všeobecné záležitosti (GAC), která bude mít rozhodující roli při přípravě rozhodování o horizontálních a politicky citlivých tématech, jež mají často dalekosáhlý dopad na národní rozpočet i legislativu.

Zvýšené nároky na koordinaci evropských politik bude také klást zintenzivnění komunikace s Parlamentem ČR v rámci posílení úlohy vnitrostátních parlamentů, které Lisabonská smlouva přináší. Posílení úlohy vnitrostátních parlamentů v oblasti kontroly principu subsidiarity spolu s rozšířením parlamentní kontroly uplatňování tzv. evolutivních klauzulí¹³¹ na základě tzv. lisabonské novely jednacích řádů obou komor Parlamentu ČR by mělo zajistit koherentnost národní evropské politiky tak, aby k využití Lisabonskou smlouvou předvídaných kontrolních mechanismů docházelo jen jako *ultima ratio*. Prvotní by měl být vždy konsensus na národní úrovni.

Z výše uvedeného je zcela zřejmé, že po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost bude pro úspěšné působení České republiky v rámci EU hrát klíčovou roli nejen kompetentní resortní příprava, ale především schopnost koordinovat evropské politiky a jasně formulovat české priority v jejich rámci cestou jejich koordinace a stanovení jasných programových priorit.

¹³¹ Jedná se o zjednodušenou změnu smluv podle č. 48 odst. 6 SEU, tzv. přechodové klauzule a tzv. doložku flexibility. Viz kap. III. 9.

V. DOPADY LISABONSKÉ SMLOUVY V JEDNOTLIVÝCH OBLASTECH SEKTOROVÝCH POLITIK EU

1. ZEMĚDĚLSTVÍ A RYBOLOV

Cíle společné zemědělské politiky včetně hlavních nástrojů k dosažení těchto cílů ponechává Lisabonská smlouva beze změny.

Dopady LS se projeví především zavedením řádného legislativního postupu, tedy rozhodováním Rady kvalifikovanou většinou spolu s Evropským parlamentem, pro oblast pravidel hospodářské soutěže, která se vztahují na zemědělskou produkci a obchod se zemědělskými produkty, oblast společné organizace zemědělských trhů a oblast vypracování a provádění společné zemědělské politiky a společné rybářské politiky. Mimo řádný legislativní postup naproti tomu zůstává stanovení cen, dávek, podpor a množstevních omezení a stanovení a přidělení rybolovných práv (v těchto případech bude Rada rozhodovat dokonce bez konzultace s EP).¹³²

Zavedením spolurozhodování Evropského parlamentu a Rady lze obecně očekávat časové prodloužení legislativního procesu. V souvislosti s posílením úlohy EP (posunem od konzultační procedury ke spolurozhodování) vyplyne obecně potřeba více komunikovat s EP v oblasti společné zemědělské politiky a společné rybářské politiky.

Další dopady LS spočívají v tom, že při rozhodování o rozpočtu se napříště již nebude rozlišovat mezi povinnými a nepovinnými výdaji. Do rozhodování o povinných výdajích (přímých platbách) nemohl vstupovat EP, zatímco u rozhodování o nepovinných výdajích (např. podpora venkova) tak činit mohl. Podle LS bude moci EP spolurozhodovat o všech typech výdajů.

Část společné rybářské politiky – zachování biologických mořských zdrojů – zařazuje LS výslovně do oblasti výlučných pravomocí Unie.¹³³

2. VOLNÝ POHYB OSOB

a) Sociální zabezpečení

Lisabonská smlouva sjednocuje právní základ pro přijímání opatření týkajících se volného pohybu jak zaměstnanců, tak osob samostatně výdělečně činných, pokud jde o započtení dob pro účely posouzení nároku na dávky sociálního zabezpečení a výplatu těchto dávek.¹³⁴ Tato opatření budou přijímána řádným legislativním postupem, tzn. spolurozhodováním EP a nově též hlasováním kvalifikovanou většinou v Radě.¹³⁵ Dle stávající úpravy ve Smlouvě o ES

¹³² Kontroverzní otázkou by především v prvních měsících aplikace LS mohla být otázka vztahu odstavců 2 a 3 článku 43 SFEU (viz stanoviska výborů EP AGRI či PECH „on Parliament's new role and responsibilities implementing the Treaty of Lisbon“).

¹³³ Čl. 3 odst. 1 písm. d) Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU).

¹³⁴ Čl. 48 SFEU.

¹³⁵ Ve vztahu k výslednému textu je však stále otevřena jedna otázka. Je jasné, že pokud jde o sociální zabezpečení migrujících osob, které jsou zaměstnanci, osobami samostatně výdělečně činnými nebo jejich rodinnými příslušníky, je možné nyní přijímat pravidla řádným legislativním postupem. Nicméně právní předpis, který reguluje koordinaci sociálního zabezpečení a který vstoupí v platnost 1.5.2010 (nařízení (ES) č. 883/2004), se bude vztahovat i na osoby tzv. neaktivní (nespádající do kategorií vyjmenovaných v článku 48 SFEU). Pro regulaci práv těchto neaktivních osob bude stále nezbytné využít klauzuli flexibility (čl. 352 SFEU), která i

mohla být uvedená opatření přijímána v Radě pouze jednomyslně, a to u zaměstnanců za spolurozhodování EP¹³⁶ a pokud jde o osoby samostatně výdělečně činné, musela být jako právní základ využívána tzv. doložka flexibility,¹³⁷ tzn. rozhodovala jednomyslně Rada po konzultaci s EP.

Nová úprava ve Smlouvě o fungování EU také umožňuje přesunout odpovědnost za finální rozhodnutí o právním aktu na Evropskou Radu. Na základě této „pojistky“ může člen Rady v určitých případech¹³⁸ požádat, aby se návrhem zabývala Evropská rada. Pokud člen Rady využije tohoto práva, dojde k pozastavení řádného projednávání návrhu a Evropská rada pak do čtyř měsíců od tohoto pozastavení musí rozhodnout o dalším postupu.

b) Uznávání odborných kvalifikací

Lisabonskou smlouvou dojde ke zrušení výjimky spočívající v jednomyslném rozhodování Rady při přijímání směrnic, k jejichž provedení jsou alespoň v jednom členském státě zapotřebí změny stávajících zásad zákonné právní úpravy jednotlivých povolání týkajících se vzdělání a podmínek přístupu fyzických osob k nim. Nadále budou všechny směrnice upravující vzájemné uznávání diplomů, osvědčení a jiných dokladů o kvalifikaci a směrnice upravující koordinaci právních předpisů členských států týkajících se přístupu k samostatně výdělečným činnostem a jejich výkonu přijímány Evropským parlamentem a Radou řádným legislativním postupem.¹³⁹

3. PROSTOR SVOBODY, BEZPEČNOSTI A PRÁVA

a) Hlavní změny a dopady v obecné rovině

Lisabonská smlouva stanoví, že Unie vytváří prostor svobody, bezpečnosti a práva, přičemž respektuje základní práva a zohledňuje různé právní systémy a tradice členských států. Strategické směry pro legislativní a operativní plánování má v této oblasti stanovovat Evropská rada.

Zásadní změnou, kterou Lisabonská smlouva přináší, je přesun problematiky policejní a justiční spolupráce v trestních věcech, zakotvené dosud v hlavě VI SEU, do právního rámce Smlouvy o fungování EU – tedy mezi politiky, o kterých se v současnosti hovoří jako o politikách komunitárních. Tento krok spolu se změnami v oblasti zahraniční a bezpečnostní politiky ve svém důsledku povede ke zrušení dosavadní pilířové struktury Evropské unie.¹⁴⁰ Prostor svobody, bezpečnosti a práva v části třetí hlavě V SFEU, přesněji její kapitola 4 „Justiční spolupráce v trestních věcech“ a kapitola 5 „Policejní spolupráce“ zůstávají nicméně

nadále obsahuje požadavek jednomyslnosti. S ohledem na to, že pravidla obsažená v uvedeném nařízení se vztahují na všechny zmiňované kategorie (není možné oddělit ta, která se týkají neaktivních osob od ostatních), je možné, že o obsahu nařízení bude stále nezbytné rozhodovat jednomyslně za použití postupu dle čl. 352 SFEU. Věc bude třeba vyřešit v koordinaci s právními službami Rady a Komise při první novelizaci uvedeného nařízení.

¹³⁶ Původní čl. 42 SES. Použil se sice postup dle čl. 251, nicméně s jednomyslným hlasováním v Radě.

¹³⁷ Čl. 308 SES.

¹³⁸ Pokud by se návrh legislativního aktu podle článku 48 SFEU dotkl důležitých aspektů jeho systému sociálního zabezpečení, včetně oblasti působnosti, nákladů nebo finanční struktury, nebo by se výrazně dotkl finanční rovnováhy tohoto systému.

¹³⁹ Čl. 53 SFEU.

¹⁴⁰ Oblast společné zahraniční a bezpečnostní politiky, která nyní tvoří druhý pilíř EU, si nicméně i po vstupu LS v platnost ponechá svébytné postavení.

jedinými oblastmi, kde mohou vedle Komise předkládat legislativní iniciativy také členské státy, přesněji jedna čtvrtina členských států. V EU-27 se tak jedná o šest členských států.¹⁴¹

Problematika justice a vnitra byla dosud rozdělena do dvou skupin, jež podléhaly odlišnému právnímu a institucionálnímu rámci. Zatímco vízová, azylová, přistěhovalecká a další politiky týkající se volného pohybu osob tvořily součást komunitárního prvního pilíře (část třetí hlava IV SES), policejní a justiční spolupráce v trestních věcech měla naopak mezivládní charakter a představovala tzv. třetí pilíř (hlava VI SEU). Problematika justice a vnitřních věcí bude nově upravena komplexně v části třetí hlavě V SFEU „Prostor svobody, bezpečnosti a práva“ a stane se oblastí sdílených pravomocí Unie a členských států s tím, že nedotčena zůstane výlučná odpovědnost členských států za udržování veřejného pořádku a ochranu vnitřní bezpečnosti.

b) Opatření týkající se rodinného práva s mezinárodním prvkem – zvláštní přechodová klauzule

V oblasti justiční spolupráce v občanských věcech zůstane pro přijímání opatření týkajících se rodinného práva s mezinárodním prvkem zachováno jednomyslné rozhodování Rady po konzultaci s EP.¹⁴² Mění se úprava možnosti přechodu v této oblasti či její části ke spoleurohodovací proceduře (s hlasováním v Radě kvalifikovanou většinou), neboli v dikci Lisabonské smlouvy k řádnému legislativnímu postupu, aniž by bylo zapotřebí měnit Smlouvy. Dle dosavadní úpravy byl takový přechod možný na základě obecného ustanovení SES pro politiky týkající se volného pohybu osob jednomyslným rozhodnutím Rady po konzultaci EP.¹⁴³ Lisabonská smlouva však zavádí tzv. zvláštní přechodovou klauzuli (zvláštní passerella) zvlášť pro věci rodinného práva s mezinárodním prvkem.¹⁴⁴ Na jejím základě bude moci Rada na návrh Komise přijmout jednomyslně a po konzultaci s EP rozhodnutí, kterým určí ty aspekty rodinného práva s mezinárodním prvkem, které mohou být předmětem aktů přijatých řádným legislativním postupem. Nově jsou zapojeny vnitrostátní parlamenty, jimž se návrh postoupí a pokud některý z nich ve lhůtě šesti měsíců vysloví svůj nesouhlas, nemůže být rozhodnutí přijato.

c) Předběžné otázky v oblasti justiční spolupráce v civilních věcech, vízové, azylové a přistěhovalecké politiky a jiných politik týkajících se volného pohybu osob

Pro oblasti soudní spolupráce v občanskoprávních věcech, vízové, azylové a přistěhovalecké politiky a jiných politik týkajících se volného pohybu osob obsahovala Smlouva o ES zvláštní úpravu pro podávání předběžných otázek¹⁴⁵ oproti obecnému režimu použitelnému v ostatních oblastech.¹⁴⁶ Dosud tak bylo omezeno podávání předběžných otázek v těchto oblastech k Evropskému soudnímu dvoru pouze na soud členského státu, jehož rozhodnutí nemůže být napadeno opravnými prostředky podle vnitrostátního práva. Lisabonská smlouva tento zvláštní, omezený systém podávání předběžných otázek v uvedených oblastech nepřejímá, čímž fakticky dochází k rozšíření pravomoci Evropského soudního dvora, resp. dle nové terminologie LS Soudního dvora EU. Jelikož však toto rozšíření pravomocí Soudního dvora není provázáno jeho reformou, vznikají obavy ze zvýšeného nápadu žádostí o

¹⁴¹ Dosud zde měl legislativní iniciativu každý jednotlivý členský stát (k tomu blíže viz dále bod s) tohoto oddílu).

¹⁴² Čl. 81 odst. 3 první pododstavec SFEU.

¹⁴³ Čl. 67 odst. 2 druhý pododstavec SES.

¹⁴⁴ Čl. 81 odst. 3 druhý a třetí pododstavec SFEU.

¹⁴⁵ Čl. 68 SES.

¹⁴⁶ Čl. 234 SES.

rozhodnutí o předběžné otázce a potažmo z toho, aby o vybraných předběžných otázkách bylo rozhodováno ve lhůtách přiměřených z hlediska druhu vnitrostátního řízení (např. u pohledávek nízké hodnoty). Podle Smlouvy o ES byla také výslovně vyloučena pravomoc Evropského soudního dvora rozhodovat o určitých typech aktů, které se týkají udržení veřejného pořádku a ochrany vnitřní bezpečnosti. Toto omezení pravomoci Soudního dvora ovšem zachovává i Lisabonská smlouva.¹⁴⁷

d) Obecně k dopadům v oblasti policejní a justiční spolupráce v trestních věcech

Nejzávažnější změnou, kterou Lisabonská smlouva v oblasti prostoru svobody, bezpečnosti a práva přináší, je tzv. komunitarizace třetího pilíře, tzn. přenesení problematiky policejní a justiční spolupráce v trestních věcech z hlavy VI SEU do části třetí hlavy V SFEU. Na tuto oblast se tak nově vztahují stejná pravidla jako na justiční spolupráci v civilních věcech, která byla dosud upravena v SES. Pro oblast trestního práva a policejní spolupráce to přináší mnoho zásadních změn, od omezení práva členských států předkládat návrhy legislativních aktů (blíže viz bod s) tohoto oddílu), přes změnu rozhodovací procedury v Radě, zapojení Evropského parlamentu, jiné typy právních instrumentů, kterými jsou nově směrnice a nařízení (s tím spojená aplikační přednost před domácími právními řády, přímá aplikovatelnost nařízení, principy přímého a nepřímého účinku směrnic), až po pravomoc Komise a Soudního dvora v řízení o porušení Smlouvy nebo aplikaci doktríny implicitních vnějších pravomocí pro mezinárodní trestněprávní oblast. Uvedené změny staví oblast policejní a justiční spolupráce v trestních věcech na roveň ostatních politik Unie (vyjma společné zahraniční a bezpečnostní politiky, která zůstává upravena v SEU). Nelze však nevidět rozdíly v povaze této oblasti oproti ostatním politikám Unie z hlediska jejich potenciálu zasahovat do ústavních a lidskoprávních principů a do citlivé oblasti státní suverenity, které odůvodňovaly zvláštní postavení založené na mezivládní spolupráci.

e) Přesun od jednomyslného hlasování v Radě k rozhodování kvalifikovanou většinou

Přesun oblasti policejní a justiční spolupráce v trestních věcech z mezivládní do komunitární formy spolupráce znamená rozsáhlou změnu ve schvalovacích procedurách. Dochází k posunu od stávajícího jednomyslného hlasování v Radě k hlasování kvalifikovanou většinou v řádném legislativním postupu, tj. za spolurozhodování Evropského parlamentu, a to v oblastech justiční spolupráce v trestních věcech a policejní spolupráce (s výjimkou operativní spolupráce) a dále rovněž v oblastech vízové politiky a přistěhovalecké politiky.

S mechanismem hlasování v Radě se někdy pojí různé vyjednávací techniky. V případě jednomyslnosti je dosažení konsensu mimořádně obtížné. To může vést i k volbě poněkud razantnějších negociačních technik, kdy v zájmu dosažení konsenzu dochází k omezení transparentnosti rozhodování Rady. V případě jednomyslnosti snaha k nalezení řešení často vede k dosažení pouze nejmenšího společného jmenovatele, takže jsou výsledné předpisy velice vágní a někdy přináší i dosti problematické kompromisy, jako je např. ustanovení upravující specifickou výjimku pro jediný stát. Hlasování kvalifikovanou většinou obecně usnadňuje přijímání rozhodnutí. Na druhou stranu upuštěním od jednomyslnosti ztrácí členské státy možnost vetovat návrh, se kterým nesouhlasí, přičemž oblast justice a vnitra je vnímána jako velice citlivá z hlediska ústavy, ochrany lidských práv a státní suverenity.

Vzhledem k tomu, že zároveň dochází u většiny oblastí ke změně legislativní procedury z pouhé konzultace na spolurozhodování, je důležité rovněž poukázat na výrazné posílení role

¹⁴⁷ Čl. 276 SFEU.

Evropského parlamentu, a to zejména v oblastech policejní a justiční spolupráce v trestních věcech. S tím je pak spojena nutnost intenzivnější komunikace s EP.

f) Právní základ pro přijímání opatření v oblasti justiční spolupráce v trestních věcech a tzv. záchranná brzda (emergency break)

Lisabonská smlouva vymezuje právní základ pro přijímání právních předpisů v oblasti justiční spolupráce v trestních věcech podstatně širším způsobem oproti stávající Smlouvě o EU. Podle LS je justiční spolupráce v trestních věcech v Unii založena na zásadě vzájemného uznávání rozsudků a soudních rozhodnutí a sblížení právních a správních předpisů,¹⁴⁸ přičemž se neomezuje pouze na případy přeshraničního charakteru ani na specifické oblasti závažné či organizované trestné činnosti. Lisabonská smlouva tak umožňuje harmonizovat v podstatě kompletní oblast národního trestního práva procesního a hmotného a posílit justiční spolupráci.

LS zavádí nový mechanismus v podobě pojistky („emergency break“) pro případy, kdy harmonizace trestního práva procesního nebo hmotného¹⁴⁹ vzbuzuje v některém členském státě obavy, že by mohla narušit základní aspekty jeho systému trestního soudnictví. Takový členský stát bude moci požádat, aby se záležitost zabývala Evropská rada.¹⁵⁰ Tím dojde k pozastavení projednávání dotčeného návrhu směrnice. Pokračovat v projednávání návrhu lze pouze v případě dosažení konsensu na Evropské radě do čtyř měsíců od pozastavení projednávání. Jestliže není konsensu na Evropské radě dosaženo, může dojít pouze k navázání posílené spolupráce na základě dotčeného návrhu směrnice mezi skupinou alespoň devíti členských států.¹⁵¹

Je třeba zdůraznit, že záchranná brzda se vztahuje pouze na návrhy směrnic harmonizujících trestní právo hmotné a procesní a nikoli již třeba na stanovení pravidel pro uznávání rozsudků, úpravu soudní příslušnosti, úpravu fungování a úkolů agentur Eurojust či Europol a další oblasti. Na druhou stranu Lisabonská smlouva aplikuje stejný mechanismus (tj. postup, jak se pokusit o dosažení jednomyslnosti, případně poté o navázání posílené spolupráce) i na přijímání opatření týkajících se operativní spolupráce donucovacích orgánů.

g) Formy právních aktů

Podle Smlouvy o EU byla opatření ke sblížení právních předpisů členských států v oblasti dosavadního třetího pilíře přijímána formou rámcových rozhodnutí Rady. Rámcová rozhodnutí jsou pro členské státy závazná co do výsledku, kterého má být dosaženo (volba forem a prostředků je přitom ponechána členským státům), ale SEU výslovně vylučovala jejich přímý účinek. Naproti tomu směrnicím a nařízením je přiznána přednost před vnitrostátními právními řády a uplatňují se u nich přímý a nepřímý účinek. Vstupem LS v platnost se přesouvá oblast policejní a justiční spolupráce v trestních věcech do Smlouvy o fungování EU a uplatňují se pro ni standardní formy právních aktů podle SFEU, tedy nařízení, směrnice, rozhodnutí a doporučení. Směrnice bude nutno pod hrozbou řízení o porušení Smlouvy ve lhůtách implementovat. Nařízení budou přímo aplikovatelná.

¹⁴⁸ Čl. 82 SFEU.

¹⁴⁹ Konkrétně přijetí opatření ke sblížení trestněprávních předpisů ve formě směrnice podle čl. 82 odst. 2 nebo čl. 83 odst. 1 a 2 SFEU.

¹⁵⁰ Čl. 82 odst. 3 a čl. 83 odst. 3 SFEU.

¹⁵¹ Obdobnou možnost zavádí LS, pokud jde o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce v čl. 86 odst. 1 SFEU.

Ve vztahu k právním aktům z oblasti současného třetího pilíře již přijatým ke dni vstupu LS v platnost se na základě Protokolu o přechodných ustanoveních uplatňuje princip právní kontinuity. Zároveň probíhá od vstupu LS v platnost pětileté přechodné období, během něhož zůstává kompetence Komise a Soudního dvora ve vztahu k právním aktům třetího pilíře zachována v nezměněné podobě podle dosavadní úpravy. Toto přechodné ustanovení se však nebude týkat aktů, které již budou pozměněny a nově přijaty v období platnosti LS. Tempo novelizace stávajících předpisů třetího pilíře, tedy jejich převod na nový právní režim, zatím nelze přesně odhadnout. Lze však předpokládat zvýšenou legislativní iniciativu ze strany Komise ve snaze o převod co největšího počtu předpisů do komunitárního režimu před uplynutím přechodného období.

LS nestanoví žádná pravidla ve vztahu k otázce dalšího osudu již projednávaných návrhů legislativních aktů třetího pilíře, které nebudou v okamžiku nabytí platnosti reformy ještě přijaty. Dokončení legislativního procesu však musí odpovídat kritériím stanoveným LS, a proto je nezbytné projednávání těchto návrhů zastavit a zahájit nový schvalovací proces v souladu s režimem podle LS. Švédské předsednictví v Radě EU usilovalo o přijetí co největšího počtu rozjednaných návrhů třetího pilíře ještě před vstupem LS v platnost. K těm legislativním aktům, které přesto nebyly do tohoto data přijaty, bude Komise předkládat nové návrhy odpovídající novému právnímu základu. Komise přitom deklarovala závazek, že všechny tyto návrhy předloží již v roce 2010.¹⁵²

h) Boj proti mimořádně závažné trestné činnosti s přeshraničním rozměrem

Významnou oblastí, v níž LS zavádí pro přijímání návrhů právních aktů řádný legislativní postup, je koordinace a spolupráce členských států v oblasti boje proti mimořádně závažné trestné činnosti s přeshraničním rozměrem. Nový právní základ rozvíjí možnosti přijímání minimálních pravidel týkajících se vymezení trestných činů a sankcí v oblastech mimořádně závažné trestné činnosti s přeshraničním rozměrem¹⁵³ a bude mít dopad na agendu v oblasti boje proti terorismu a dalším závažným formám organizované trestné činnosti. Lisabonská smlouva přináší jasný taxativní výčet oblastí, kde je možno přistoupit k harmonizaci,¹⁵⁴ přičemž však tento výčet může „na základě vývoje trestné činnosti“ rozšířit Rada jednomyslným rozhodnutím po obdržení souhlasu EP. Musí se však stále jednat o mimořádně závažné trestné činy s přeshraničním rozměrem.

i) Sbližování trestněprávních předpisů k zajištění účinného provádění politik Unie

Lisabonská smlouva zavádí samostatný právní základ pro přijímání směrnic, které stanoví minimální pravidla pro vymezení trestných činů a sankcí v případech, kdy se ukáže, že sbližování trestněprávních předpisů je nezbytné k efektivnímu provádění některé politiky Unie a dotčená oblast již byla předmětem harmonizačního opatření.¹⁵⁵ Podmínkou v těchto případech však není zvláštní závažnost trestné činnosti nebo její přeshraniční rozměr. Jedná se tak o výslovné zakotvení pravidla, které již dovodil Soudní dvůr v několika svých judikátech, a sice že je možné v rámci prvního pilíře přijmout trestní sankce v oblasti politik

¹⁵² Týká se to např. návrhu rámcového rozhodnutí Rady o používání jmenné evidence cestujících pro účely vynucování práva, návrhu rámcového rozhodnutí Rady o boji proti sexuálnímu vykořisťování dětí a dětské pornografii či návrhu rámcového rozhodnutí Rady o prevenci a potírání obchodu s lidmi a o ochraně obětí.

¹⁵³ Čl. 83 odst. 1 SFEU.

¹⁵⁴ Terorismus, obchod s lidmi a sexuální vykořisťování žen a dětí, nedovolený obchod s drogami, nedovolený obchod se zbraněmi, praní peněz, korupce, padělání platebních prostředků, trestná činnost v oblasti výpočetní techniky a organizovaná trestná činnost.

¹⁵⁵ Čl. 83 odst. 2 SFEU.

Společenství, je-li to nezbytné k zajištění vynutitelnosti právních předpisů, které již v rámci prvního pilíře byly přijaty.¹⁵⁶

j) Prevence kriminality

Nově Lisabonská smlouva stanoví výslovně možnost, aby Unie aktivně vystupovala v oblasti prevence kriminality.¹⁵⁷ Evropský parlament a Rada mohou řádným legislativním postupem přijímat pobídková a podpůrná opatření pro činnost členských států v oblasti předcházení trestné činnosti, s vyloučením harmonizace právních předpisů členských států.

k) Pravomoci Soudního dvora v oblasti justiční spolupráce v trestních věcech

Dosavadní znění SEU ponechávalo na členských státech, zda prohlášením uznají pravomoc Soudního dvora rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se platnosti a výkladu rámcových rozhodnutí, rozhodnutí, úmluv a opatření k jejich provedení v oblasti justiční spolupráce v trestních věcech.¹⁵⁸ Lisabonská smlouva nepřejímá tento specifický režim a v oblasti justiční spolupráce v trestních věcech tak nově platí pro předběžné otázky obecná pravidla.¹⁵⁹ Vzhledem k tomu, že ČR přijala pravomoc Soudního dvora rozhodovat o předběžných otázkách dle dosavadní SEU v plném rozsahu, nemá uvedená změna pro ČR samotnou významný dopad. Obavy nicméně plynou z přílišné délky řízení o předběžné otázce a zahlcení Soudního dvora.¹⁶⁰

Pokud jde o žaloby na neplatnost právních aktů Unie v oblasti justiční spolupráce v trestních věcech, okruh aktivně legitimovaných subjektů, stejně jako okruh právních aktů, které mohou být napadány, byl dle dosavadní SEU užší oproti obecnému vymezení v SES.¹⁶¹ Po úpravě podle LS bude Soudní dvůr přezkoumávat legalitu směrnic a nařízení přijatých v oblasti policejní a justiční spolupráce v trestních věcech dle obecné úpravy SFEU,¹⁶² která ale na základě LS doznává změn. Nově bude přezkoumávána legalita aktů institucí a jiných subjektů Unie, které mají právní účinky vůči třetím osobám, a bude dána aktivní žalobní legitimace také každé fyzické nebo právnické osobě, pokud jde o akty, které jsou jí určeny nebo které se jí bezprostředně dotýkají. Změnu v případě žalob na neplatnost je nutno přivítat, protože např. Eurojust či Úřad veřejného žalobce (viz dále) získají pravomoci přímo vůči jednotlivcům, přičemž by chyběla odpovídající soudní kontrola jejich činnosti.

Z hlediska rozsahu pravomocí Soudního dvora v oblastech policejní a justiční spolupráce v trestních věcech je významné ustanovení čl. 276 SFEU, podle kterého Soudní dvůr nemá pravomoc přezkoumávat platnost nebo přiměřenost operací prováděných policií nebo jinými donucovacími orgány členského státu, ani rozhodovat o výkonu odpovědnosti členských států za udržování veřejného pořádku a ochranu vnitřní bezpečnosti.

¹⁵⁶ Rozhodnutí Evropského soudního dvora ze dne 13. září 2005 (C-176/03, Komise vs. Rada) týkající se životního prostředí a rozhodnutí Evropského soudního dvora ze dne 23. října 2007 (C-440/05, Komise vs. Rada) týkající se společné dopravní politiky. I po těchto rozhodnutích nicméně zůstala nevyjasněna otázka, zda tato kompetence náleží zákonodárci Společenství pouze v oblasti politiky životního prostředí (které přiznává speciální postavení čl. 6 SES) nebo i v dalších politikách ES. I judikát C-440/05 totiž kompetence Společenství posuzoval ve vztahu k politice v oblasti námořní dopravy, kde shledal úzkou vazbu na ochranu životního prostředí.

¹⁵⁷ Čl. 84 SFEU.

¹⁵⁸ Čl. 35 SEU.

¹⁵⁹ Čl. 267 SFEU.

¹⁶⁰ Tomu by případně bylo možné zčásti čelit využitím zrychleného řízení v naléhavých případech, na což v otázkách justice a vnitra pamatuje čl. 104b Jednacího řádu Evropského soudního dvora.

¹⁶¹ Čl. 35 odst. 6 SEU, čl. 230 SES.

¹⁶² Čl. 263 SFEU.

Pokud jde o řízení proti členskému státu pro porušení Smlouvy, byly dosud možnosti vynucení splnění povinností, které členské státy měly v rámci nekomunitárních pilířů práva EU, velice omezené.¹⁶³ Na základě LS může být proti členským státům zahajováno řízení o porušení Smlouvy z podnětu Komise nebo členského státu v rámci standardní procedury podle SFEU.¹⁶⁴

V této souvislosti je však nutné uvést, že Protokol o přechodných ustanoveních upravuje pětileté přechodné období, během kterého je ve vztahu k aktům Unie v oblasti policejní spolupráce a justiční spolupráce v trestních věcech, které byly přijaty před vstupem LS v platnost, vyloučena pravomoc Komise vést proti členskému státu řízení o porušení Smlouvy podle čl. 258 SFEU a pravomoci Soudního dvora podle hlavy VI SEU ve znění před vstupem LS v platnost zůstávají stejné.¹⁶⁵

D) Azylová politika

Lisabonská smlouva výslovně hovoří o budování společného evropského azylového systému a charakterizuje jeho jednotlivé prvky (jednotný azylový status, jednotný status doplňkové ochrany, společný postup pro udělování a odnímání azylového statusu atd.).¹⁶⁶ Dosud umožňovala SES pouze stanovení minimálních pravidel a kritérií na evropské úrovni, jde tedy o postup od koordinace politik členských států k vyvíjení společné politiky Unie v oblasti azylu. Výstavba společného evropského azylového systému (SEAS) již probíhala na základě Haagského programu a nyní byl tento cíl potvrzen i ve Stockholmském programu. Jeho dokončení je plánováno nejpozději do roku 2012. Lisabonská smlouva tak především přináší zakotvení tohoto procesu v primárním právu. První fáze budování tohoto systému byla už završena a nyní probíhá fáze druhá. Konkrétní podoba SEAS bude vycházet z vyhodnocení výsledků dosavadního pokroku. V současnosti se projednávají novelizace přijímací směrnice,¹⁶⁷ dublinského nařízení¹⁶⁸ a nařízení o EURODAC.¹⁶⁹ Dále byl k posílení praktické spolupráce v azylové oblasti předložen návrh nařízení o zřízení Evropského podpůrného úřadu pro otázky azylu (spolu se souvisejícím návrhem, kterým se mění rozhodnutí o Evropském uprchlickém fondu), který by měl zahájit svou činnost již v roce 2010. Součástí debaty o budoucí podobě SEAS se stalo také Sdělení EK o vytvoření společného programu EU pro znovuosídlování.¹⁷⁰ Na podzim 2009 pak Komise předložila dva zbývající návrhy druhé fáze SEAS, jimiž jsou návrhy změn tzv. procedurální směrnice¹⁷¹ a kvalifikační směrnice.¹⁷²

¹⁶³ Čl. 35 odst. 7 SEU dával Evropskému soudnímu dvoru pravomoc rozhodovat o sporech mezi členskými státy o výklad nebo použití právních aktů přijatých v oblasti policejní a justiční spolupráce v trestních věcech a mezi členskými státy a Komisí, pokud jde o výklad a použití mezinárodních úmluv v oblasti třetího pilíře.

¹⁶⁴ Články 258 až 260 SFEU.

¹⁶⁵ Čl. 10 Protokolu o přechodných ustanoveních.

¹⁶⁶ Čl. 78 SFEU.

¹⁶⁷ Směrnice Rady 2003/9/ES ze dne 27. ledna 2003, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl.

¹⁶⁸ Nařízení Rady 343/2003/ES ze dne 18. února 2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států.

¹⁶⁹ Nařízení Rady 2725/2000/ES ze dne 11. prosince 2000 o zřízení systému EURODAC pro porovnávání otisků prstů za účelem účinného uplatňování Dublinské úmluvy.

¹⁷⁰ Dokument Rady 12986/09.

¹⁷¹ Směrnice Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka.

¹⁷² Směrnice Rady 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004 o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany.

m) Migrace a přistěhovalectví

Nové vymezení této oblasti v primárním právu naznačuje aktivnější přístup na unijní úrovni – hovoří se zde o společné přistěhovalecké politice, účinném řízení migračních toků atd.¹⁷³ Unie může zasahovat do oblasti integrace státních příslušníků třetích zemí oprávněně pobývajících na území členských států, s vyloučením harmonizace právních předpisů členských států. Zároveň je zakotvena nedotknutelnost práva členských států stanovit objem vstupů státních příslušníků třetích zemí přicházejících na jejich území za účelem zaměstnání nebo samostatně výdělečné činnosti. LS také nově výslovně zakotvuje pravomoc Unie uzavírat readmisní dohody, což bylo dosud prováděno jen na základě obecného zmocnění v článku 300 SES. Nové formulace v oblasti přistěhovalecké politiky do značné míry odrážejí reálný vývoj, k němuž dochází v rámci budování prostoru svobody, bezpečnosti a práva, a jde tak spíše o formální zakotvení statu quo. Za významnější změnu v této oblasti lze považovat posun u agendy legálního přistěhovalectví (včetně sociálních práv osob migrujících z třetích zemí) od jednomyslného rozhodování Rady k řádnému legislativnímu postupu s rozhodováním Rady kvalifikovanou většinou a spolurozhodováním EP. Lisabonská smlouva také nově zakotvuje závazek, aby se politiky Unie v oblasti migrace, azylu a ochrany hranic řídily principem solidarity a spravedlivého rozdělení odpovědnosti mezi členskými státy, a to i na finanční úrovni.¹⁷⁴

n) Eurojust a Úřad evropského veřejného žalobce

Nová úprava Eurojustu v Lisabonské smlouvě se snaží zejména o zvýšení jeho operativní činnosti, a to především pomocí rozšíření a sjednocení pravomocí národních členů, vytvoření Pohotovostní koordinační skupiny nebo vyjasnění dělby práce mezi Eurojustem a Evropskou justiční sítí. Na základě LS a předpokládaného nařízení EP a Rady bude moci Eurojust zahájit, případně dát pokyn k zahájení trestního řízení zejména v případech ohrožujících finanční zájmy EU.¹⁷⁵ K tomu, aby tak mohl učinit, bude nutné zavést způsob, jak mu nahlašovat zjištěná porušení celních předpisů. V ČR bude tyto skutečnosti Eurojustu nahlašovat Celní správa.

Lisabonská smlouva rovněž umožňuje, aby Rada jednomyslně se souhlasem EP rozhodla, že z Eurojustu bude vytvořen Úřad evropského veřejného žalobce, který bude příslušný, případně ve spojení s Europolem, k vyšetřování, stíhání a předvádění před soud pachatelů a spolupachatelů trestných činů poškozujících nebo ohrožujících finanční zájmy Unie.¹⁷⁶ Pokud by nebylo dosaženo jednomyslnosti, ani následně konsensu na Evropské radě, počítá LS s možností, aby Úřad evropského veřejného žalobce vznikl pouze v rámci posílené spolupráce mezi skupinou alespoň devíti členských států. Evropská rada bude moci působnost Úřadu evropského veřejného žalobce ještě dále rozšířit, a to pro oblast boje proti závažné trestné činnosti s přeshraničním rozměrem. Evropská rada by v takovém případě musela rozhodnout jednomyslně po obdržení souhlasu EP.¹⁷⁷ K vlastním dopadům lze uvést, že v souvislosti s vytvořením Úřadu evropského veřejného žalobce může dojít k rozdílnému přístupu jednotlivých států u jiných trestných činů, než ohrožujících finanční zájmy Unie. Pokud by se Česká republika zapojila do této aktivity, významně by to ovlivnilo trestní řízení v ČR.

¹⁷³ Čl. 79 SFEU.

¹⁷⁴ Čl. 80 SFEU.

¹⁷⁵ Čl. 85 odst. 1 SFEU.

¹⁷⁶ Čl. 86 odst. 1 SFEU.

¹⁷⁷ Čl. 86 odst. 4 SFEU.

o) Policejní spolupráce

Lisabonská smlouva chápe policejní spolupráci v širším smyslu slova jako spolupráci všech příslušných orgánů členských států, a to nejen policie, ale i celních orgánů a dalších orgánů specializovaných na předcházení trestným činům, jejich odhalování a objasňování. Neoperativní policejní spolupráce je zahrnuta nově do procedury rozhodování kvalifikovanou většinou, naopak operativní policejní spolupráce zůstává oblastí s jednomyslným rozhodováním,¹⁷⁸ vzhledem k její citlivosti pro členské státy. V případě nedosažitelnosti konsensu je také nově možné, aby skupina aspoň devíti členských států zavedla opatření týkající se operativní oblasti formou posílené spolupráce na základě oznámení tohoto záměru EP, Radě a Komisi. Z posílené spolupráce jsou ovšem vyloučeny všechny akty, které představují rozvoj schengenského *acquis*. V souvislosti s novou úpravou mohou nastat určité nejasnosti při praktickém stanovování konkrétní hranice mezi operativní a neoperativní policejní spoluprací. Stejně tak zatím není zřejmé, jak se bude hodnotit, které případy budou spadat do sféry pokryté rozvojem schengenského *acquis*.

p) Europol

Lisabonská smlouva umožňuje rozšířit pravomoc Europolu nad rámec dosavadní koordinační a podpůrné role, neboť jeho úkoly mohou zahrnovat „koordinaci, organizaci a provádění vyšetřování a operativních akcí, vedených společně s příslušnými orgány členských států nebo v rámci společných vyšetřovacích týmů, případně ve spojení s Eurojustem“.¹⁷⁹ Konkrétní strukturu, fungování, oblasti činnosti a úkoly Europolu vymezí Evropský parlament a Rada nařízením přijímaným řádným legislativním postupem. Toto nařízení také stanoví způsoby kontroly Europolu Evropským parlamentem, do níž budou zapojeny i vnitrostátní parlamenty. Operativní akce Europolu musí být vedeny zásadně ve spojení a po dohodě s orgány členských států, jejichž území se týkají. Používání donucovacích opatření zůstává nadále výlučně v pravomoci vnitrostátních orgánů. Vzhledem k tomu, že nová právní úprava SFEU předpokládá ve vztahu k Europolu přijetí výše zmíněného nařízení, bude třeba po vstupu LS v platnost předložit příslušný návrh tohoto právního předpisu.¹⁸⁰

q) Boj proti terorismu

Za účelem předcházení terorismu a souvisejícím činnostem a boje proti nim budou moci Evropský parlament a Rada řádným legislativním postupem vymezit formou nařízení rámec správních opatření týkajících se pohybu kapitálu a plateb, jako je zmrazení peněžních prostředků, finančních aktiv nebo hospodářských výhod, které náležejí fyzickým nebo právníckým osobám, skupinám nebo nestátním útvarům, jsou jimi vlastněny nebo je mají v držbě.¹⁸¹ Oproti dosavadní úpravě ve Smlouvě o ES,¹⁸² která hovoří o „nezbytných okamžitých opatřeních v oblasti pohybu kapitálu a plateb vůči třetí zemi“, Lisabonskou smlouvou dochází k nové definici subjektů, proti kterým mohou být sankční opatření přijata. K provedení zmíněného rámce správních opatření předpokládá LS přijetí „opatření“ Radou na návrh Komise (forma legislativního aktu není konkretizována).

¹⁷⁸ Čl. 87 odst. 3 SFEU.

¹⁷⁹ Čl. 88 odst. 2 písm. b) SFEU.

¹⁸⁰ Od 1. ledna 2010 přitom vstupuje v účinnost nové rozhodnutí Rady ze dne 6. dubna 2009 o zřízení Evropského policejního úřadu (Europol) (2009/371/SVV).

¹⁸¹ Čl. 75 SFEU.

¹⁸² Čl. 60 SES.

Významnou inovaci v LS, zaměřenou na vzájemnou pomoc členských států v případě teroristického útoku nebo při postižení přírodní či jinou katastrofou, představuje doložka solidarity¹⁸³ (blíže viz dále oddíl 23).

r) Kontroly na hranicích

Lisabonská smlouva dává právní základ postupnému zavedení integrovaného systému řízení vnějších hranic.¹⁸⁴ V souvislosti s tímto projektem vydala Komise 13. února 2008 balíček tří sdělení, v nichž se zabývala problematikou migrace a ochrany vnějších hranic. Předpokládá se vytvoření Evropského systému kontroly hranic (EUROSUR), který by měl značně zvýšit vnitřní bezpečnost v schengenském prostoru. Po svém dokončení by měl EUROSUR představovat klíčový krok k dalšímu postupnému vytváření evropského integrovaného systému správy hranic.

Radě dává LS v případě nezbytnosti možnost zvláštním legislativním postupem jednomyslně přijmout předpisy týkající se cestovních pasů, průkazů totožnosti, povolení k pobytu a jiných obdobných dokladů. Tato oblast dosud byla vyloučena z možnosti unijní úpravy.¹⁸⁵

s) Iniciační pravomoc členských států

V oblasti policejní a justiční spolupráce v trestních věcech omezuje Lisabonská smlouva právo členských států předkládat návrhy legislativních aktů tak, že iniciační pravomoc napříště nebude mít každý jednotlivý členský stát, ale (vedle Komise) pouze společně jedna čtvrtina členských států. Omezuje se tak možnost legislativní iniciativy členského státu, který je nucen hledat pro svůj návrh širší podporu mezi dalšími členskými státy. Na druhou stranu to, že členské státy nebudou mít možnost řešit na úrovni Unie své specifické domácí problémy, resp. přenášet vlastní specifické trestněprávní instituty do komunitárních aktů, by mohlo přispět ke koherenci politiky Unie v oblasti soudní spolupráce v trestních věcech.

t) Stálý výbor pro operativní spolupráci v oblasti vnitřní bezpečnosti

Lisabonská smlouva ruší článek 36 SEU, na jehož základě vznikl Koordinační výbor vyšších úředníků (CATS), který působí v oblasti policejní a soudní spolupráce v trestních věcech a skládá se ze zástupců ministerstev vnitra a spravedlnosti členských států a zástupce EK. Nový článek 71 SFEU vytváří Stálý výbor pro operativní spolupráci v oblasti vnitřní bezpečnosti (COSI), který bude určen k podpoře a posílení operativní spolupráce uvnitř Unie. V současnosti je připraven text rozhodnutí Rady o zřízení výboru COSI, který stanovuje základní rámec pro působení tohoto nového orgánu.¹⁸⁶ Výbor COSI bude sloužit k posílení operativní spolupráce a koordinace činnosti policejních, celních a pohraničních orgánů. V případě potřeby se bude věnovat i justiční spolupráci v trestních věcech, pokud se bude dotýkat operativní spolupráce v oblasti vnitřní bezpečnosti. Výbor COSI nebude zapojen do přípravy legislativních aktů a provádění konkrétních operací, jeho role bude spočívat především ve strategické koordinaci operativních aktivit. Jednání COSI se budou podle potřeby účastnit jako pozorovatelé zástupci Eurojustu, Europolu, Frontexu a dalších relevantních agentur a orgánů. COSI bude pravidelně podávat o své činnosti zprávy Radě, které bude navíc nápomocen při aplikaci doložky solidarity (čl. 222 SFEU). Ustavující zasedání COSI má být svoláno během španělského předsednictví v Radě. Se vznikem výboru

¹⁸³ Čl. 222 SFEU.

¹⁸⁴ Čl. 77 SFEU.

¹⁸⁵ Čl. 18 odst. 3 SES.

¹⁸⁶ Dokument Rady 16075/1/09.

COSI je spojena i problematika celkové budoucí struktury pracovních skupin a výborů EU v oblasti justice a vnitřních věcí. Otázka, zda budou zachovány výbory CATS a SCIFA (Strategický výbor pro přistěhovalce, hranice a azyl), byla prozatím vyřešena rozhodnutím o přechodném období do 1. ledna 2012.¹⁸⁷ Během této doby budou výbory CATS a SCIFA nadále existovat a budou se věnovat strategickým otázkám, jež nebudou v působnosti COSI. Podle potřeby budou sice tyto výbory nadále zapojeny do legislativní činnosti, nicméně výlučnou odpovědnost za přípravu legislativních aktů v oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí by měl mít COREPER. Na konci přechodného období vyhodnotí COREPER z hlediska efektivity a koherence pracovních struktur Rady, zda je nadále vhodné zachovat CATS a SCIFA. Švédské předsednictví v Radě připravilo i návrh celkové nové struktury pracovních orgánů v oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí. Podle tohoto návrhu by mělo dojít ke spojení řady pracovních skupin do větších celků (např. pracovní skupina pro schengenské záležitosti, pracovní skupina pro vymáhání práva či pracovní skupina pro výměnu informací a ochranu dat).

u) Vnější vztahy v rámci vnitřních věcí

Lisabonská smlouva výslovně přiznává Evropské unii právní subjektivitu,¹⁸⁸ jež se vztahuje i na oblasti stávajícího druhého a třetího pilíře, které byly dosud koncipovány na bázi mezivládní spolupráce. Unie tak může i v těchto oblastech sama uzavírat mezinárodní smlouvy se třetími zeměmi nebo mezinárodními organizacemi.¹⁸⁹ Vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku odpovídá za úkoly, které přísluší Komisi v oblasti vnějších vztahů, a za koordinaci dalších hledisek vnější činnosti Unie¹⁹⁰ a je nápomocen Radě a Komisi při zajišťování soudržnosti mezi jednotlivými oblastmi vnější činnosti Unie a mezi těmito oblastmi a ostatními unijními politikami.¹⁹¹

Vysoký představitel tak má koordinovat mimo jiné i vnější vztahy v rámci agendy justice a vnitřních věcí, neboť ta bude spadat do „dalších hledisek vnější činnosti Unie“. Zatím ani Komise nemá zcela jasno v otázce, jak bude tato koordinace probíhat v praxi. Je třeba nějaký čas po vstupu LS v platnost k nalezení optimálního řešení. Role vysokého představitele je klíčová vzhledem k tomu, že předsedá Radě pro vnější vztahy a je zároveň místopředsdou Komise.

Praktický dopad vstupu LS v platnost může být rovněž v tom, že Komise převezme od předsednictví hlavní roli při prezentaci témat stávajícího třetího pilíře vůči třetím zemím na příslušných jednáních. Stát předsedající Radě ztratí v tomto ohledu část svého vlivu. Obecně lze též konstatovat posílení vyjednávací pozice EU ve vnějších vztazích vzhledem k tomu, že Unie získává právní subjektivitu, a v souvislosti s komunitarizací třetího pilíře.

v) Postavení Spojeného království, Irska a Dánska

Specifické postavení Spojeného království (UK), Irska (IE) a Dánska (DK), které se dle Smlouvy o ES nepodílely na přijímání opatření podle hlavy IV SES (vízová, azylová a přistěhovalcká politika a jiné politiky týkající se volného pohybu osob), je LS prostřednictvím protokolů připojených k SEU a SFEU¹⁹² rozšířeno na celou oblast prostoru

¹⁸⁷ Dokumenty Rady 16070/09, 16072/09.

¹⁸⁸ Čl. 47 SEU.

¹⁸⁹ Čl. 216 SFEU.

¹⁹⁰ Čl. 18 odst. 4 SEU.

¹⁹¹ Čl. 21 odst. 3 SEU.

¹⁹² Protokol (č. 21) o postavení Spojeného království a Irska s ohledem na prostor svobody, bezpečnosti a práva. Protokol (č. 22) o postavení Dánska.

svobody, bezpečnosti a práva (část třetí hlava V SFEU), tedy i na oblast policejní a justiční spolupráce v trestních věcech. Podobně jako dle dosavadní úpravy je i nyní dánská výjimka konstruována odlišně od režimu UK a IE. Pokud jde o UK a IE, mohou tyto země předsedovi Rady do tří měsíců po předložení návrhu podle části třetí hlavy V SFEU písemně oznámit, že se chtějí účastnit přijímání a používání navrženého opatření. Po přijetí opatření podle části třetí hlavy V SFEU Radou pak mohou UK a IE kdykoli oznámit, že si dané opatření přejí přijmout. Ve vztahu k DK se obdobný opt-in s tříměsíční lhůtou neuplatňuje. Protokol o postavení Dánska namísto toho stanoví, že ve lhůtě šesti měsíců poté, co Rada přijala návrh nebo podnět k doplnění schengenského *acquis*, se DK rozhodne, zda toto rozhodnutí Rady provede ve svém vnitrostátním právu. Přijme-li takové rozhodnutí, zakládá se tím povinnost podle mezinárodního (nikoliv unijního) práva mezi DK a ostatními členskými státy, které jsou daným opatřením vázány. Na druhou stranu se výjimka v případě DK nevztahuje na opatření k určení těch třetích zemí, jejichž státní příslušníci při překračování vnějších hranic členských států musí mít vízum, a na opatření o jednotném vzoru víz. Protokol o postavení Dánska také výslovně stanoví, že akty Unie v oblasti policejní a justiční spolupráce v trestních věcech, které byly přijaty před vstupem LS v platnost a které se pozměňují, jsou pro DK nadále závazné a použitelné ve stávajícím znění.

4. DOPRAVA

V oblasti dopravy dojde vstupem Lisabonské smlouvy v platnost ke změně procedury přijímání předpisů upravujících zásady dopravního režimu.

Zásady dopravního režimu, jejichž uplatňování se mohlo vážně dotknout životní úrovně a zaměstnanosti v některých oblastech, jakož i využití dopravních zařízení, byly doposud přijímány jednomyslným rozhodnutím Rady. Nová úprava ve SFEU naproti tomu počítá s tím, že tyto předpisy budou přijímány řádným legislativním postupem, tzn. spolurozhodováním EP a Rady, kdy Rada rozhoduje kvalifikovanou většinou.¹⁹³ Lze tedy shrnout, že všechny právní předpisy v oblasti dopravy budou přijímány řádným legislativním postupem.

Ve srovnání se stávajícím stavem Lisabonská smlouva rozšiřuje povinnost přihlížet při přijímání všech právních předpisů v oblasti dopravy k případům, kdy by se jejich uplatňování mohlo vážně dotknout životní úrovně a zaměstnanosti v některých regionech, jakož i využití dopravních zařízení.¹⁹⁴

5. DANĚ

a) Přímé daně

Pokud jde o přímé daně, bude i nadále platit, že veškeré směrnice ES v této oblasti budou přijímány Radou jednomyslně.¹⁹⁵ Vyloučení daňových předpisů ze schvalování kvalifikovanou většinou v Radě zůstane zachováno.¹⁹⁶

¹⁹³ Čl. 91 odst. 1 SFEU.

¹⁹⁴ Čl. 91 odst. 2 SFEU.

¹⁹⁵ Čl. 115 SFEU (současný článek 94 SES).

¹⁹⁶ Čl. 114 odst. 2 SFEU (současný čl. 95 odst. 2 SES).

b) Nepřímé daně

V oblasti nepřímých daní nedojde vstupem LS v platnost k zásadním věcným změnám. Harmonizace nepřímých daní bude i nadále možná jen jednomyslným rozhodnutím Rady po konzultaci s Evropským parlamentem a Hospodářským a sociálním výborem.¹⁹⁷ Změnou je pouze doplnění podmínky, že harmonizace je nezbytná pro zabránění narušení hospodářské soutěže (tedy nejen pro vytvoření a fungování vnitřního trhu, jak tomu bylo dosud). Tato změna zohledňuje skutečnost, že vnitřní trh již byl vytvořen. Nenarušení hospodářské soutěže nicméně bylo běžně aplikovatelným principem v daňové oblasti již před vstupem LS v platnost.

6. VNITŘNÍ TRH A DUŠEVNÍ VLASTNICTVÍ

a) Sbližování právních předpisů

Oblast čtyř základních ekonomických svobod a jednotného vnitřního trhu je významně ovlivněna procesem harmonizace práva členských zemí. Lisabonská smlouva mění dosavadní pořadí článků 94 a 95 SES, což zřejmě naznačuje budoucí vyšší frekvenci používání nástrojů harmonizace. Přednost dostává řádný legislativní postup, tedy spolurozhodování s EP a kvalifikovaná většina v Radě po konzultaci s Hospodářským a sociálním výborem, kterýmžto způsobem lze přijímat harmonizační opatření za účelem vytvoření a fungování vnitřního trhu (dosavadní čl. 95 SES, nyní čl. 114 SFEU). Teprve na druhém místě je upraveno přijímání směrnic o sbližování předpisů členských států, jež mají přímý vliv na vytváření nebo fungování vnitřního trhu (dosavadní čl. 94 SES, nyní čl. 115 SFEU). Tyto směrnice budou přijímány zvláštním legislativním postupem – jednomyslným rozhodnutím Rady, při kterém jsou konzultovány EP a Hospodářský a sociální výbor.

b) Duševní vlastnictví

Lisabonská smlouva přináší nová ustanovení týkající se práv duševního vlastnictví. Nejvýznamnějším z nich je článek 118 SFEU. Na základě tohoto ustanovení bude moci Evropský parlament a Rada přijímat řádným legislativním postupem opatření týkající se evropských práv duševního vlastnictví s výjimkou pravidel pro používání jazyků. V tomto posledně uvedeném případě budou právní akty přijímány ve formě nařízení na základě jednomyslného souhlasu v Radě a po konzultaci s EP. Pro tuto oblast doposud neexistovala výslovná pravomoc a právní akty zde byly přijímány na základě subsidiární pravomoci obsažené v čl. 308 SES. Nový postup by měl znamenat zpružnění legislativního procesu a posílení role EP v dané oblasti.

Je třeba zdůraznit, že tato nová pravomoc se vztahuje výhradně na evropské formy práv duševního vlastnictví jakožto jednotné instituty na úrovni EU, nikoli na případnou harmonizaci vnitrostátních právních úprav duševního vlastnictví. Tato harmonizace doposud probíhala na základě čl. 95 SES. Lze předpokládat, že i do budoucna bude v této oblasti využívána uvedená pravomoc, tj. nynější článek 114 SFEU.

Ke změně dále dochází v čl. 262 SFEU (bývalý čl. 229a SES), ve kterém se nahrazuje pojem „průmyslové vlastnictví“ širším pojmem „duševní vlastnictví“. Podle nového znění tak Rada může přenést na Soudní dvůr pravomoc rozhodovat ve věcech týkajících se aktů, které

¹⁹⁷ Čl. 113 SFEU.

vytvářejí evropská práva duševního vlastnictví, a to na základě jednomyslného souhlasu v Radě a po konzultaci s EP.

7. HOSPODÁŘSKÁ A MĚNOVÁ POLITIKA

a) Obecné dopady v oblasti hospodářské a měnové politiky

Lisabonskou smlouvou dojde k rozšíření hlasování v Radě kvalifikovanou většinou na téměř všechny oblasti Hospodářské a měnové unie. Jednomyslnost bude ponechána pro výjimečné situace, jako je hlasování Rady o změně Protokolu o postupu při nadměrném deficitu, o změně Protokolu o konvergenčních kritériích nebo stanovení přepočítacího koeficientu, t.j. převodního (nezvratitelného) kurzu mezi domácí měnou a eurem při vstupu státu do eurozóny.

b) Ustanovení týkající se členských států, jejichž měnou je euro

Přestože Lisabonská smlouva nemění principiálně pravidla Hospodářské a měnové unie, zavádí zde řadu nových postupů, které přinesou především zvýšenou autonomii rozhodování členů eurozóny. Jedná se především o modus hlasování v Radě o doporučeních a nápravných opatřeních učiněných v procesu koordinace hospodářské politiky a v procedurách mnohostranného dohledu, jenž proběhne s vyloučením členských států, na něž se vztahuje výjimka z přijetí eura.¹⁹⁸ Pouze v případě, že se tato doporučení budou týkat i států neúčastnících se eurozóny, budou hlasovat v Radě všechny členské státy EU. Státy, které se neúčastní eurozóny, také nebudou moci hlasovat o dalších záležitostech eurozóny (např. rozhodovat o společných pozicích eurozóny v rámci mezinárodních finančních institucí, o opatřeních k zajištění jednotného zastoupení eurozóny v mezinárodních finančních institucích¹⁹⁹ či uzavírání měnových dohod²⁰⁰). Nově dochází k doplnění procedury schvalování přistoupení nového členského státu do eurozóny o nutné doporučení přijaté kvalifikovanou většinou členů eurozóny.²⁰¹ Současné pouze neformální struktury eurozóny tak budou formalizovány tak, aby mohly plnit nové úkoly. Smlouva o fungování EU a zvláštní Protokol č. 14 formálně ustavují skupinu ministrů financí a hospodářství zemí, které zavedly euro – Euroskupinu (Eurogroup). Jejího jednání se účastní Evropská komise a je přizvána i Evropská centrální banka (ECB). Euroskupina si volí svého předsedu na dva a půl roku.

c) Koordinace hospodářských politik a rozpočtový dohled

Lisabonská smlouva posiluje pravomoc Komise v oblasti koordinace hospodářských politik a rozpočtového dohledu. Komise bude nově, na rozdíl od dřívější situace (kdy dávala pouze doporučení Radě), vydávat členským státům přímo svá varování včetně doporučení pro jejich hospodářské politiky, pokud se odchýlí od hlavních směrů hospodářských politik (BEPGs)²⁰² nebo ohrožují hladké fungování Hospodářské a měnové unie. Při hlasování v Radě se v oblasti koordinace hospodářských politik nově nebude přihlížet k hlasu dotčeného státu.²⁰³

¹⁹⁸ Čl. 136 SFEU.

¹⁹⁹ Čl. 138 SFEU.

²⁰⁰ Čl. 139 SFEU.

²⁰¹ Čl. 140 odst. 2 SFEU.

²⁰² Broad economic policy guidelines.

²⁰³ Čl. 121 odst. 4 SFEU.

Nová situace bude klást zvýšené nároky na koordinaci postupů pro rozhodování Rady v oblasti procedury mnohostranného fiskálního dohledu a koordinace hospodářských politik, zejména pak mezi Radou a jejími výbory a Euroskupinou. Konkrétně se to bude týkat Hospodářského a finančního výboru a Výboru pro hospodářskou politiku, kde dříve fungovaly pouze neformální struktury eurozóny.

Smlouva o fungování EU mírně mění formu vnější reprezentace EU v mezinárodních finančních institucích.²⁰⁴ Vedle procedury sladování pozic je možné přijímat i opatření pro zajištění jednotného zastoupení v mezinárodních finančních institucích a konferencích. Tyto postupy se však týkají pouze zemí, které zavedly euro.

d) Procedura při nadměrném schodku

V postupu při nadměrném schodku dochází ke změnám, které znamenají posílení postavení Komise. Pokud stát realizuje či plánuje nadměrný deficit, nebo tato situace hrozí, zahájí Komise proceduru při nadměrném deficitu.²⁰⁵ Narozdíl od dřívější situace, kdy adresovala své stanovisko Radě, předá jej nyní přímo dotčenému státu a informuje Radu.²⁰⁶ Rada na návrh Komise (dříve doporučení) rozhodne o tom, zda v dotčeném státě existuje nadměrný deficit a na doporučení Komise přijme doporučení pro dotčený stát. Nově se dotčený stát neúčastní hlasování Rady o rozhodnutí o existenci nadměrného deficitu. Další omezení, která pro hlasování dotčeného členského státu platila v případě hlasování o nadměrném deficitu v Radě již podle Smlouvy o ES, zůstávají také v Lisabonské smlouvě.²⁰⁷

e) Dohled nad úvěrovými a dalšími finančními institucemi

Evropské centrální bance mohou být Radou svěřeny zvláštní úkoly týkající se politik, které se vztahují k obezřetnostnímu dohledu.²⁰⁸ Toto ustanovení obsahovala i dosavadní Smlouva o ES, nebylo jich však až do vypuknutí finanční a hospodářské krize využito. Nově se na základě tohoto ustanovení vytváří Evropská rada pro systémová rizika. Lisabonská smlouva rovněž částečně upravuje pro tento případ legislativní proceduru. Rada rozhoduje jednomyslně, po konzultaci s Evropskou centrální bankou, přičemž nově není třeba návrhu Komise a namísto souhlasu Evropského parlamentu postačí jen jeho konzultace.

f) Nové institucionální zakotvení evropských měnových institucí a jmenování Výkonné rady Evropské centrální banky

Výsledná úprava institucionálního postavení měnových institucí – Evropského systému centrálních bank (ESCB) a Evropské centrální banky v Lisabonské smlouvě se liší jak od dosavadní úpravy ve Smlouvě o ES, tak také od odmítnutého návrhu Smlouvy o Ústavě pro Evropu.

Zatímco v původních smluvních dokumentech, včetně návrhu ústavní smlouvy, byly obě instituce upraveny společně, novelizovaná Smlouva o EU uvádí v novém výčtu orgánů Unie pouze Evropskou centrální banku, a to jako jeden z orgánů EU. Evropský systém centrálních bank je uveden až v navazující Smlouvě o fungování EU.

²⁰⁴ Čl. 138 SFEU.

²⁰⁵ Komise připraví podle čl. 126 odst. 3 SFEU zprávu a podle 136 odst. 5 SFEU přímo stanovisko dotčenému státu a informuje Radu.

²⁰⁶ Čl. 126 odst. 5 a 6 SFEU.

²⁰⁷ Čl. 126 odst. 13 SFEU.

²⁰⁸ Čl. 127 odst. 6 SFEU.

Proti tomuto postupu protestovala ECB s argumentací, že její zahrnutí do výčtu všech institucí EU oslabuje její specifické postavení a nezávislost. Národní centrální banky včetně České národní banky poukazovaly také na potlačování významu ESCB jeho úpravou nikoli v SEU, nýbrž v SFEU. K těmto připomínkám nebylo přihlédnuto s poukazem na to, že obě smlouvy jsou rovnocenné a základní formulace o ESCB a ECB v nové Smlouvě o fungování EU byly převzaty beze změny.

Ve Smlouvě o fungování EU byly nově všechny institucionální záležitosti v oblasti měnové politiky (tedy úprava postavení ECB a ESCB) převedeny z původní kapitoly Hospodářská a měnová politika do kapitoly Institucionální a rozpočtová ustanovení.²⁰⁹ Vedle Evropské centrální banky a Evropského systému centrálních bank se nově zavádí pojem Eurosystem: „Evropská centrální banka a národní banky členských států, jejichž měnou je euro, tvoří Eurosystem a řídí měnovou politiku Unie.“

Podle Lisabonské smlouvy bude nově Výkonnou radu ECB jmenovat Evropská rada kvalifikovanou většinou namísto dosavadní vzájemné dohody vlád členských států na úrovni hlav států nebo předsedů vlád. To může být dle úhlu pohledu a okolností jak negativní, tak i pozitivní změnou, a to především s ohledem na to, zda nadále bude dodržován vyvážený poměr malých a velkých zemí. České republiky se zatím nicméně tato problematika netýká, neboť do Výkonné rady mohou být jmenováni pouze občané ze zemí eurozóny.

g) Kritéria pro zavedení eura, opatření nezbytná pro používání eura jako jednotné měny

Nově v celé Smlouvě o fungování EU se používá pojem euro místo dosavadního ECU. Doposud byl pojem euro používán pouze sekundárním právem.

Oproti dosavadnímu smluvnímu základu nedošlo v Lisabonské smlouvě ke změně kritérií pro rozhodování o zavedení eura. Nadále se požaduje dosažení slučitelnosti právních předpisů a dosažení vysokého stupně udržitelné konvergence podle těchto kritérií:²¹⁰

- vysoký stupeň cenové stability,
- dlouhodobě udržitelný stav veřejných financí bez nadměrného schodku,
- dodržování flukтуаčního rozpětí v mechanismu směnných kurzů (ERM II),
- stálost úrovně dlouhodobých úrokových sazeb.

Nevyužila se přitom ani minimální možnost úpravy textu konvergenčních kritérií, dokonce ani tam, kde je zastaralost formulací evidentní (odkazy na neexistující Evropský měnový systém; při hodnocení plnění kritéria cenové stability pro vstup do eurozóny se bude nadále vycházet ze všech zemí Evropské unie).

Z původního návrhu Smlouvy o Ústavě pro Evropu je převzato ustanovení, podle něhož země eurozóny kvalifikovanou většinou doporučují Radě zrušení dočasné výjimky v rámci procedury vedoucí k zavedení eura. Doposud takové ustanovení neexistovalo a jeho zakotvení může v budoucnu proceduru zavedení eura prodloužit. O zrušení výjimky členskému státu na zavedení eura rozhodovala před vstupem LS v platnost Rada na základě návrhu Komise, a to bez stanovené lhůty, tj. bez zbytečného odkladu. Podle čl. 140 odst. 2 SFEU Rada rovněž rozhoduje o zrušení výjimky členskému státu na zavedení eura po obdržení návrhu Komise. Rozhodnutí Rady je však nyní přijímáno až po obdržení doporučení přijatého kvalifikovanou většinou jejích členů zastupujících členské státy, jejichž měnou je euro. Tito členové rozhodnou do šesti měsíců poté, co Rada obdrží návrh Komise.

²⁰⁹ Čl. 282 SFEU.

²¹⁰ Čl. 140 SFEU.

Nová úprava v LS – tím, že poskytuje členským státům používajícím euro až 6 měsíců na rozhodnutí o doporučení na zrušení výjimky pro zavedení eura – by při striktním dodržování této lhůty vedla k tomu, že by bylo ohroženo cílové datum zavedení eura v členském státě v daném roce. Rada podle dosavadních zvyklostí rozhoduje v období květen-červen roku předcházejícího. Při dodržení šestiměsíční lhůty by se mohlo jednat o posun rozhodnutí až na listopad-prosinec předcházejícího roku. Tento posun by zejména vedl k odkladu vyhlášení neodvolatelného přepočítacího koeficientu, znemožnil by provádět duální označování cen půl roku před zavedením eura a obecně by znemožnil řádnou přípravu všech subjektů na zavedení eura.

Bude tedy záležet, zda zůstane v praxi i nadále zachována zásada rozhodování o zrušení výjimky bez zbytečného odkladu, nebo budou členské státy používající euro skutečně využívat nově poskytnuté šestiměsíční lhůty. V takovém případě by bylo v budoucnu přímo ohroženo cílové datum zavedení eura v kterémkoli příštím členském státě, tj. i v ČR.

Jednomyslné rozhodování bylo ponecháno pro určení přepočítacích koeficientů mezi eurem a měnou státu zavádějícího euro jako svou měnu.

Lisabonská smlouva dává Evropskému parlamentu a Radě pravomoc přijímat řádným legislativním postupem po konzultaci s Evropskou centrální bankou opatření nezbytná pro používání eura jako jednotné měny.²¹¹ Jedná se tak o rozšíření pravomocí EP a Rady v oblasti měnové politiky oproti současnému stavu.

8. SOCIÁLNÍ POLITIKA

V oblasti sociální politiky zavádí Lisabonská smlouva některé podstatné změny. Mezi obecné cíle Unie se dostává plná zaměstnanost a společenský pokrok.²¹² Nově je v čl. 9 SFEU zakotvena tzv. horizontální sociální klauzule zavazující Unii přihlížet ve všech svých politikách k cílům sociální politiky: *„Při vymezování a provádění svých politik a činností přihlíží Unie k požadavkům spojeným s podporou vysoké úrovně zaměstnanosti, zárukou přiměřené sociální ochrany, bojem proti sociálnímu vyloučení a vysokou úrovní všeobecného a odborného vzdělávání a ochrany lidského zdraví.“* Zdůrazněna je role sociálních partnerů, jejichž úlohu Evropská unie „uznává a podporuje“ a zakotvena je možnost svolávání trojstranné sociální vrcholné schůzky pro růst a zaměstnanost.²¹³

9. VZDĚLÁVÁNÍ, MLÁDEŽ A SPORT

Lisabonskou smlouvou dojde k začlenění oblasti sportu k oblasti vzdělávání, a to do samostatné hlavy XII části třetí SFEU s názvem „Všeobecné a odborné vzdělávání, mládež a sport“. Dosud byla tato agenda projednávána na neformálních setkáních ministrů odpovědných za sport, která se konala pouze z iniciativy předsedající země. Po vstupu LS v platnost by byl sport projednáván formálně na Radě EU pro vzdělávání, mládež a kulturu. K posílení pravomocí Unie v oblasti vzdělávání, mládeže a sportu nedochází (stále se bude

²¹¹ Čl. 133 SFEU.

²¹² Čl. 3 odst. 3 SEU. Společenský pokrok je přitom nutno rozumět v kontextu celého článku spíše ve smyslu sociálního pokroku, jak vyplývá i ze znění francouzského („progres social“) a anglického („social progress“) a především německého („sozialer Fortschritt“), neboť v němčině, na rozdíl od prvních dvou jazyků, existuje rozdělení pojmů „společenský“ (gesellschaftlich) a „sociální“ (sozial) odpovídající českému jazyku.

²¹³ Čl. 152 SFEU.

jednat o podpůrnou pravomoc). Nad rámec stávající úpravy pouze získá Rada nově pravomoc přijímat na návrh Komise doporučení pro oblast odborného vzdělávání. Kromě začlenění sportu dochází k rozšíření předmětu hlavy XII části třetí SFEU na „podporu účasti mladých lidí na demokratickém životě Evropy“.²¹⁴

10. KULTURA

Lisabonská smlouva nemění postavení oblasti kultury mezi unijními politikami a změny, které přináší, nejsou zásadní povahy. Doporučení členskými státy v oblasti kultury, která Rada přijímá na návrh Komise, nebudou nadále přijímána jednomyslně, ale kvalifikovanou většinou, což bude znamenat zpružnění legislativního procesu.²¹⁵ Totéž platí pro podpůrná opatření, která se dnes přijímají spolurozhodovacím postupem, avšak Rada v jeho rámci rozhoduje jednomyslně. Naopak v oblasti obchodu s kulturními a audiovizuálními službami v rámci společné obchodní politiky bude Rada rozhodovat o sjednávání a uzavírání mezinárodních smluv jednomyslně, pokud by tyto smlouvy mohly ohrozit kulturní a jazykovou rozmanitost Unie.²¹⁶ Kultura nadále zůstává oblastí s podpůrnou pravomocí Unie a nebude zde docházet k harmonizaci právních předpisů členských států.

11. VEŘEJNÉ ZDRAVÍ

V oblasti veřejného zdraví (čl. 168 SFEU, dříve 152 SES) dochází k dílčím úpravám či zpřesněním, nikoli však k zásadním změnám. Tyto úpravy víceméně korespondují s vývojem a zpřesňováním priorit zdravotní politiky EU v posledních letech.

Zůstává platný obecný princip, že při vymezení a provádění všech politik a činností Unie má být zajištěn vysoký stupeň ochrany lidského zdraví. Činnost Unie i nadále doplňuje politiku členských států a je zaměřena na zlepšování veřejného zdraví, předcházení lidským nemocem a odstraňování příčin ohrožení tělesného a duševního zdraví.

Nově jsou vymezeny některé činnosti, především v otázkách přeshraniční zdravotní bezpečnosti. Spolupráce členských států je nově doplněna o oblast příhraničního poskytování zdravotních služeb. Přesněji jsou vymezeny podněty Komise, kterými má koordinaci činností mezi státy podporovat.

I tento článek reflektuje všeobecné posílení role Evropského parlamentu, neboť je nově zavedena informační povinnost vůči tomuto orgánu.

Vzhledem k výše uvedenému je zřejmé, že oblast veřejného zdraví se i nadále řadí mezi oblasti, ve kterých aktivita Unie spočívá především v koordinační, doplňkové či podpůrné činnosti. Velmi úzce vymezená oblast sdílených pravomocí je pouze nově doplněna o opatření k zajištění vysokých standardů kvality a bezpečnosti léčivých přípravků a zdravotnických prostředků.

Organizace zdravotnictví a poskytování zdravotní péče nadále zůstává v působnosti členských států. Jejich kompetence jsou však přesněji vymezeny, resp. dále doplněny o stanovení zdravotní politiky, řízení zdravotnictví a zdravotní péče a rozdělování na ně vyčleněných

²¹⁴ Srov. stanovisko výboru EP CULT „on Parliament’s new role and responsibilities implementing the Treaty of Lisbon“ (bod 4).

²¹⁵ Čl. 167 odst. 5 SFEU.

²¹⁶ Čl. 207 odst. 4 písm. a) SFEU.

zdrojů. Prakticky se jedná o potvrzení zachování principu subsidiarity a snahu upřesnit, že v této oblasti není prostor pro harmonizaci národní legislativy.

Z procedurálního hlediska se nic nemění, opatření vymezená článkem 168 SFEU budou přijímána řádným legislativním postupem.

12. OCHRANA SPOTŘEBITELE

Oblast ochrany spotřebitele v EU postupně nabývá na významu a v posledních letech je již velmi výrazně akcentována – Evropská komise v roce 2004 zahájila revizi spotřebitelského *acquis* a vyvíjí snahu přijímat nové směrnice s maximální harmonizací a nikoli harmonizací minimální, jak tomu bylo dosud. LS pokračuje v tomto trendu a zdůrazňuje respekt k požadavkům na ochranu spotřebitele natolik, že je ochrana spotřebitele dokonce uvedena jako jedna z hlavních oblastí, ve kterých se uplatňuje sdílená pravomoc Unie a členských států.²¹⁷

Významné je rovněž přesunutí obecného ustanovení na ochranu spotřebitele z dosavadního čl. 153 odst. 2 SES do obecně použitelných ustanovení v části první hlavě II SFEU (konkrétně se jedná o čl. 12: „*Požadavky vyplývající z ochrany spotřebitele budou brány v úvahu při vymezování a provádění jiných politik a činností Unie*“).

Kromě uvedeného zdůraznění ochrany spotřebitele jako průřezové zásady, která se musí odrážet i v jiných unijních politikách, nedochází Lisabonskou smlouvou oproti stávající úpravě k žádným změnám. Politika ochrany spotřebitele tak bude nadále upravena v samostatné hlavě, a sice po změně číslování dle LS v části třetí hlavě XV (článek 169) SFEU.

Oblast ochrany spotřebitele dále zmiňuje i Listina základních práv Evropské unie, která stanoví, že „*v politikách Unie je zajištěna vysoká úroveň ochrany spotřebitele*.“²¹⁸ Zajištění co nejvyšší úrovně ochrany spotřebitele samozřejmě nemůže být vždy v souladu s výše uvedeným principem maximální harmonizace. Maximální úroveň harmonizace prosazovaná Komisí může v některých státech stávající úroveň ochrany spotřebitele i snížit (viz právě projednávaná směrnice Evropského parlamentu a Rady o právech spotřebitelů, která má přinést zásadní revizi, zjednodušení a vyšší úroveň harmonizace spotřebitelského *acquis*).

Na základě výše uvedeného lze shrnout, že Lisabonská smlouva podtrhuje význam, který EU problematice ochrany spotřebitele přiznává, přičemž je patrné, že rovněž v dalším období bude ochrana spotřebitele jedním z prioritních témat EU.

13. PRŮMYSL

Lisabonskou smlouvou dojde k explicitnímu vymezení koordinační, podpůrné a doplňkové pravomoci Unie také v oblasti průmyslu.²¹⁹ Přitom jsou blíže specifikovány podněty, které může Komise učinit v zájmu konkurenceschopnosti průmyslu Unie. Navíc je o těchto podnětech povinně informován Evropský parlament, což představuje další důkaz o výrazném posílení úlohy EP. Rada a EP mohou i nadále přijímat opatření k dosažení podmínek nezbytných pro konkurenceschopnost průmyslu Unie, avšak s výslovným vyloučením možnosti harmonizovat těmito opatřeními právní předpisy členských států.

²¹⁷ Čl. 4 odst. 2 písm. f) SFEU.

²¹⁸ Čl. 38 Listiny základních práv Evropské unie.

²¹⁹ Čl. 6 písm. b) a čl. 173 SFEU.

14. HOSPODÁŘSKÁ, SOCIÁLNÍ A ÚZEMNÍ SOUDRŽNOST

Lisabonská smlouva zásadním způsobem mění rozsah pojmu soudržnost jejím doplněním o dimenzi územní soudržnosti.²²⁰ Začlenění územní dimenze do politiky soudržnosti by mělo napomáhat vyváženému rozvoji pomocí odstraňování i předcházení vzniku regionálních rozdílů a dále snaze o větší provázanost a účinnost jednotlivých politik EU majících územní dopad. Toto pojetí vychází z dosavadní praxe kohezní politiky, která kromě oblastí znevýhodněných hospodářsky a sociálně podporuje i oblasti trvale znevýhodněné svou územní polohou.

Nová formulace podle LS ukládá Unii, aby věnovala pozornost venkovským oblastem, oblastem postiženým změnami ve vývoji průmyslu a regionům, které jsou trvale znevýhodněny přírodními nebo demografickými podmínkami, jako jsou nejsevernější regiony, ostrovní, přeshraniční a horské regiony.

LS dále přináší změnu v proceduře přijímání některých opatření v rámci politiky soudržnosti, a sice pokud jde o stanovení úlohy, přednostních cílů a organizace strukturálních fondů, obecných pravidel pro fungování strukturálních fondů a stanovení specifických pravidel pro Fond soudržnosti. Namísto současného rozhodování Rady (od 1.1.2007 kvalifikovanou většinou) po obdržení souhlasu Evropského parlamentu a po konzultaci s Hospodářským a sociálním výborem a Výborem regionů se vstupem LS v platnost uplatní řádný legislativní postup, tedy standardní procedura spolurozhodování EP a Rady.

15. VÝZKUM A TECHNOLOGICKÝ ROZVOJ A VESMÍR

Do oblasti výzkumu a technologického rozvoje upravené v hlavě XIX části třetí SES bude Lisabonskou smlouvou začleněna oblast vesmíru. Zatím byla tato problematika projednávána v rámci tzv. Rady pro vesmír, tvořené ministry zodpovědnými za výzkum a představiteli Evropské vesmírné agentury (ESA), zpravidla při zasedání Rady pro konkurenceschopnost, část pro výzkum a vývoj. Poté, co LS vstoupila v platnost, jsou záležitosti vesmíru projednávány formálně na Radě EU pro konkurenceschopnost. Oblast vesmíru je vyloučena z harmonizace právními předpisy EU. K dosažení společných cílů přijímá Rada a Evropský parlament opatření, která mohou mít např. podobu evropského kosmického programu.

Vesmírná politika představuje novou oblast spolupráce, která je potenciálně zajímavá především dopadem na technologie s touto oblastí spojené – např. systém Galileo, či GMES,²²¹ které pravděpodobně ovlivní sekundárně některé další politiky a technologie – např. dopravu, či životní prostředí. Role Evropské unie v této oblasti bude nicméně pouze podpůrná, především směrem k výzkumu a technologickému rozvoji.

Evropský parlament a Rada mohou nově přijímat řádným legislativním postupem a po konzultaci s Hospodářským a sociálním výborem nezbytná opatření k uskutečnění evropského výzkumného prostoru, jakožto doplněk k činnostem uvedeným ve víceletém rámcovém programu.

²²⁰ Část třetí hlava XVIII, čl. 174 až 178 SFEU.

²²¹ Globální monitoring životního prostředí a bezpečnosti (Global Monitoring for Environment and Security).

16. ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ

V oblasti životního prostředí nepřináší Lisabonská smlouva zásadní změny. Dochází prakticky pouze k zpřesnění a doplnění cílů v oblasti ochrany životního prostředí a udržitelného rozvoje do základních smluv, aniž by byly zároveň rozšiřovány pravomoci Unie oproti dosavadnímu stavu. Udržitelný rozvoj a ochrana životního prostředí jsou nově explicitně uvedeny mezi základními cíli Unie zakotvenými v úvodních ustanoveních SEU²²² a v obecných ustanoveních o vnější činnosti Unie, pokud jde o pomoc rozvojovým zemím, boj proti chudobě a mezinárodní ochranu životního prostředí.²²³ V hlavě věnované životnímu prostředí dochází k doplnění cíle podporovat opatření na mezinárodní úrovni výslovným zakotvením oblasti boje proti změně klimatu.²²⁴ Je však třeba uvést, že zahrnutí boje proti změně klimatu mezi cíle politiky životního prostředí neznamena žádný rozšíření pravomocí Unie, neboť EU aktivně vyvíjela činnost v této oblasti již před vstupem LS v platnost.

17. ENERGETIKA

Lisabonskou smlouvou došlo k vložení nové hlavy upravující činnost Unie v oblasti energetiky do části třetí Smlouvy o fungování EU.²²⁵ Jde však víceméně o zakotvení faktického stavu, neboť Unie již delší dobu vyvíjí v energetice poměrně intenzivní činnost. Původní Smlouva o založení ES nezakládala explicitní kompetenci Společenství v oblasti energetiky, přesto EU vytvářela svou politiku v této oblasti na základě pravomocí týkajících se vnitřního trhu, hospodářské soutěže a ochrany životního prostředí. Počínaje závěry rakouského předsednictví (1. pololetí 2006), které položily základ pro novou energetickou politiku EU, prochází tato oblast dynamickým vývojem. Společná politika v této oblasti se jeví nezbytností, zejména s ohledem na nutnost řešení chronické závislosti EU na dodávkách energie ze třetích zemí.

Nová Smlouva o fungování EU proto zavádí v části třetí zcela novou hlavu XXI, kterou je evropská energetická politika vůbec poprvé formálně konstituována v rámci primárního práva a která tvoří nový právní základ pro přijímání opatření prostřednictvím legislativních aktů sekundárního práva. Nová úprava dává EU jasnější roli k zajištění cílů, kterými jsou zejména zajištění fungování trhu s energií, bezpečnost dodávek energie, podpora energetické účinnosti a obnovitelných zdrojů energie a podpora propojení energetických sítí.²²⁶

Podstatnou skutečností je, že energetika je výslovně zahrnuta do oblasti sdílených pravomocí. V některých otázkách tak členské státy vlivem LS ztrácejí možnost výhradně kontrolovat tuto velmi strategickou oblast. Většina opatření v oblasti energetiky přitom bude přijímána řádným legislativním postupem – tzn. společně Evropským parlamentem a Radou, která rozhoduje kvalifikovanou většinou.²²⁷ Výjimkou jsou opatření týkající se energetiky, která mají fiskální charakter – ta vyžadují jednomyslná rozhodnutí Rady, tj. zůstávají výhradně pod kontrolou členských států.²²⁸

LS také opět připomíná nezávislost členských států a nedotknutelnost jejich rozhodnutí v otázce volby skladby energetických zdrojů (tzv. energetického mixu) a volby skladby

²²² Čl. 3 odst. 3 a 5 SEU.

²²³ Čl. 21 odst. 2 písm. d) a f) SEU.

²²⁴ Čl. 191 odst. 1 čtvrtá odrážka SFEU.

²²⁵ Část třetí hlava XXI SFEU, čl. 194.

²²⁶ Čl. 194 odst. 1 SFEU.

²²⁷ Čl. 194 odst. 2 SFEU.

²²⁸ Čl. 194 odst. 3 SFEU.

zásobování energií. V souvislosti mimo jiné s energetikou se však v rámci hospodářské politiky objevuje také odkaz na „duch solidarity“,²²⁹ který se odráží ve snaze o intenzivnější vzájemnou spolupráci, jež by měla napomoci vypořádat se s krizovými situacemi, kdy energetické dodávky z určitého zdroje mohou být po nějakou dobu značně omezeny nebo i úplně pozastaveny. Na základě tohoto ustanovení bude mít Rada (na základě návrhu Komise) pravomoc ve zvláštních případech rozhodovat o opatřeních přiměřených dané hospodářské situaci, což může znamenat, že v případě krize mohou být členské státy žádány o poskytnutí dodávky energie jiným členským státům. Ustanovení je však dosti obecné a dává na jedné straně Radě velmi široký prostor pro konání v případě možné energetické krize, vzniklé v důsledku omezení energetických dodávek, na druhé straně však nelze pominout výše zmiňované právo členských států rozhodovat o zásobování energiemi a skladbě zdrojů.

18. CESTOVNÍ RUCH

LS zavádí nově cestovní ruch mezi oblastmi podpůrných pravomocí Unie.²³⁰ Evropský parlament a Rada budou moci řádným legislativním postupem přijímat opatření zaměřená na podporu vytváření příznivého prostředí pro rozvoj podniků v oblasti cestovního ruchu a podporu spolupráce mezi členskými státy, zejména výměnou osvědčených postupů. Tato opatření však mají pouze doplnit činnost členských států. Nová úprava nesměřuje k harmonizaci práva členských států, ale pouze a výlučně k přijímání právních předpisů na podporu konkurenceschopnosti podniků v odvětví cestovního ruchu.

19. CIVILNÍ OCHRANA

Nově se Lisabonskou smlouvou zavádí *de iure* podpůrná pravomoc Unie v oblasti civilní ochrany.²³¹ Cílem činnosti Unie v této oblasti má být posilování účinnosti systémů pro předcházení přírodním nebo člověkem způsobeným pohromám a pro ochranu proti nim. Evropský parlament a Rada mohou přijímat řádným legislativním postupem opatření přispívající k naplňování uvedeného cíle, ovšem s vyloučením harmonizace práva členských států.

20. SPOLEČNÁ OBCHODNÍ POLITIKA

Společná obchodní politika, rozšířená o přímé zahraniční investice, je nově součástí vnější činnosti Unie, která je dle LS vytvářena Radou pro zahraniční věci (FAC), jíž předsedá vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku. ČR prosazovala, aby společná obchodní politika spadala pod Radu pro všeobecné záležitosti (GAC), nicméně dle výsledného znění jednacího řádu Rady²³² je společná obchodní politika zařazena pod Radu ve formátu FAC avšak s tím, že v otázkách společné obchodní politiky předsedá FAC zástupce rotujícího předsednictví. Zástupce předsednictví bude předsedat i pracovním skupinám FAC zabývajícím se obchodními otázkami. Lisabonská smlouva výslovně upravuje pravomoci vysokého představitele zejména v oblasti společné zahraniční a bezpečnosti politiky, avšak v oblasti společné obchodní politiky nikoliv. Z uvedeného je možné dovodit, že vysoký

²²⁹ Čl. 122 SFEU.

²³⁰ Část třetí hlava XXII SFEU, čl. 195.

²³¹ Část třetí hlava XXIII SFEU, čl. 196.

²³² Dokument Rady 16525/09.

představitel bude v oblasti společné obchodní politiky jakožto součástí vnější činnosti Unie sehrávat spíše roli koordinační a podpůrnou.

Vysoký představitel se při plnění své funkce opírá o Evropskou službu pro vnější činnost, složenou z úředníků příslušných oddělení generálního sekretariátu Rady a Komise, jakož i z vyslaného personálu vnitrostátních diplomatických služeb. Již v první fázi vytváření ESVA je třeba zakotvit mechanismy pro efektivní komunikaci mezi členskými státy na jedné straně a vysokým představitelem a ESVA na straně druhé.

V souvislosti s novou ESVA se jedná o oblast společné obchodní politiky (i spolupráce s Evropskou komisí, FAC a EP v otázkách obchodu) a zastoupení EU při WTO, OECD, OSN a dalších mezinárodních organizací se zaměřením na obchod, se kterými má nově vysoký představitel za EU dle Lisabonské smlouvy zmocnění k navázání spolupráce. Z pohledu ČR by bylo vhodné navázat užší spolupráci s ESVA na misích EU především v zemích, kde má ČR ofenzivní obchodní zájmy.

Vytvoření ESVA a přechod společné obchodní politiky pod Radu pro zahraniční věci a vysokého představitele znamená oproti současnému stavu vytvoření nového mezičlánku mezi členskými státy a evropskými institucemi s cílem efektivněji vystupovat navenek. Nadále tak bude trvat potřeba komunikace v oblasti obchodní politiky s DG Trade Evropské komise, při zasedáních Výboru 133 a dalších pracovních skupin, jejichž působnost, i vzhledem k návaznosti na vnitřní trh, zůstává nezměněna.

V oblasti společné obchodní politiky nedochází k přenesení působnosti DG Trade na ESVA ani ke sloučení příslušných orgánů Komise a Rady v ESVA. Rovněž portfolio pracovních skupin v oblasti obchodu zůstane nezměněno. Lze konstatovat, že formálně bude sice společná obchodní politika spadat pod vnější činnost unie, nicméně po obsahové a personální stránce (předsedání Radě a jejím pracovním skupinám) by nemělo v této oblasti dojít k zásadním změnám („hnacím motorem“ by mělo i nadále zůstat DG Trade a členské státy v Radě EU). ESVA je tak v oblasti společné obchodní politiky spíše prostředkem k synergii, které by mělo být dosahováno jak jednotným zastoupením navenek, tak i prosazováním národních zájmů již na pracovní úrovni díky zastoupení personálu členských států v ESVA.

a) Rozšíření působnosti společné obchodní politiky

V oblasti společné obchodní politiky byly provedeny změny týkající se vymezení cílů Unie spojených s vytvořením celní unie, a do výlučné pravomoci Unie je tak nově zahrnuta oblast přímých zahraničních investic.

Doposud byla oblast investic rozdělena tak, že v působnosti Společenství bylo přijímání opatření týkajících se pohybu kapitálu do a ze třetích zemí zahrnujícího přímé investice, včetně investic do nemovitostí, usazování, poskytování finančních služeb či přijetí cenných papírů na kapitálové trhy, tzv. *pre-establishment phase (market access)*.²³³ Do kompetence členských států pak náležela ochrana investic, tzv. *post-establishment phase*.

Lisabonskou smlouvou dochází k přesunu pravomoci v oblasti přímých zahraničních investic z členských států na Unii.²³⁴ Podle LS jsou přímé zahraniční investice ve výlučné působnosti Unie, což se dle neoficiálních názorů Komise týká i ochrany těchto investic a řešení případných sporů, s čímž bude v každém případě spojena řada dosud nevyřešených právních

²³³ Čl. 57 SES.

²³⁴ Přímé zahraniční investice jsou nově zařazeny do společné obchodní politiky, která jako taková je ve výlučné působnosti Unie. Srov. čl. 3 odst. 1 písm. e) a čl. 207 odst. 1 SFEU.

problémů. Problematika nepřímých, tzv. portfoliových investic však do této působnosti nespadá.

Ze strany Evropské komise doposud nebylo vydáno k této věci žádné právní stanovisko. K dispozici tudíž nejsou ani informace o případných právních důsledcích pro stávající bilaterální investiční smlouvy (BITs) uzavřené jednotlivými členskými státy ani informace ohledně budoucího procesu uzavírání bilaterálních investičních smluv se třetími zeměmi v případě nezájmu Komise takovou smlouvu uzavřít.²³⁵

Lze se domnívat, že samotnou LS nebude dotčena platnost stávajících BITs, což odpovídá i kuloárním informacím ohledně pozic EK, která by měla souhlasit se zachováním stávajících BITs do doby, než budou vyjednány nové, celounijní dohody. Proces vyjednávání nových dohod, které budou mít pravděpodobně podobu dohod smíšených, a jejich nahrazování BITs členskými státy, by mohl trvat dvě až tři dekády. Až bude Unie jako samostatný právní subjekt uzavírat novou smlouvu zahrnující otázku investic, lze předpokládat, že pokud bude nová dohoda výhodnější než dohody doposud uzavřené členskými státy,²³⁶ tyto samy vypoví své stávající smlouvy. V opačném případě by dotčené státy pravděpodobně neměly zájem na přijetí této nové dohody.

ČR má kvalitní a širokou základnu dohod o ochraně investic. Nové pravomoci EU v této oblasti by tak neměly být využity ke snížení míry ochrany českých investic v zahraničí, ale naopak k lepší ochraně evropských investic ve více zemích. ČR by se měla soustředit na podporu dohod na unijní úrovni v těch případech, kdy lze očekávat dosažení vyšší úrovně ochrany investic než u českých investičních dohod (tedy především s hospodářsky silnějšími státy). Na bilaterální úrovni by se pak měla ČR soustředit na země, u kterých je možné předpokládat nižší zájem uzavřít investiční dohody na unijní úrovni.

Vedle přímých zahraničních investic se dále na základě čl. 207 SFEU mění postavení obchodu službami a obchodních aspektů duševního vlastnictví. Tyto již nebudou mít zvláštní režim a nebude tak nutné uzavírat smíšené mezinárodní smlouvy.

b) Sjednávání mezinárodních smluv v rámci společné obchodní politiky

Sjednávání mezinárodních smluv v rámci společné obchodní politiky se bude řídit obecnou úpravou pro sjednávání mezinárodních smluv,²³⁷ s výhradou zvláštní úpravy obsažené přímo v čl. 207 SFEU. Není zcela patrné, jaká bude situace u smluv obsahujících aspekty dotčené tzv. kulturní výjimkou, které byly doposud uzavírány jako smlouvy smíšené.²³⁸ Z ustanovení čl. 207 odst. 4 SFEU vyplývá, že tato výjimka se již nebude uplatňovat a kontrola členskými státy nad uzavíráním dohod v oblasti obchodu kulturními a audiovizuálními službami a sociálními, vzdělávacími a zdravotnickými službami bude zajištěna pouze požadavkem jednomyslnosti při schvalování mezinárodní smlouvy v Radě, a to jen za určitých podmínek

²³⁵ Dle zatím neoficiálních informací je nicméně názor Komise takový, že vstupem v platnost Lisabonské smlouvy nedochází k nějakým zásadním změnám v oblasti stávajících BITs a Komise je připravena delegovat svoji výlučnou pravomoc v přijímání BITs na členské státy v případě, že sama nebude mít zájem takovou smlouvu se třetí zemí uzavřít. Lze předpokládat, že k tomuto *ad hoc* zpětnému přenosu pravomoci z Unie na členské státy bude zapotřebí přijmout formální unijní právní akt.

²³⁶ Z širšího úhlu pohledu je třeba vzít v potaz, že kvalita bilaterálních dohod o ochraně investic uzavřených členskými státy se mnohdy výrazně liší. Například v Číně jsou doložkou o arbitráži chráněny pouze některé evropské investice podle jejich země původu. Jedná se tak i o určitou konkurenci mezi členskými státy, pro něž může být finančně zajímavé být preferovanou zemí původu investic na jinak harmonizovaném společném trhu. Špatná regulace BITs EU by také mohla přimět podnikatelské subjekty investovat prostřednictvím nečlenských zemí.

²³⁷ Čl. 218 SFEU.

²³⁸ Čl. 133 odst. 6 SES.

(ohrožení kulturní a jazykové rozmanitosti Unie nebo vážné narušení vnitrostátní organizace takových služeb a ohrožení odpovědnosti členského státu za jejich poskytování). Ustanovení čl. 207 odst. 6 SFEU nicméně odůvodňuje i odlišnou interpretaci ve prospěch sjednávání mezinárodních smluv obsahujících výše zmíněné aspekty jako smluv smíšených.

Lisabonská smlouva vypouští ustanovení, které umožňovalo členským státům udržovat a uzavírat dohody se třetími státy a mezinárodními organizacemi v oblasti společné obchodní politiky za předpokladu, že tyto dohody byly v souladu s právem Společenství a ostatními příslušnými mezinárodními dohodami.

c) Posílení role Evropského parlamentu v oblasti společné obchodní politiky

Lisabonská smlouva obecně posiluje postavení a pravomoci Evropského parlamentu, což se projevuje i v oblasti společné obchodní politiky. Nově budou společně EP a Rada přijímat opatření vymezující rámec pro provádění společné obchodní politiky.²³⁹ Tato opatření budou přijímána ve formě nařízení a schvalovat se budou v rámci řádného legislativního postupu. To např. znamená, že EP bude s Radou sdílet pravomoci přijímat nařízení v takových oblastech, jako je např. antidumping či regulace tržních bariér, dále bude EP sdílet pravomoci s Radou, pokud jde např. o implementaci autonomních obchodních opatření, jako je Všeobecný systém preferencí. Lze se nicméně domnívat, že současná obecná nařízení regulující tyto oblasti zůstanou beze změny, vzhledem k tomu, že by jejich úprava již vyžadovala schválení EP. Novelizaci sekundární legislativy se však zřejmě nebude možné vyhnout v oblastech, o které byla nově působnost společné obchodní politiky rozšířena.

Lze předpokládat, že zvýšené zapojení EP do legislativního procesu v oblasti obchodní politiky a jeho výraznější zapojení do uzavírání mezinárodních smluv celý proces zpomalí a prodlouží, neboť bude třeba absolvovat více kroků k přijetí nařízení či uzavření mezinárodních smluv.

Podle schváleného jednacího řádu Rady bude FAC zastoupena v EP prostřednictvím vysokého představitele a v jednotlivých výborech EP bude zastoupena vyššími úředníky ESVA. Zastoupení FAC v EP může mít pozitivní vliv na vytváření pozic EP a na jeho rozhodovací činnost a může v řadě případů urychlit legislativní proces.

Pravomoci EP byly posíleny i v oblasti uzavírání mezinárodních smluv. Podle čl. 218 SFEU přijme Rada rozhodnutí o uzavření dohody po obdržení souhlasu EP mimo jiné také v případech dohody v oblastech, na něž se vztahuje buď řádný legislativní postup, nebo zvláštní legislativní postup, v němž je vyžadován souhlas EP. To se týká i oblasti společné obchodní politiky, kde se podle čl. 207 odst. 2 SFEU uplatňuje řádný legislativní postup. Pro uzavření mezinárodní dohody v oblasti společné obchodní politiky tak bude napříště nutný předchozí souhlas EP.

21. HOSPODÁŘSKÁ, FINANČNÍ A TECHNICKÁ SPOLUPRÁCE SE TŘETÍMI ZEMĚMI

Hospodářská, finanční a technická spolupráce se třetími zeměmi se stává součástí vnější činnosti Unie²⁴⁰ a je výslovně stanoveno, že tato spolupráce se týká třetích zemí jiných než rozvojových.²⁴¹ Opatření v rámci hospodářské, finanční a technické spolupráce s jinými než rozvojovými třetími zeměmi budou napříště přijímána řádným legislativním postupem, tedy

²³⁹ Čl. 207 odst. 2 SFEU.

²⁴⁰ Část pátá hlava III, kapitola 2 SFEU.

²⁴¹ Čl. 212 odst. 1 SFEU.

se zapojením Evropského parlamentu formou spolurozhodování (kvalifikovaná většina v Radě platí již nyní). Nově je upraveno rozhodování v případě mimořádné situace ve třetí zemi, kdy tato vyžaduje naléhavou finanční pomoc ze strany Unie. V těchto případech přijímá veškerá nezbytná rozhodnutí Rada na návrh Komise.²⁴²

22. SPOLEČNÁ ZAHRANIČNÍ A BEZPEČNOSTNÍ POLITIKA

a) Hlavní změny a dopady v obecné rovině

V oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky (SZBP) přináší Lisabonská smlouva několik zásadních změn, třebaže základní charakter SZBP jako oblasti mezivládní spolupráce, kde členské státy mají výlučné postavení v rozhodovacím procesu, zůstává zachován.²⁴³ I nadále bude Evropská rada určovat strategické zájmy a cíle Unie a vymezovat obecné směry SZBP, včetně záležitostí spojených s obranou. Rada bude provádět společnou zahraniční a bezpečnostní politiku v rámci vymezených obecných směrů a strategických zájmů a cílů prostřednictvím rozhodnutí ve formě společných akcí a společných postojů Unie. Rada i Evropská rada budou svá rozhodnutí přijímat jednomyslně, pokud Smlouvy nestanoví jinak. Přijímání legislativních aktů je výslovně vyloučeno (vyjma sankcí). V SZBP nemá Soudní dvůr pravomoci jako v jiných oblastech. Minimální rozsah jeho pravomocí v SZBP podtrhuje fakt, že Soudní dvůr nebude moci posuzovat ani opatření k ochraně dat se vztahem k SZBP/ESDP. Soudní dvůr ovšem bude moci posuzovat legalitu přijímaných sankcí v SZBP.

Za nejvýznamnější změnu v oblasti SZBP lze považovat zřízení funkce vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, který bude odpovídat za tuto oblast jednak z pozice komisaře pro vnější vztahy, přesněji komisaře koordinujícího vnější vztahy, a dále jako předseda Rady pro zahraniční vztahy, jenž bude mít SZBP ve své kompetenci. Při plnění své funkce se vysoký představitel bude opírat o nově zřizovanou Evropskou službu pro vnější činnost. Lisabonská smlouva rovněž přejmenovává Evropskou bezpečnostní a obrannou politiku (ESDP) na společnou bezpečnostní a obrannou politiku, která bude tak jako doposud ESDP součástí SZBP.

Vzhledem k tomu, že Lisabonská smlouva neřeší postavení a úlohu ministrů obrany po rozdělení Rady pro všeobecné záležitosti a vnější vztahy na dvě samostatné formace, je tato otázka v současné době stále otevřená a bude dále intenzivně diskutována během španělského předsednictví. Nicméně pokud jde o připravované zasedání FAC v dubnu 2010, počítá se s tím, že ministři obrany budou v Radě pod vedením vysokého představitele zasedat. Lze předpokládat, že na okraj FAC bude tak jako doposud probíhat zasedání Řídícího výboru Evropské obranné agentury ve složení ministrů obrany.

²⁴² Čl. 213 SFEU.

²⁴³ Vzhledem k mezivládnímu charakteru zůstává SZBP, narozdíl od ostatních oblastí vnější činnosti Unie, upravena v celém rozsahu ve Smlouvě o EU. Lisabonská smlouva však mění strukturu úpravy SZBP ve Smlouvě o EU, neboť stávající hlava V SEU bude v kapitole I obsahovat obecná ustanovení o vnější činnosti Unie společná pro všechny její oblasti, tedy i ty, jež jsou dále upraveny v části páté SFEU, a kapitola II bude věnována zvláštním ustanovením o SZBP.

b) Vytvoření a financování fondu pro zahájení operace

V souvislosti s přípravnými činnostmi pro mise podle čl. 42 odst. 1 a čl. 43 SEU Rada přijme rozhodnutí, kterým stanoví zvláštní postupy pro zajištění rychlého přístupu k prostředkům rozpočtu Unie určeným k naléhavému financování iniciativ v rámci SZBP.²⁴⁴

Lisabonská smlouva dále předpokládá zřízení „fondu pro zahájení operace vytvořeného příspěvkem členských států“, z něhož budou financovány činnosti pro přípravu shora uvedených misí, které nejsou hrazeny z rozpočtu Unie.²⁴⁵ Na návrh vysokého představitele přijme Rada příslušné rozhodnutí o zřízení tohoto fondu kvalifikovanou většinou. V podstatě se jedná o zajištění další existence současného Zvláštního mechanismu ATHENA.

c) Stálá strukturovaná spolupráce

Do společné bezpečnostní a obranné politiky byl začleněn koncept stálé strukturované spolupráce, jenž umožňuje, aby členské státy, jejichž vojenské schopnosti splňují vyšší kritéria a které přijaly v této oblasti přísnější závazky s ohledem na vedení těch nejnáročnějších misí, mohly navázat v rámci Unie užší spolupráci.²⁴⁶ SEU stanovuje postup pro zapojení členského státu do stálé strukturované spolupráce i pro pozastavení jeho účasti, pokud již nebude splňovat daná kritéria nebo již nebude schopen dostát svým závazkům stanoveným v Protokolu o stálé strukturované spolupráci.²⁴⁷ Je důležité připomenout, že o ustavení stálé strukturované spolupráce, o přibírání nových členů do ní, i o vylučování těch, kteří již stanoveným kritériím nevyhovují, se bude rozhodovat vždy kvalifikovanou většinou.

Lisabonská smlouva poskytuje rámec konceptu stálé strukturované spolupráce, ale neřeší podmínky jejího fungování, propojení projektů stálé strukturované spolupráce s projekty Evropské obranné agentury, způsob a zdroj financování projektů a využití jejich výsledků.

d) Evropská obranná agentura

Lisabonskou smlouvou dojde k institucionálnímu zakotvení Evropské obranné agentury (EDA) do primárního práva.²⁴⁸ Dosud se činnost EDA rozvíjela pouze na základě rozhodnutí Rady z 12.7.2004. Důsledkem právní úpravy obsažené v LS je pevnější právní zakotvení EDA. LS dává Evropské obranné agentuře silnější mandát k naplňování požadavků na zvýšení vojenských schopností EU a členských států Unie. ČR se ztotožňuje s opatřeními vyplývajícími z jednotlivých rozhodnutí Rady týkajícími se EDA a rozhodnutími Řídícího výboru EDA. Konkrétně se jedná o harmonizaci výdajů na obranný výzkum a vývoj, širší zapojení do mezinárodních projektů výzkumu a vývoje, vytvoření podmínek pro účast ČR ve společných vyzbrojovacích projektech a tím zefektivňování výdajů na obranu. ČR bude muset upravit legislativu, aby mohla pořizovat zbraňové systémy společně s jinými státy, případně prostřednictvím mezinárodních organizací. EDA bude provádět kontrolu plnění závazků v uvedených oblastech.

²⁴⁴ Čl. 41 odst. 3 první pododstavec SEU.

²⁴⁵ Čl. 41 odst. 3 druhý pododstavec SEU.

²⁴⁶ Čl. 42 odst. 6 SEU.

²⁴⁷ Čl. 46 SEU.

²⁴⁸ Čl. 42 odst. 3 SEU.

e) Omezující opatření

Dochází k určitým změnám ohledně přijímání omezujících opatření, která se týkají pozastavení, omezení nebo úplného přerušování hospodářských a finančních vztahů s třetími zeměmi a která jsou předpokládána v rozhodnutích přijatých v rámci SZBP.²⁴⁹ Návrh na přijetí omezujících opatření podává Radě nově společně vysoký představitel a Komise. O přijetí takových opatřeních je Rada povinna uvědomit Evropský parlament. Rada rozhoduje kvalifikovanou většinou tak jako doposud. Nově je rovněž umožněno přijmout omezující opatření vůči fyzickým nebo právnickým osobám a skupinám nebo nestátním subjektům.

23. DOLOŽKA SOLIDARITY

Ve Smlouvě o fungování EU se po změně provedené Lisabonskou smlouvou objevuje tzv. doložka solidarity, která zavazuje Unii a členské státy ke společnému jednání v duchu solidarity v případě, že se některý členský stát stane cílem teroristického útoku nebo obětí přírodní či člověkem způsobené pohromy.²⁵⁰ Unie využije za účelem poskytnutí pomoci dotčenému členskému státu v případě teroristické hrozby či přírodní nebo člověkem způsobené pohromy veškeré nástroje, které má k dispozici (včetně vojenských prostředků poskytnutých členskými státy). Ostatní členské státy budou zavázány poskytnout dotčenému členskému státu na jeho žádost pomoc v uvedených případech, přičemž budou koordinovat svou činnost v Radě.

Provádění doložky solidarity vymezí Rada rozhodnutím, které přijme na základě společného návrhu Komise a vysokého představitele. Radě bude nápomocen Politický a bezpečnostní výbor s podporou složek ustanovených v rámci společné bezpečnostní a obranné politiky a Stálý výbor pro vnitřní bezpečnost (COSI), který bude zřízen v Radě k zajištění podpory a posílení operativní spolupráce v oblasti vnitřní bezpečnosti Unie.²⁵¹ Rada bude rozhodovat o přijetí rozhodnutí o provádění doložky solidarity kvalifikovanou většinou. Pokud však toto rozhodnutí bude souviset s obranou, Rada o něm bude hlasovat jednomyslně. Evropský parlament bude pouze informován. Dále je stanoveno, že Evropská rada bude pro zajištění účinnosti jednání Unie a členských států pravidelně vyhodnocovat hrozby, kterým je Unie vystavena.

24. FINANČNÍ USTANOVENÍ

a) Vlastní zdroje unie

Tak jako doposud bude podle LS Rada schvalovat systém vlastních zdrojů Unie jednomyslně po konzultaci s EP. Stejně jako dosud vstoupí také v účinnost až poté, co jej schválí všechny členské státy v souladu s jejich ústavními předpisy. Na rozdíl od dosavadní úpravy vyžaduje LS pro systém vlastních zdrojů formu rozhodnutí, což však fakticky nepřináší žádnou změnu oproti dosavadní praxi. Nově však je výslovně stanoveno, že mohou být zřízeny nové kategorie vlastních zdrojů nebo zrušeny některé stávající kategorie.

²⁴⁹ Čl. 215 SFEU.

²⁵⁰ Část pátá hlava VII SFEU; čl. 222.

²⁵¹ Čl. 71 SFEU.

Pravidlo, že rozpočet je financován plně z vlastních zdrojů, aniž by tím však byly dotčeny ostatní příjmy, zůstalo v platnosti i podle LS. Navíc je výslovně stanoveno, že si Unie zajistí prostředky nezbytné pro dosažení svých cílů a pro úspěšné provádění svých politik.

Ke změně dochází u přijímání postupů, kterými se rozpočtové příjmy v rámci systému vlastních zdrojů Unie dávají k dispozici Komisi.²⁵² Narozdíl od Smlouvy o ES²⁵³ jsou tyto postupy přijímány v Radě kvalifikovanou většinou a nikoliv jednomyslně.

LS dále umožňuje, aby Rada formou nařízení přijala prováděcí opatření pro systém vlastních zdrojů Unie. V tomto případě Rada rozhoduje kvalifikovanou většinou po obdržení souhlasu Evropského parlamentu. Odkaz na implementační nařízení by však musel být explicitně uveden přímo v rozhodnutí o vlastních zdrojích, které Rada přijímá jednomyslně. I přesto lze očekávat snahu EP o využití tohoto ustanovení k vyvedení některých ustanovení z rozhodnutí o systému vlastních zdrojů, které je schvalováno pouze s konzultací EP, do nařízení podléhající jeho souhlasu.

b) Víceletý finanční rámec

LS zakotvuje víceletý finanční rámec v primárním právu EU. Dosavadní finanční perspektiva, přejmenovaná na víceletý finanční rámec, bude přijímána nejméně na dobu pěti let ve formě nařízení. Tím bude víceletý finanční rámec začleněn do sekundárního práva EU (dosud byl přijímán jako tzv. soft law ve formě interinstitucionální dohody mezi EP, Radou a Komisí o rozpočtové kázi a řádném finančním řízení - IIA). Nařízení bude přijato zvláštním legislativním postupem vyžadujícím jednomyslné schválení v Radě po obdržení souhlasu EP). Procedura schvalování finančního rámce se tedy nemění, změny však nastanou při schvalování jeho úprav. Zatímco dosud byla pro úpravy nepřesahující 0,03 % HND EU požadována pouze kvalifikovaná většina hlasů v Radě, nově bude pro jakékoli změny zapotřebí jednomyslnost.

Po vstupu LS v platnost bude třeba převést ustanovení stávající interinstitucionální dohody do nařízení o víceletém finančním rámci. Ustanovení, která svou povahou nespádají do působnosti tohoto nařízení, budou převedena buď do finančního nařízení, nebo – v omezeném rozsahu – do nové interinstitucionální dohody podle čl. 295 SFEU. Předložení legislativních návrhů ze strany Komise lze očekávat počátkem roku 2010. Nelze vyloučit, že se s ohledem na požadavek minimálně pětiletého období neobjeví snahy prodloužit současnou finanční perspektivu do roku 2014/2015. Zájem většiny členských států bude neměnit věcný obsah současné IIA, naopak u EP nelze zaručit, že nebude požadovat provedení určitých změn (navýšení stropů finančního rámce, rozšíření mechanismů flexibility apod.)

c) Roční rozpočet EU

Na základě Lisabonské smlouvy se ruší současné rozlišení výdajů na „povinné“ a „nepovinné“, čímž se rozšiřuje působnost Evropského parlamentu při schvalování rozpočtu oproti dosavadnímu stavu, kdy EP měl možnost výlučně rozhodovat pouze o nepovinných výdajích.

Současně se stávají zastaralými ustanovení finančního nařízení upravující proces schvalování převodů prostředků mezi rozpočtovými položkami, a bude třeba je nahradit novými. Do vstupu pozměněného finančního nařízení v účinnost budou platit přechodná opatření dohodnutá mezi EP, Radou a Komisí.

²⁵² Čl. 322 odst. 2 SFEU.

²⁵³ Čl. 279 odst. 2 SES.

Rovněž dojde ke změně rozpočtové procedury, která se bude nově skládat z jediného čtení v Radě a EP. Po tomto čtení bude svoláván zvláštní dohodovací výbor, jehož úkolem bude dospět ve lhůtě 21 dnů k dohodě mezi zástupci EP a Rady na společném návrhu rozpočtu, který bude následně předložen oběma částem rozpočtového orgánu ke schválení. Teoreticky bude mít EP právo rozpočet s konečnou platností schválit i v případě, že jej Rada zamítne, v praxi je však tato možnost velmi nepravděpodobná.

V důsledku těchto změn bude nutné nově upravit a legislativně zakotvit průběh spolupráce všech tří institucí zapojených do rozpočtového procesu. V tomto směru bude třeba vyjasnit zejména otázku fungování dohodovacího výboru (počet zástupců Rady a úroveň zastoupení včetně zapojení ministrů členských států do rozhodování, roli předsednictví a využívání trialogů, frekvenci setkávání se zástupci EP v průběhu Dohodovacího výboru apod.). Z hlediska formy bude třeba rozhodnout, zda meziinstitucionální spolupráce (dosud upravená v příloze II interinstitucionální dohody) má být zakotvena v nařízení o víceletém finančním rámci či v tzv. „zbytkové“ interinstitucionální dohodě podle čl. 295 SFEU.

Změny rozpočtové procedury si také vyžádají úpravu pragmatického kalendáře pro schvalování rozpočtu i nové nastavení spolupráce při schvalování opravných rozpočtů.

d) Rozpočtové provizorium

LS mění některá pravidla týkající se rozpočtového provizoria. Zůstává zachován systém tzv. dvanáctin s tím, že Rada může na návrh Komise umožnit výdaje překračující jednu dvanáctinu a toto rozhodnutí Rady může následně modifikovat Evropský parlament. EP mohl dosud rozhodovat jen o nepovinných výdajích s tím, že mohl částku upravovat jak dolů, tak nahoru. Nově může rozhodovat o všech výdajích, ale částku navrženou Radou může pouze snižovat.

e) Plnění rozpočtu

Lisabonskou smlouvou je zdůrazněna spoluodpovědnost členských států a ostatních orgánů za plnění rozpočtu, nadále však bude zachována vrcholná odpovědnost Komise.²⁵⁴ Ve finančním nařízení mají být stanoveny povinnosti členských států v oblasti kontroly a auditu, což bylo i dosud (aniž by to ovšem SES výslovně stanovila), do budoucna lze však očekávat jejich posilování.

f) Hodnotící zpráva o financích EU

Po vstupu LS v platnost bude nově Komise předkládat EP a Radě vedle závěrečného účtu a finanční rozvahy aktiv a pasiv Unie také hodnotící zprávu o financích Unie.²⁵⁵

g) Přijímání finančního nařízení

Podle LS se u schvalování finančního nařízení a jeho prováděcích pravidel bude nově uplatňovat procedura spolurozhodování. Dosud byl EP zapojen pouze v rámci konzultační procedury. Návrh pozměňující současné finanční nařízení předloží Komise v rámci pravidelné revize pravděpodobně v první polovině roku 2010. V souvislosti se vstupem LS v platnost bude třeba alespoň změnit článek upravující schvalování transferů a doplnit Evropskou radu mezi instituce. Mezi subjekty považované pro účely finančního nařízení za instituci bude také

²⁵⁴ Čl. 317 SFEU.

²⁵⁵ Čl. 318 SFEU.

doplněna Evropská služba pro vnější činnost, což jí zajistí rozpočtovou autonomii se samostatnou sekcí rozpočtu a odpovědností vysokého představitele za její hospodaření.

h) Pravidelná setkání předsedů Evropského parlamentu, Rady a Komise v rámci rozpočtového procesu

LS dále zavádí nově pravidelná setkání předsedů Evropského parlamentu, Rady a Komise v rámci rozpočtového procesu, která jsou svolávána z podnětu Komise za účelem usnadnění projednávání a sblížování postojů EP, Rady a Komise.

i) Boj proti podvodům

V oblasti boje proti podvodům bude rozšířena působnost Eurojustu a dána možnost vytvořit z něj Úřad evropského veřejného žalobce. Blíže k těmto změnám viz oddíl 3 „Prostor svobody, bezpečnosti a práva“, bod n) „Eurojust a Úřad evropského veřejného žalobce“.

VI. ZÁVĚR

Z předkládané Analýzy dopadů Lisabonské smlouvy vyplývá, že za nejpodstatnější dopady lze považovat především změny v oblasti institucionálního uspořádání, jež se dotknou každodenního působení ČR v EU v rovině horizontální, tedy ve všech politických oblastech. Neméně závažnou změnou s podobně komplexním dopadem je zakotvení hlasování kvalifikovanou většinou jako řádného legislativního postupu, včetně podstatného usnadnění přesunu dalších oblastí do tohoto režimu flexibilní cestou. Závažné jsou ovšem i změny v jednotlivých sektorových politikách popsane podrobně v příslušných pasážích analýzy. Zrušením pilřřové struktury dochází ke změnám rozhodovacích procedur, ale i k celé řadě dalších podstatných změn jak po stránce právní, tak rovněž po stránce neformalizovaných aspektů rozhodování a tvorby politické vůle. Mnohé dopady nelze v tuto chvíli ještě přesně vyhodnotit, a to buď proto, že ještě nebyly přijaty příslušné prováděcí předpisy předvídané LS, nebo i proto, že interpretace některých ustanovení LS není dosud zcela jednoznačná a je předmětem teprve probíhající právní diskuse.

Analýza dopadů Lisabonské smlouvy byla předložena s ohledem na její nezbytnost v době bezprostředně následující po vstupu LS v platnost. Zásadně novelizovaný smluvní základ EU bude nicméně vyžadovat delší čas pro svou plnou implementaci a zavedení do praxe. Po tuto dobu, během níž budou rovněž ještě přijímány některé prováděcí právní předpisy a ujasňována interpretace možných sporných ustanovení LS, bude třeba detailně na úrovních všech resortů sledovat vývoj dalších možných dopadů. Proto se rovněž předpokládá, že předkládaná analýza bude průběžně aktualizována a doplňována, a to v závislosti na zmíněném dalším vývoji a nutnosti reflexe podstatných změn. Z tohoto důvodu nelze nyní stanovit přesný harmonogram aktualizace, neboť ani rychlost přijímání implementačních norem, ani možné další peripetie související s praktickým fungováním LS nelze přesněji odhadnout.