

LISABONSKÁ (REFORMNÍ) SMLOUVA EU

1. Vliv návrhu reformní smlouvy na proces komunitarizace

Charta základních práv

- Není obsažena jako integrální součást, text smlouvy však stanovuje, že má stejnou právní hodnotu jako smlouvy (čl. 6).

Princip přednosti práva EU před právem členských států

- Vlastní text o něm nehovoří, smlouva však obsahuje v připojené deklaraci (která je součástí budoucí smlouvy) prohlášení o přednosti práva EU v souladu s judikaturou ESD (tedy nejen v oblasti dosavadního komunitárního pilíře, ale také ve všech oblastech, v nichž je dle Reformní smlouvy zapojen ESD).

EU získává právní subjektivitu a dle čl. 1 návrhu reformní smlouvy nahrazuje Evropská společenství.

Rozšíření tzv. řádné legislativní procedury do dalších oblastí (postup dle stávajícího článku 251 Smlouvy z Nice) znamená rozšíření hlasování kvalifikovanou většinou v Radě a také spolurozhodování EP. Příklady:

- Řádný legislativní postup
 - oblast někdejšího III. pilíře vč. soudní spolupráce v občanských věcech (s částečnou výjimkou rodinného práva s mezinárodním prvkem) a v trestních věcech (s bezpečnostní klauzulí umožňující pozastavit řádný legislativní postup pro případ, že by návrh směrnice porušil základní zásady trestního soudnictví v daném státě)
 - oblast energetiky (jednomyslnost a konzultace s EP zajištěna u opatření fiskální povahy)
 - při přijímání norem (s vyloučením harmonizace právních předpisů členských států) v oblasti civilní ochrany
- Rozšíření spolurozhodování EP
 - do oblasti organizace trhů se zemědělskými komoditami v rámci SZP
 - do některých oblastí sociální politiky v oblastech, kde má EU podpůrné a doplňkové kompetence (vzdělání, mládež a sport, kultura, veřejné zdraví v případě boje proti přeshraničním zdravotním hrozbám).

Dochází ke zrovnoprávnění EP s Radou ministrů v rámci rozpočtové procedury.

2. Klíčové institucionální změny v návrhu Reformní smlouvy

■ Komise

Návrh smlouvy nemění legislativní monopol Komise (mimo zvláštní oblast SZBP a vytváření obranné politiky). Do roku 2014 má platit zásada 1 země = 1 komisař. Od 1. listopadu 2014 má počet členů odpovídat dvěma třetinám členských států. Princip rotace má jednomyslně určit

Evropská rada, citlivost otázky počtu komisařů však naznačuje fakt, že Evropská rada může jednomyslně určit, že počet komisařů bude po roce 2014 jiný než, jak smlouva stanovila.

■ Evropská rada, Rada a předsednictví:

V čele Evropské rady má stát předseda volený kvalifikovanou většinou na dobu 2 a půl roku. Rada má zasedat ve dvou formacích:

- Rada pro obecné záležitosti (v příslušných formacích podle tematického zaměření);
- Rada pro zahraniční věci - předsedá vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, kterého jmenuje Evropská rada kvalifikovanou většinou na návrh Komise.

Předsednictví Rady pro obecné záležitosti zajišťují dle „starého“ principu rotace členské státy, a to ve formě skupinového předsednictví (na 18 měsíců), což bude znamenat zesílenou spolupráci ve formulaci cílů předsednictví i spolupráci organizační tří po sobě jdoucích půlročních předsednictví. Rozhodnutí ve věci postupu při výkonu předsednictví má vydat Rada do šesti měsíců po podpisu smlouvy. Je otázkou, zda by se mohlo týkat i nového harmonogramu předsednictví (v současnosti je k dispozici harmonogram od roku 2007 do roku 2020). Do budoucna tedy budou oslabeny některé funkce předsednictví (určování prioritních cílů agendy, zejména v oblasti vnější politiky EU, a díky ustavení funkce voleného předsedy Evropské rady zřejmě do určité míry i funkce negociátora).

Mechanismus kvalifikované většiny v Radě:

Od 1. 11. 2014 tvoří kvalifikovanou většinu, nutnou pro přijetí návrhu, minimálně 55% členských států, reprezentujících aspoň 65% obyvatel EU, blokační většinu musí tvořit aspoň 4 členské státy. Končí vážené hlasování nadhodnocující dosud menší a méně lidnaté státy. Tímto postupem lze hlasovat ještě v tzv. přechodovém období do 31. 3. 2017, pokud o to požádá některý členský stát.

Polsku se podařilo v rámci lisabonského summitu prosadit do textu znění smlouvy tzv. Ioanninský kompromis umožňující, aby v případě ustavení skupiny zemí, která z hlediska populačního kritéria nestačí na úplné odmítnutí legislativního návrhu (má se jednat o alespoň 3/4 počtu obyvatel nebo počtu států nutných pro vytvoření blokační menšiny, při současném počtu tedy aspoň 3 v období 1.11.2014-31.3.2017 o aspoň 55% počtu obyvatel, nebo počtu států nutných pro vytvoření blokační menšiny od 31.3.2017), bylo možné pozdržet legislativní proces a dále jednat v Radě.

■ Evropský parlament

Dochází k přerozdělení křesel v EP před volbami v r. 2009 (návrh smlouvy podobně jako ústavní smlouva určuje maximální hranici počtu europoslanců na 750, na 1 stát může připadat maximálně 96 a minimálně 6 poslanců).

3. Úloha národních parlamentů v legislativním procesu

Za zajímavou inovaci, jejíž reálné fungování v praxi ale zřejmě prokáže až budoucnost, je považováno větší zapojení vnitrostátních parlamentů do legislativního procesu. Faktické snížení role vnitrostátních parlamentů v legislativních a politických systémech členských zemí EU bývá považováno za jeden z důsledků „evropeizace“ a transformace procesu vládnutí v EU, který díky narůstajícím pravomocím nadnárodních orgánů vzdaluje tematicky i procesuálně politický a legislativní proces občanům i národnímu přímo volenému tělesu, kterým je národní parlament. Je otázkou, zda tuto rovnováhu přiklánějící se stále více ve prospěch nadnárodní roviny, může zvrátit větším procesuálním zapojením národních parlamentů smlouva, která současně v jiných bodech kompetence nadnárodních orgánů rozšiřuje.

Návrh reformní smlouvy posiluje v legislativním procesu blokační funkci vnitrostátních parlamentů. Mohou ji uplatňovat především:

- při posuzování, zda je příslušný legislativní návrh v souladu s principy subsidiarity a proporcionality.
- zablokováním změny smluv tzv. „zjednodušeným postupem“ (čl. 33), který umožňuje, aby na základě jednomyslného rozhodnutí Evropské rady a většinového hlasování EP Rada ministrů mohla v kterékoli meritorní oblasti působení EU (krom otázek bezpečnostní politiky a obrany) použít místo mechanismu hlasování jednomyslností mechanismus kvalifikované většiny, případně aby byl v příslušné oblasti uplatňován řádný legislativní postup namísto mimořádného (konzultace EP a zpravidla jednomyslnost v Radě); v obou případech se musí národní parlament vyjádřit do 6 měsíců od obdržení příslušné iniciativy Evropské rady

Zmíněné pravomoci se v případě vícekomorových vnitrostátních parlamentů vztahují na obě komory.

Za zmínku stojí také úloha vnitrostátních parlamentů podílet se na mechanismech hodnocení provádění politik Unie v někdejších III. pilíři (prostor svobody, bezpečnosti a práva).

4. Princip změny smluv a obousměrná flexibilita

Obava, že by další revize primárního práva mohly vést pouze k jednosměrnému rozšiřování pravomocí nadnárodní úrovně rozhodování a nadnárodních orgánů, vedla k vložení principu tzv. obousměrné flexibility, který umožňuje nejen rozšířit, ale i omezit pravomoci EU v rámci změn primárního práva. Může však být uplatněn pouze v řádném postupu revize primárního práva (svolání konventu, změna smlouvy a následná ratifikace všemi členskými státy). Na mimořádný postup dle čl. 33 se nevztahuje.

5. Další meritorní změny

V oblasti prostoru svobody, bezpečnosti a práva (někdejší III. pilíř) návrh smlouvy:

- zakotvuje coby obecné ustanovení princip osvobození od kontroly na vnitřních hranicích (státy mající dosud ze schengenského *acquis* výjimku musely formulovat svůj zvláštní vztah k této smluvní oblasti prostřednictvím protokolů), společnou politiku v oblasti azylu a přistěhovalectví, vzájemné uznávání soudních a mimosoudních rozhodnutí v občanských věcech, vzájemné uznávání rozsudků a soudních rozhodnutí, sbližování právních a správních předpisů v trestních věcech.

- definuje úkoly Eurojust, které mohou zahrnovat i koordinaci vyšetřování a stíhání či návrh vyšetřování a zahájení stíhání vedených vnitrostátními orgány (zejména u trestných činů proti finančním zájmům Unie, pro tyto případy je možné vytvořit z něj Úřad evropského veřejného žalobce).
- potvrzuje status Europol v rámci institucionální struktury EU (stanovený prozatím pouze na základě sekundárního práva),

V oblasti vnitřního trhu smlouva předvídá:

- jednotnou ochranu práv duševního vlastnictví (viz kauza evropského patentu).
- Rada může dle textu smlouvy na návrh Komise rozhodnout o přiměřených opatřeních, pokud vzniknou závažné potíže při zásobování některými výrobky (což se má týkat především oblasti energetiky).

V oblasti HMU návrh smlouvy mění status Evropské centrální banky.

| Vymezení pravomocí | Oblast působnosti |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|
| Výlučné pravomoci: Právně závazné akty může vytvářet a přijímat pouze Unie, členské státy jen tehdy, pokud je k tomu Unie zmocní a pokud provádějí akty Unie. | celní unie |
| | stanovení pravidel hospodářské soutěže nezbytných pro fungování vnitřního trhu |
| | měnová politika pro členské státy s měnou euro |
| | zachování biologických mořských zdrojů v rámci společné rybářské politiky |
| | společná obchodní politika |
| Sdílené pravomoci: Závazné právní akty vytvářejí a přijímají EU i členské státy (tam, kde je EU nevykonala či se rozhodla již nevykonávat). Rozhodnutí nevykonávat v dané oblasti již existující pravomoc tím, že se zruší již existující legislativní akt, náleží Unii, respektive Komisi. Požádat ji o to může Rada na podnět jednoho či více členských států. Protokol č. 8 o vykonávání sdílené pravomoci upřesňuje, že vydání příslušného právního aktu v rámci sdílené pravomoci nerozšiřuje „precedenčně“ sdílenou pravomoc na celou oblast, ale týká se pouze konkrétního případu pokrytého příslušným právním aktem. | uzavírání mezinárodních smluv, pokud je na jejich počátku legislativní akt Unie |
| | vnitřní trh |
| | sociální politika (omezeno na hlediska vymezená ve smlouvě) |
| | hospodářská, sociální a územní soudržnost (kohezní politika a strukturální pomoc) |
| | zemědělství a rybolov (vyjma zachování biologických mořských zdrojů) |
| | životního prostředí |
| | ochrana spotřebitele |
| | doprava |
| | transevropské sítě |
| | energetika |
| prostor svobody, bezpečnosti a práva (někdejší 3. pilíř) | |
| Podpůrná a doplňková činnost EU: Nemá vést k harmonizaci politik členských států | společné otázky bezpečnosti v oblasti veřejného zdraví |
| | ochrana a zlepšování lidského zdraví |
| | průmysl |
| | kultura |
| | cestovní ruch |
| | vzdělávání, mládež, sport |
| civilní ochrana | |
| administrativní spolupráce | |

Systém dělby kompetencí mezi Unii a členské státy

Analýzu zpracovala Mgr. Petra Kuchyňková, analytička CDK