

**Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta**

Bc. Veronika Kolářová

Smlouva z Nice a modifikace zřizovacích smluv

Diplomová práce

Olomouc 2011

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma Smlouva z Nice a modifikace zřizovacích smluv vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.

Poděkování patří především vedoucí mé diplomové práce, docentce Naděždě Šiškové, za její přínosné a věcné rady, a rovněž mé rodině za velkou trpělivost.

V Olomouci, dne 23. ledna 2011

OBSAH

1. Úvod	4
2. Modifikace zřizovacích smluv	6
3. Okolnosti Mezivládní konference v Nice	8
3.1 Summit Evropské rady v Kolíně nad Rýnem	8
3.1.1 Daheanova pracovní skupina	9
3.1.2 Další návrhy změn	9
3.2 Summity Evropské rady v Helsinkách a ve Feiře	10
4. Průběh Niceské mezivládní konference	12
5. Smlouva z Nice	14
5.1 Změny přinesené Smlouvou z Nice	14
5.1.1 Čl.7 SEU	14
5.1.2 Změny v komunitárním pilíři	16
5.1.3 Změny v rámci druhého pilíře – Společná zahraniční a bezpečnostní spolupráce ..	17
5.1.4 Změny v rámci třetího pilíře	18
5.1.5 Posílená spolupráce	20
6. Institucionální změny	26
6.1 Evropská komise	26
6.1.1 Shrnutí	28
6.2 Evropský parlament	29
6.2.1 Shrnutí	32
6.3 Rada Evropské unie	33
6.3.1 Vážení hlasů	33
6.3.2 Hlasování kvalifikovanou většinou	37
6.3.3 Shrnutí	39
6.4 Evropský soudní dvůr	40
6.4.1 Důvody pro reformu	40
6.4.2 Návrhy reforem	41
6.4.3 Změny na základě Smlouvy z Nice	45
6.4.4 Shrnutí	50
7. Charta základních práv EU	52
7.1 Vznik a vývoj Charty základních práv EU	53
7.1.1 Konvent	53
7.2 Charakter a obsah Charty základních práv EU	55
7.2.1 Preambule	56
7.2.2 Kapitola I – Důstojnost	56
7.2.3 Kapitola II – Svobody	57
7.2.4 Kapitola III – Rovnost	57
7.2.5 Kapitola IV – Solidarita	58
7.2.6 Kapitola V – Práva občanů	58
7.2.7 Kapitola VI – Spravedlnost	59
7.2.8 Kapitola VII – Všeobecná ustanovení	60
7.3 Shrnutí	60
8. Závěr	63
Seznam použitých zdrojů	68

1. Úvod

Tématem mé diplomové práce je Smlouva z Nice a modifikace zřizovacích smluv. Smlouva z Nice, v době zadávání témat, byla posledním platným aktem primárního práva ES/EU. Celou práci se tak sice snažím pojímat s ohledem na vstup Lisabonské smlouvy v platnost, kterou využívám především pro komparaci se Smlouvou z Nice a bez ohledu na neúspěšnou Smlouvu o Ústavě pro Evropu, nicméně je tato diplomové práce především analýzou Niceské smlouvy. Mým cílem je tedy provést všestrannou analýzu Niceské smlouvy jakožto tehdy nejnovějšího platného aktu primárního práva.

Text mé práce se pak pohybuje převážně v rozmezí let 1999 – 2001, pochopitelně s častými odkazy na dobu minulou i současnou a na události relevantní ve vztahu k evropské integraci a události vedoucí především k samotné Smlouvě z Nice. Historickému exkurzu do dějin evropské integrace se v mé práci prostoru nedostalo, považuji za vhodné začít až okolnostmi doprovázejícími svolání Mezivládní konference, jejímž výsledkem byla Niceská smlouva.

Gros diplomové práce poté spočívá v rozboru okruhů problémů, které byly Niceskou smlouvou revidovány, prohloubeny či novelizovány. Těmito okruhy pak myslím posílení demokratických zásad a lidských práv, přičemž důraz kladu na suspenzivní klauzuli v čl. 7 SEU a na Chartu základních práv Evropské unie. Dále rozebírám hlasovací mechanismy, institucionální změny, princip posílené spolupráce a věnuji se i změnám v jednotlivých pilířích tzv. maastrichtského chrámu.

K dnešnímu datu byla, dle mého názoru, problematika Smlouvy z Nice dostatečně zpracována, a to nejen zahraničními autory, ačkoli legendární dílo EU Law od autorů Paul Craig a Grainne De Búrca posloužilo i mně jako jeden ze základních informačních zdrojů. Neocenitelnými zdroji pro mě byly publikace vedoucí mé diplomové práce, paní docentky Naděždy Šiškové, a také další studijní materiály vytvořené jejími kolegy a konečně publikace z Evropského dokumentačního střediska při knihovně Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci. Nebojím se pak říci, že i české publikace věnované Evropské unii jsou vysoce kvalitní. Co se týče zahraničních zdrojů, tak bych ráda zmínila zřejmý rozdíl existující mezi publikacemi amerických autorů a pracemi autorů z Evropy. Američané, zcela pochopitelně, vnímají Evropskou unii s patrným odstupem a nadhledem, a tím rozšiřují akademickou debatu na tomto poli o zajímavý prvek.

S ohledem na téma diplomové práce bude použita metoda analytická, dedukční a komparační.

Text práce bude členěn do několika kapitol a podkapitol, přičemž v úvodní části se budu věnovat tomu, co znamená modifikace zřizovacích smluv. Dále už se dostaneme k dění před Mezivládní konferencí a následně k jejímu průběhu. Poté se zaměříme na změny přinesené Smlouvou z Nice. Nejprve na zmiňovanou suspenzivní klauzuli, dále na změny v jednotlivých pilířích a následně na změny v oblasti posílené spolupráce. Další kapitola bude věnována institucionálním změnám v jednotlivých institucích ES/EU. Zásadní pozornost pak bude věnována změnám v rámci Evropského soudního dvora. Poslední kapitola se bude týkat Charty základních práv Evropské unie, kterou osobně vnímám jako největší, byť do jisté míry kontroverzní, přínos Niceské smlouvy. Závěr práce pak bude věnován kritickému zhodnocení kladů a záporů dosažených změn na základě Smlouvy z Nice a návrhům de lege ferenda s ohledem na úpravu v rámci Lisabonské smlouvy a také propozicím týkajících se zajištění větší efektivity a akceschopnosti Unie.

2. Modifikace zřizovacích smluv

Zřizovacími smlouvami rozumíme Smlouvu o založení ESUO¹, Smlouvu o založení EHS² a Smlouvu o založení EURATOMu³.

Tyto smlouvy pak spolu s akty je revidujícími tvoří ústavní základy práva ES/EU.⁴ Akty modifikující zřizovací smlouvy můžeme rozdělit na akty přinášející změny v rámci věcné působnosti a institucionální struktury Společenství, reflektující tak intenzivní růst ES/EU, a na smlouvy o přistoupení nových členů, které vlastně znamenají rozšíření (extenzi) teritoriální působnosti ES/EU. Pro přehledný seznam těchto modifikujících aktů odkazují na citované dílo: *Evropské právo 1* – s. 85.

Procedurální pravidla pro revizi smluv obsahuje čl. 48 SEU. Ten stanoví, že návrhy na změnu smluv (na nichž je Unie založena) smí Radě předkládat vláda kteréhokoli členského státu nebo Komise. Jestliže se Rada po konzultaci s Evropským parlamentem, popřípadě i s Komisí, rozhodne ke svolání konference zástupců vlád členských států (tzn. mezivládní konference), pak předsedající Rady tuto konferenci svolá. Na ní se poté dohodnou změny, jež by měly být ve smlouvách provedeny.⁵ Takto dohodnuté změny vstupují v platnost po ratifikaci všemi členskými státy v souladu s jejich ústavními předpisy. „Podstatným je to, že mezivládní konference není vázána ani původními návrhy ohledně změn, ani stanovisky Evropského parlamentu či Komise.“⁶

Čl. 49 SEU upravuje proceduru modifikace v souvislosti s přistoupením nových členů. Žádost státu o přistoupení podléhá jednomyslnému schválení Radou po konzultaci s Komisí a po obdržení souhlasu nadpoloviční většiny Evropského parlamentu. Svolání mezivládní konference článek nevyžaduje.

Složitost popsaných postupů při změnách aktů primárního práva je určena především nezbytností zabezpečit největší možnou stabilitu ústavních základů ES/EU. Státy tím, že přenesly část své suverenity na nadnárodní celky, musí být

¹ Neboli Pařížská smlouva, podepsána šesticí zakládajících států dne 18. dubna 1951 v Paříži na dobu 50ti let. V platnost vstoupila 23. července 1952 a vypršela ke stejnému dni roku 2002.

² Neboli Římská smlouva, podepsaná stejnými státy 25. března 1957 v Římě. V platnost vstoupila 1. ledna 1958. Smlouva o Evropské unii ze 7. února 1992 pak změnila EHS na ES.

³ Rovněž tzv. Římská smlouva (se Smlouvou o EHS tvoří tzv. Římské smlouvy), podepsaná ve stejný den a v platnost vstoupila také k 1. lednu 1958.

⁴ ŠÍŠKOVÁ, Naděžda, STEHLÍK, Václav: *Evropské právo 1 – Ústavní základy Evropské unie*, Linde Praha a.s., Praha, 2007, s. 84

⁵ Přičemž institucionální změny v měnové oblasti jsou konzultovány navíc s Evropskou centrální bankou.

⁶ ŠÍŠKOVÁ, Naděžda, STEHLÍK, Václav.: *Evropské právo 1 – Ústavní základy Evropské unie*, Linde Praha a.s., Praha, 2007, s. 86

chráněny právě proto, že každá další změna se dotýká této jejich suverenity. Zvláštností Evropské unie je pak to, že kromě států zde v roli „pánů smluv“ vystupují i nadnárodní entity zastupované svými orgány.⁷

Lisabonská smlouva přináší revizi čl. 48 a 49. Smlouvy tak napříště mohou být měněny buď řádným postupem, nebo rovněž zjednodušeným postupem pro přijímání změn.

Řádný postup pro přijímání změn pak znamená, že vláda členského státu, Evropský parlament či Komise mohou předkládat návrhy na změnu Smluv Radě. Tyto návrhy mohou mimo jiné směřovat i k omezování či rozšiřování pravomocí svěřených Smlouvami Unii. Návrh pak Rada postoupí Evropské radě a zároveň se oznámí národním parlamentům.

V případě, že Evropská rada po konzultaci s Komisí a Evropským parlamentem přijme prostou většinou kladné rozhodnutí ve vztahu k navrhovaným změnám, svolá předseda Evropské rady konvent, jenž se bude skládat ze zástupců národních parlamentů, hlav států nebo vlád členských států, Komise a Evropského parlamentu.

Konvent po přezkoumání návrhů přijme doporučení pro konferenci zástupců vlád členských států, kterou svolá předseda Rady a na níž se společně dohodnou změny, které by měly být ve Smlouvách provedeny.

Evropská rada smí se souhlasem Evropského parlamentu také rozhodnout, že konvent nesvolá, a to v případě, že to není odůvodněno rozsahem navrhovaných změn. V takovém případě Evropská rada rovnou vymezí mandát pro konferenci zástupců členských států.

Zjednodušený postup pro přijímání změn se pak týká pouze ustanovení části třetí Smlouvy o fungování Evropské unie, tzn. ustanovení o vnitřních politikách a činnostech Unie. V takovém případě může Evropská rada rozhodnout jednomyslně po konzultaci s Evropským parlamentem a Komisí a toto rozhodnutí musí schválit členské státy. Toto rozhodnutí pak nesmí rozšířit pravomoci svěřené Unii Smlouvami.

V obou případech mají vnitrostátní parlamenty možnost vyjádřit svůj nesouhlas ve lhůtě 6 měsíců. Vyjádří-li se nesouhlasně alespoň jeden národní parlament, rozhodnutí o změnách se nepřijme.

⁷ ŠIŠKOVÁ, Naděžda, STEHLÍK, Václav: *Evropské právo I – Ústavní základy Evropské unie*, Linde Praha a.s., Praha, 2007, s. 86

3. Okolnosti Mezivládní konference v Nice

Smlouva z Amsterdamu, která vešla v platnost ke dni 1. 5. 1999, nebyla zdaleka tak jednoznačná a novátorská jako Maastrichtská smlouva. Kromě toho, je podle mého názoru vhodné připomenout, že v době před Jednotným evropským aktem (dále též JEA) existovala ES bez jakýchkoliv mezivládních konferencí, ale právě od JEA jsme svědky nepřetržitého procesu úprav zřizovacích smluv⁸ – cca každých pět let přichází nová úprava. Z toho lze jasně odvodit, že evropské právo, zde právo primární, je právem velice živým.

S ohledem na zájem postkomunistických zemí o vstup do ES/EU bylo zřejmé, že velmi brzy po Amsterodamské smlouvě bude muset proběhnout další mezivládní konference⁹, na které by byly vyřešeny otázky často označované jako tzv. amsterodamské zbytky. Těmi se myslí především připravení ES/EU¹⁰ na historicky největší rozšíření členské základny, a s tím spojenou reformu institucí. Příprava na rozšíření ES/EU o bezprecedentní počet nových států tak byla hlavním účelem Smlouvy z Nice.

Instituce ES/EU byly koncipovány před půlstoletím pro pouhých 6 států a byly založeny za zcela jiným účelem, než aby chránily demokratické principy, tolik důležité tváří v tvář extrémnímu rozšíření. Tyto instituce vznikly za účelem spravování ekonomického společenství, a aby takovou správu mohly vykonávat, musely být hlavně efektivní, byrokratické a rovněž technokratické – naplňovaly tak Monnetovu metodu padesátých let.¹¹ Musely mít v podstatě ty vlastnosti, které jsou jim po padesáti letech vyčítány.

3.1 Summit Evropské rady v Kolíně nad Rýnem

Dva měsíce po vstupu Amsterodamské smlouvy v platnost, byla na summitu Evropské rady v Kolíně konstatována nutnost další mezivládní konference, která měla za úkol vyřešit zejména 3 problémy – velikost a složení Komise, vážení hlasů v Radě a rozšíření hlasování kvalifikovanou většinou. Prostor měl ale zůstat otevřen i

⁸ CRAIG, Paul, BÚRCA, Grainne de: *EU Law: Text, cases and materials*, Oxford University Press, 4. vydání, Oxford, 2008, s. 25

⁹ Dále též IGC.

¹⁰ Uvádím zkratku ES/EU, neboť v době mezi Maastrichtskou smlouvou a Lisabonskou smlouvou fungovaly v součinnosti Evropská unie i Evropské společenství, avšak s tím rozdílem, že ES mělo právní subjektivitu na rozdíl od EU.

¹¹ DOUGLAS-SCOTT, Sionaidh: *Constitutional Law of the European Union*, Pearson Education Limited, 1. vydání, Harlow, 2002, s. 45

pro další otázky, které by se objevily ve spojení s těmito třemi problémy (a s implementací Amsterodamské smlouvy).¹²

3.1.1 Daheanova pracovní skupina

Předseda Komise požádal Richarda von Weizsäckera, bývalého německého prezidenta, lorda Davida Simona, bývalého předsedu britského parlamentu a Jeana-Luca Dehaena, bývalého belgického premiéra – předsedu této skupiny, aby vypracovali analýzu evropských institucí, kterou pak tito předložili v říjnu 1999 jako jednu z tzv. „zpráv výboru tří moudrých“ pod názvem Institucionální důsledky rozšíření.¹³

Daheaneova pracovní skupina konstatovala nutnost rozsáhlých změn a navrhla rozšíření agendy IGC o otázky jako extenzivnější aplikace procedury spolurozhodování, zjednodušení užší spolupráce, revize úkolů a fungování dalších institucí a orgánů ES/EU (ESD, Účetní dvůr, Výbor regionů, Hospodářský a sociální výbor) či rozšíření unijní pravomoci na vnější zastupování a na evropskou obranu.¹⁴ Komise pak na tuto analýzu reagovala o měsíc později vlastním návrhem programu IGC, který nazvala Přizpůsobení institucí ve prospěch úspěšného rozšíření.¹⁵

3.1.2 Další návrhy změn

Za zmínku stojí také dokument zabývající se reorganizací Smluv, který vznikl na EUI ve Florencii a byl představen Romanu Prodimu v květnu 2000. Byl to poměrně ambiciózní projekt nazvaný Základní smlouva pro EU: studie o přetvoření Smluv. Komise však kontrovala tím, že není reálné na IGC v roce 2000 uskutečnit takové návrhy, a tak se důležité ústavní otázky odložily na příště.¹⁶

Je tedy patrné, že se jasně objevil i názor, že ES/EU nepotřebuje další „provizorní“ úpravu zřizovacích smluv, ale že je nutná zásadní, přímo ústavní změna.

Objevovaly se i názory, že rozšíření hlasování kvalifikovanou většinou a otázka užší spolupráce jsou klíčové a měly by být urgentně vyřešeny právě před rozšířením ES/EU. Nicméně tyto názory zpochybňovaly důležitost otázek jako je

¹² BEST, Edward: Crossing the Bridge of Size: Reaching a Deal at Nice, *Eipascopie*, 2000, č. 3, s. 3

¹³ FIALA, Petr, PITROVÁ, Markéta: *Evropská unie*, Centrum pro studium demokracie a kultury, 2. vydání, Brno, 2009, s. 166

¹⁴ LENAERTS, Koen, VAN NUFFEL, Piet: *Constitutional Law of the European Union*, Sweet & Maxwell, 2. vydání, Londýn, 2005, s. 63

¹⁵ FIALA, Petr, PITROVÁ, Markéta: *Evropská unie*, Centrum pro studium demokracie a kultury, 2. vydání, Brno, 2009, s. 166

¹⁶ DOUGLAS – SCOTT, Sionaidh: *Constitutional Law of the European Union*, Pearson Education Limited, 1. vydání, Harlow, 2002, s. 46

zastoupení v institucích, protože něco jako relativní velikost (členských států) se v denním procesu rozhodování na evropské úrovni neprojevuje jako určující faktor.¹⁷ Navíc se prý povyk okolo většinového hlasování a nepřiliš jasného vlivu vážení hlasů objevuje v době, kdy ačkoliv jednomyslnost není nutná, tak hledání konsensu je stále jakousi normou, a kdy rozhodnutí jsou stále více prováděna jinou než-li komunitární nebo-li Monnetovou metodou, a to dokonce v rámci samotného Společenství. Namísto nich je soustavně upřednostňována metoda otevřené koordinace s nástroji jako jsou metodické pokyny, vyhodnocování výkonu a vzájemné srovnávání.¹⁸ Zaměření se na tyto nové formy evropského vládnutí se jeví jako možná alternativa k upravování původních a již nepřiliš efektivních mechanismů.

3.2 Summity Evropské rady v Helsinkách a ve Feiře

Stejně stanovisko jako v Kolíně, potvrdila Evropská rada i na zasedání v Helsinkách téhož roku, kde byl schválen program IGC s tím, že předsedající Portugalsko má možnost navrhnout další otázky, které se promítnou do agendy plánované IGC.

Na summitu v portugalské Feiře, v červnu 2000, se pak podle očekávání Evropská rada dohodla, že by se v rámci IGC měla zvážít i nová ustanovení o užší spolupráci. Navíc vznikla možnost věnovat pozornost i dalším dvěma probíhajícím procesům, které se týkaly Listiny základních práv a Evropské bezpečnostní a obranné politiky.¹⁹

Považuji v této souvislosti za vhodné připomenout zvláštní zasedání Evropské rady v Tampere, v říjnu r. 1999, které se týkalo zintenzivnění a zpřesnění opatření ke skutečnému vytváření prostoru svobody, bezpečnosti a práva v Evropské unii, zavedeného Smlouvou z Amsterdamu.

Romano Prodi pronesl v únoru 2000, kdy započaly práce na Smlouvě z Nice, v Evropském parlamentu řeč, v níž upozornil na paradox evropské integrace, kde zatímco se díky integraci Evropa dočkala půlstoletí míru a prosperity, tak její obyvatelé zůstali jaksi plní konfuse.

Podle něj je pro Evropu nutný prvek smyslu, určitého významu, který jí nyní schází. A v případě že jí takovýto prvek schází, tak část odpovědnosti leží mimo jiné i

¹⁷ BEST, Edward: Crossing the Bridge of Size: Reaching a Deal at Nice, *Eipascope*, 2000, č. 3, s. 6

¹⁸ BEST, Edward: Crossing the Bridge of Size: Reaching a Deal at Nice, *Eipascope*, 2000, č. 3, s. 3

¹⁹ Tamtéž

na bedrech institucí, které jsou neinspirující a někdy dokonce viditelně nedemokratické, netransparentní a elitářské ve svých motivacích. Evropská unie tak navzdory tomu, že má své obyvatele s evropským občanstvím, postrádá jakousi emocionální rovinu.²⁰

Rozsah této diplomové práce mi bohužel nedovolí zabývat se demokratickým deficitem Evropské unie a není ani mým úkolem toto téma zpracovat, nicméně podrobněji se budu věnovat posílení demokratických zásad a lidských práv, a to se zvláštním důrazem na suspenzivní klauzuli a Chartu základních práv.

²⁰ DOUGLAS – SCOTT, Sionaidh: *Constitutional Law of the European Union*, Pearson Education Limited, 1. vydání, Harlow, 2002, s. 45

4. Průběh Niceské mezivládní konference

Problematicčnost této mezivládní konference má svůj počátek ještě v přípravné fázi, neboť vlády členských států se nedokázaly dohodnout na metodě, která by se měla použít při přípravě následného vyjednávání. Francie a Německo, podporované Evropským parlamentem a Komisí, chtěli vytvořit jakousi skupinu moudrých pod vedením Jacquese Delorse, bývalého předsedy Komise, zatímco ostatní státy upřednostňovaly vytvoření skupiny zástupců vlád členských států.

Navíc zrychlení procesu rozšiřování tlačilo na vlády členských států, aby svolaly novou mezivládní konferenci dříve, než bylo původně v plánu, a tím pádem zůstalo na její přípravu méně času.

Vlády členských států nakonec rozhodly, že finské předsednictví připraví zprávu samo, čímž daly vzniknout zcela nové proceduře v historii mezivládních konferencí.²¹

Mezivládní konference byla zahájena 14. února 2000 a uzavřena byla na summitu v Nice, na jednání, které trvalo od 7. do 11. prosince 2000, do asi půl páté ráno. Ještě nikdy se nestalo, že by summit trval pět dní.²²

Zasedání Evropské rady bylo navíc doprovázeno nepříliš lichotivým mediálním obrazem, kdy několik jednání bylo označeno za bezprecedentně zlostná²³ a někteří státníci neudrželi nervy na uzdě ani po skončení summitu. Jacques Chirac prohlásil, že pracovní postupy se budou muset změnit, neboť není normální končit v pět hodin ráno a ještě méně normální je uvalit na personál hlav států a vlád takový pracovní rytmus, který se vůbec neslučuje s duševním klidem – žádný spánek během tří či čtyř dnů, to je podle něj absurdní.²⁴

Podobný názor zastával i britský premiér Tony Blair.²⁵

Obecně byla vyjednávání chápána jako zmatená až nepříjemná, špatně vedená francouzským předsednictvím projevujícím nevídané obavy o národní

²¹ DÜR, Andreas, MATEO, Gemma: Bargaining Efficiency in Intergovernmental Negotiations in the EU: Treaty of Nice vs. Constitutional Treaty, *European Integration*, 2006, roč. 28, č. 4, s. 387

²² KLÍMA, Michal: Smlouva z Nice – institucionální reforma EU a rovnováha moci, *Politologický časopis*, 2001, roč. 8, č. 4, s.332

²³ BEST, Edward: The Treaty of Nice: Not Beautiful but It'll Do. *Eipascope*, 2001, č. 1, s.2

²⁴ DOUGLAS – SCOTT, Sionaidh: *Constitutional Law of the European Union*, Pearson Education Limited, 1. vydání, Harlow, 2002, s. 36

²⁵ DÜR, Andreas, MATEO, Gemma: Bargaining Efficiency in Intergovernmental Negotiations in the EU: Treaty of Nice vs. Constitutional Treaty, *European Integration*, 2006, roč. 28, č. 4, s. 390

zájmy.²⁶ Padly dokonce poznámky o největší porážce francouzské diplomacie a když už byl znám omezený výsledek mezivládní konference, Agence Europe napsala, že byla-li na začátku tak neschopná příprava, nemohlo se od summitu v Nice očekávat více než pouze průměrná reforma institucionální struktury Evropské unie.²⁷

Ve výsledku se z 27 témat projednávaných na mezivládní konferenci v roce 2000 musela více než polovina „převyjednat“ na mezivládní konferenci v letech 2003 – 2004, přičemž prakticky všechny se týkaly institucionální reformy.²⁸

Lze tedy říci, že jakkoli vypjatá byla atmosféra během vyjednávání Niceské smlouvy, tak její přínos pro ony zmiňované prioritní oblasti byl nedostačující, neboť asi půl roku po jejím vstupu v platnost začalo nové vyjednávání na další mezivládní konferenci.

²⁶ SBRAGIA, Alberta: Conclusion to Special Issue on the Institutional Balance and the Future of EU Governance: The Treaty of Nice, Institutional Balance, and Uncertainty, *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 2002, roč. 15, č. 3, s. 400

²⁷ DŮR, Andreas, MATEO, Gemma: Bargaining Efficiency in Intergovernmental Negotiations in the EU: Treaty of Nice vs. Constitutional Treaty, *European Integration*, 2006, roč. 28, č. 4, s. 388

²⁸ Tamtéž, s. 390

5. Smlouva z Nice

Samotná Smlouva z Nice se skládá ze dvou částí, z nichž první obsahuje věcné úpravy ke Smlouvám ES a EU a druhá je tvořena přechodnými a konečnými ustanoveními. Ke Smlouvě byly dále připojeny 4 protokoly – o rozšíření Unie, o statutu Evropského soudního dvora, o finančních důsledcích zániku Smlouvy o ESUO a o čl. 67 SES vztahujícímu se k přechodným ustanovením Hlavy IV o volném pohybu osob (administrativní spolupráce mezi členskými státy ohledně volného pohybu osob)²⁹. Přijato bylo také 24 deklarácí, z nichž se zpravidla vyčleňují 2 významnější – Deklarace o rozšíření a Deklarace o budoucnosti Unie.³⁰

5.1 Změny přinesené Smlouvou z Nice

Jak jsem již zmiňovala výše, hlavním účelem či cílem Niceské smlouvy bylo připravit ES/EU na největší rozšíření členské základny. To mimo jiné znamená, že ve vztahu k přístupovým zemím, které byly zeměmi se zkušeností s komunistickým režimem a zeměmi v přechodu k demokracii, bylo nutné zdůraznit právě demokratické zásady ES/EU a rovněž důkladně projednat otázky týkající se vnitřního trhu apod. Zásadní změny však měla Niceská smlouva přinést především do institucionální oblasti.

V této kapitole se tedy budu věnovat těmto a dalším jednotlivým oblastem, v nichž na základě Smlouvy z Nice došlo k modifikacím, přičemž klíčové změny – tedy ty institucionální – rozebereme v samostatné kapitole.

5.1.1 Čl. 7 SEU

Smlouva z Nice přinesla v části obecných ustanovení SEU novelizaci čl. 7, který obsahuje ustanovení o tzv. suspenzivní klauzuli (nebo také o obraně základních hodnot), tzn. suspenzi práv členského státu, který vážně a soustavně porušuje principy respektu k demokracii, principy ochrany lidských práv a zákony.³¹

Přestože byl článek 7 spojován původně s rozšiřováním ES/EU směrem na východ³², hledat v tomto pozměněném ustanovení musíme rovněž snahu reagovat

²⁹ ŠIŠKOVÁ, Naděžda, STEHLÍK, Václav: *Evropské právo 1 – Ústavní základy Evropské unie*, Linde Praha a.s., Praha, 2007, s. 272

³⁰ CRAIG, Paul, BÚRCA, Grainne de: *EU Law: Text, cases and materials*, Oxford University Press, 4. vydání, Oxford, 2008, s. 27

³¹ Tamtéž

³² FIALA, Petr, PITROVÁ, Markéta: *Evropská unie*, Centrum pro studium demokracie a kultury, 2. vydání, Brno, 2009, s. 167

na nedávnou zkušenost s rakouskou krizí, kdy se v r. 1999 dostala do vládní koalice Strana svobodných (FPÖ) kontroverzního Jörga Haidera, jehož nepřátelský postoj k EU byl všeobecně znám. Na tuto situaci zareagovalo zbylých 14 členských států ES/EU diplomatickými sankcemi. Nicméně Haider v r. 2000 na post předsedy Strany svobodných rezignoval a k použití článku 7 nakonec nedošlo.³³

Článek 7 SEU po úpravě nabízí detailnější proceduru, která proběhne před přijetím kroků proti dotčenému členskému státu. Umožní například členským státům použít čl. 7 i v případě, kdy se jedná o pouhé nebezpečí porušení výše popsaných zásad.

Dále platí, že dotčený členský stát má nově možnost být vyslechnut před přijetím rozhodnutí o existenci nebezpečí takového porušení a rovněž se po zmiňované zkušenosti s Rakouskem zavádí vypracování nezávislých posudků – „článek uvádí, že Rada může požádat nezávislé osobnosti, aby v přiměřené lhůtě předložily zprávu o situaci v daném členském státě.“³⁴ Jako perličku bych chtěla uvést, že v případě Rakouska byly tyto tři nezávislé osobnosti voleny předsedou Evropského soudu pro lidská práva.³⁵

Vidíme tedy, že tzv. výbory tří moudrých se staly oblíbeným a poměrně často využívaným nástrojem pro jakousi reflexi a objektivitu, a též je lze vnímat jako snahu o projev demokratičnosti ES/EU.

Další úpravou je, že kromě alespoň jedné třetiny členských států a Evropské komise smí návrh na zahájení procedury podle čl. 7 SEU podat i Evropský parlament svojí třípětinovou většinou – zde pozorujeme další formu posilování pravomocí Evropského parlamentu. Navíc má EP nově pravomoc souhlasu, ve spolupráci s Radou, sloužící k vydání prohlášení o vážném porušení práv členským státem, které je rozšířeno příslušnými doporučeními.³⁶

Poslední změna upravuje hlasování o takovém porušení či jeho nebezpečí v Radě, kdy se proti jednomyslnosti požadované Amsterodamskou smlouvou zavádí čtyř-pětinová většina hlasů.

³³ FIALA, Petr, PITROVÁ, Markéta: *Evropská unie*, Centrum pro studium demokracie a kultury, 2. vydání, Brno, 2009,

³⁴ ŠÍŠKOVÁ, Naděžda, STEHLÍK, Václav: *Evropské právo 1 – Ústavní základy Evropské unie*, Linde Praha a.s., Praha, 2007, s. 273

³⁵ WOUTERS, Jan: Institutional and Constitutional Challenges for the European Union – Some Reflections in the Light of the Treaty of Nice, In KELLERMAN, Alfred, DE ZWAAN, Jaap, CZUCZAI, Jenő (eds), *EU Enlargement: The Constitutional Impact at EU and National Level*, Asser Press, The Hague, 2001, s. 38

³⁶ KLÍMA, Michal: Smlouva z Nice – institucionální reforma EU a rovnováha moci, *Politologický časopis*, 2001, roč. 8, č. 4, s. 339

Rada má nově povinnost dále pravidelně přezkoumávat, zda v dotčeném státě nedošlo ke změně situace, přičemž Smlouva z Nice stanoví, že přijatá opatření vůči takovému státu se zruší neprodleně po rozhodnutí Rady kvalifikovanou většinou.³⁷

Lisabonská smlouva pak nahrazuje slovní spojení o předložení zprávy o situaci v daném členském státě spojením „podat tomuto státu doporučení“. Výbor tedy rovnou doporučí danému členskému státu, aby změnil své chování.

Závěrem bych chtěla poznamenat, že je potřeba si uvědomit, že ve své podstatě je čl. 7 SEU pouze jakýmsi politickým nástrojem. Členské státy mají především obavy z negativního dopadu takového nařčení na svoji pověst – v Rakousku se v oné inkriminované době dokonce údajně snížil počet turistů. Nejde samozřejmě pouze o zisk z cestovního ruchu, ale také o důvěryhodnost země na poli mezinárodních vztahů. Suspenzivní klauzule podle mého názoru zůstane tak trochu nevyužitá, protože neočekávám, že by jí bylo zapotřebí. Vzhledem k současné situaci v Maďarsku, kde byl přijat nový mediální zákon, jenž prakticky umožňuje cenzuru, se však může stát, že čl. 7 bude využit jako určitá hrozba. Dojde-li k „nejhoršímu“ a článek se použije, pak bude jistě nesmírně horkým tématem pro budoucnost celé EU.

5.1.2 Změny v komunitárním pilíři

Změny v komunitárním pilíři přinesené Smlouvou z Nice se vztahují především k institucionální struktuře ES/EU a k proceduře rozhodování.

Hlavním politickým úspěchem byla dohoda na institucionálních změnách nutných kvůli rozšíření ES/EU, tedy na stanovení vážení hlasů v Radě, na přerozdělení míst v Evropském Parlamentu a na složení Komise. Dále se změny dotkly také procedury spolurozhodování, jejíž použití se rozšířilo; Evropského soudního dvora a principu flexibility. Všechny tyto změny budu ve své práci rozebírat v následujících kapitolách a zároveň je srovnám se změnami, které přinesla Lisabonská smlouva. Zásadní institucionální změny z Nice jsou pak obsaženy v Protokolu o rozšíření a ve dvacáté deklaraci připojené ke Smlouvě z Nice, tvořící tak její nedílné součásti.

³⁷ FIALA, Petr, PITROVÁ, Markéta: *Evropská unie*, Centrum pro studium demokracie a kultury, 2. vydání, Brno, 2009, s. 167

5.1.3 Změny v rámci druhého pilíře – Společná zahraniční a bezpečnostní spolupráce

Nejdůležitější změny, které Smlouva z Nice přinesla druhému pilíři maastrichtského chrámu, jsou spojeny s bezpečnostní a obrannou politikou v článku 17 SEU.

Všechna ustanovení odkazující na Západoevropskou unii byla zrušena a byla zdůrazněna akceschopnost samotné EU. Novelizace ustanovení se týká zejména progresivně se formující společné obranné politiky, kdy došlo k praktickému vyloučení úlohy ZEU, zatímco role NATO byla posílena.³⁸ Tato skutečnost byla předem nastíněna Marseillskou deklarací ZEU z listopadu 2000.³⁹ Vznikla tak řada otázek doprovázejících zánik Západoevropské unie jako integrální součásti EU, avšak ve své práci se jim z důvodu omezeného rozsahu věnovat nebudu.

Dále došlo ke změně v článku 25 SEU, kdy Politický výbor byl nahrazen Politickým a bezpečnostním výborem, který má mimo jiné za úkol strategicky řídit operace pro řešení krizí. Výbor byl popsán také jako základní součást Evropské bezpečnostní a obranné politiky a Společné zahraniční a bezpečnostní politiky.⁴⁰ Podrobněji se touto problematikou zabývá Simon Duke v citované literatuře.

Hlasování v Radě kvalifikovanou většinou se rozšířilo na volbu zvláštních představitelů na základě článku 23(2) SEU a na uzavírání určitých mezinárodních dohod (zamýšlených k provedení společné akce nebo společného postoje⁴¹) na základě článku 24 SEU, což platí i pro paralelní ustanovení v třetím pilíři.⁴²

Niceská smlouva také zavedla nové ustanovení povolující posílenou spolupráci v druhém pilíři – článek 27a SEU. Vztahuje se na provedení společné akce nebo společného postoje (čl. 27b SEU)⁴³, jsou-li splněny požadavky článku 27a SEU. Vojenské a obranné záležitosti v jejich věcné působnosti byly z konceptu posílené spolupráce vyloučeny, a to především díky odporu Spojeného království

³⁸ MATHIJSEN, P.S.F.R. *A guide to European Union Law*, Sweet & Maxwell, 8. vydání, Londýn, 2004, s. 23

³⁹ DUKE, Simon. *After the Applause Stops: Nice's Aftermath and the Prospects for CESDP*. *Eipascope*, 2001, č. 1, s.24

⁴⁰ Tamtéž, s. 25

⁴¹ ŠÍŠKOVÁ, Naděžda, STEHLÍK, Václav: *Evropské právo I – Ústavní základy Evropské unie*, Linde Praha a.s., Praha, 2007, s. 280

⁴² CRAIG, Paul, BÚRCA, Grainne de: *EU Law: Text, cases and materials*, Oxford University Press, 4. vydání, Oxford, 2008, s. 28

⁴³ ŠÍŠKOVÁ, Naděžda, STEHLÍK, Václav: *Evropské právo I – Ústavní základy Evropské unie*, Linde Praha a.s., Praha, 2007, s. 280

Velké Británie a Severního Irska.⁴⁴ Konkrétní postup je schvalován kvalifikovanou většinou v Radě po obdržení stanoviska Komise.

V druhém pilíři, na rozdíl od prvního a třetího pilíře, zůstalo v rámci posílené spolupráce zachováno právo veta, tzn., že členský stát má možnost se odvolat k Evropské radě, která rozhodne jednomyslně.⁴⁵ Takové právo veta, tzv. „lucemburského typu“, nalezneme v čl. 23 č.2 odst.3 SEU.⁴⁶

Lisabonská smlouva, která ruší pilířovou strukturu, stanoví, že společná bezpečnostní a obranná politika podléhá zvláštním pravidlům a postupům a nestanoví-li Smlouvy jinak, je prováděna jednomyslně Evropskou radou a Radou. Přijímání legislativních aktů je vyloučeno a tuto politiku vykonává spolu s členskými státy vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku. Oblast SZBP si i tak přes zrušení pilířové struktury ponechává svoji specifickou povahu.

Vysoký představitel bude předsedat Radě pro zahraniční vztahy a zároveň bude komisařem koordinujícím vnější vztahy Unie. Při plnění jeho úkolů mu bude pomáhat nová Evropská služba pro vnější činnost.

Dále spolu s Lisabonskou smlouvou došlo k začlenění Evropské obranné agentury do primárního práva (čl. 42 odst. 3 SEU). Do té doby agentura fungovala pouze na základě rozhodnutí Rady a Lisabonská smlouva jí tímto poskytla silnější mandát k tomu, aby naplňovala požadavky týkající se navyšování vojenských schopností Unie a členských států.

Novinkou je mimo jiné i možnost přijmout omezující opatření (týkající se především hospodářských a finančních vztahů obvykle s třetími zeměmi), vůči fyzickým či právnickým osobám/skupinám nebo nestátním subjektům.

5.1.4 Změny v rámci třetího pilíře

V rámci třetího pilíře maastrichtského chrámu došlo se Smlouvou z Nice k relativně málo změnám. Tak například Eurojust – Evropská jednotka pro soudní spolupráci – se dočkal formálního zakotvení ve smlouvě a jeho funkce je popsána v článku 31(2) SEU.⁴⁷ Podporou spolupráce skrze Eurojust byla pověřena Rada, jež

⁴⁴ BEST, Edward: *The Treaty of Nice: Not Beautiful but It'll Do*. *Eipascope*, 2001, č. 1, s. 7

⁴⁵ KLÍMA, Michal: Smlouva z Nice – institucionální reforma EU a rovnováha moci, *Politologický časopis*, 2001, roč. 8, č. 4, s. 340

⁴⁶ ŠIŠKOVÁ, Naděžda, STEHLÍK, Václav: *Evropské právo 1 – Ústavní základy Evropské unie*, Linde Praha a.s., Praha, 2007, s. 280

⁴⁷ CRAIG, Paul, BÚRCA, Grainne de: *EU Law: Text, cases and materials*, Oxford University Press, 4. vydání, Oxford, 2008, s. 29

má za úkol přispívat ke koordinaci mezi orgány činnými v trestním řízení v každém z členských států, má podporovat pomoc zprostředkovanou Eurojustem v případech vyšetřování přeshraniční trestné činnosti a jiné organizované trestné činnosti, a zároveň má usnadňovat spolupráci Eurojustu se soustavou soudů.⁴⁸

Důležitých změn se však dočkala ustanovení o posílené spolupráci, čl. 40, 40a a 40b SEU. Stejně jako u druhého pilíře, tato ustanovení podléhají obecným požadavkům posílené spolupráce v čl. 43 až 45 SEU. Cílem by mělo být rychlejší rozvíjení prostoru svobody, bezpečnosti a práva.⁴⁹ Nejvýraznějším následkem úpravy třetího pilíře je posílení role Komise, ke které jako k první musí směřovat žádosti členských států o navázání posílené spolupráce a pouze v případě, že je Komise odmítne nebo sama návrh nepředloží Radě, mohou státy svoji žádost předložit přímo Radě. Parlament zde zastupuje pouze konzultativní funkci. Právo veta bylo nahrazeno měkčí ochranou členských států, které však i nadále mohou požádat o předložení věci Evropské radě, tedy jako v rámci komunitárního pilíře.⁵⁰

Můžeme zde tedy jasně pozorovat pokračování trendu nastoleného Amsterodamskou smlouvou, tzn. pokračování komunitarizace třetího pilíře.

Pravomoc posuzovat akty třetího pilíře, přijaté v rámci posílené spolupráce, byla nově připsána Evropskému soudnímu dvoru.⁵¹

Amsterodamskou smlouvou komunitarizovaná část třetího pilíře, tzn. Hlava IV – Vízová, azylová a přistěhovalecká politika a jiné politiky týkající se volného pohybu osob, se v rámci Smlouvy z Nice rovněž dočkala určitých změn. Došlo k úpravě rozhodovacích mechanismů, kdy Niceská smlouva rozšířila aplikaci procedury podle článku 251 SES již během tehdejšího pětiletého přechodného období. Dále bylo do čl.67 „vlozeno nové ustanovení, podle kterého bylo možné spolurozhodovací proceduru v oblasti azylové politiky a určování minimálních standardů pro dočasnou ochranu vyhnaných osob uplatnit již během přechodného období. Tato možnost byla aplikovatelná pouze v případě, že Rada na základě jednomyslného rozhodnutí přijala

⁴⁸ FIALA, Petr, PITROVÁ, Markéta: *Evropská unie*, Centrum pro studium demokracie a kultury, 2. vydání, Brno, 2009, s. 697

⁴⁹ Tamtéž

⁵⁰ CRAIG, Paul, BÚRCA, Grainne de: *EU Law: Text, cases and materials*, Oxford University Press, 4. vydání, Oxford, 2008, s. 29

⁵¹ ŠIŠKOVÁ, Naděžda, STEHLÍK, Václav: *Evropské právo 1 – Ústavní základy Evropské unie*, Linde Praha a.s., Praha, 2007, s. 280

společná pravidla a základní zásady. Tato změna se vztahovala také na opatření související s justiční spoluprací v civilních věcech, s výjimkou rodinného práva.⁵²

K čl. 67 SES byl ve Smlouvě z Nice připojen Protokol č. 35, který mění rozhodovací proceduru v otázce opatření k zajištění administrativní spolupráce mezi příslušnými úřady státní správy členských států a mezi těmito správami a Komisí (čl. 66 SES), od 1. května 2004 je zde zavedeno hlasování kvalifikovanou většinou v Radě na návrh Komise a po konzultaci s Evropským parlamentem.⁵³

Zatímco Niceská smlouva v rámci třetího pilíře příliš změn nepřinesla, tak Lisabonská smlouva jej poměrně výrazně reformuje. Zrušením pilířové struktury dochází ke komunitarizaci justiční a policejní spolupráce v trestních věcech, tzn., že nyní se v této oblasti budeme setkávat se směrnicemi a nařízeními a mezivládní – kooperační princip je nahrazen principem nadnárodním, tzn., že se v dané oblasti začne uplatňovat integrace. Očekává se např. dynamičtější rozšiřování evropského zatykače na větší škálu skutkových podstat. Je však potřeba uvědomit si, že ačkoli je integrace v této oblasti žádoucí a opodstatněná (např. z důvodu zrušení vnitřních hranic), tak má nesmírný potenciál zasahovat do lidskoprávních a ústavních principů a zároveň do suverenity členských států. Proto je vhodné zmínit, že Lisabonská smlouva zavádí tzv. emergency break – mechanismus pojistky, který ošetřuje právě takto citlivou oblast systému vnitrostátního trestního soudnictví.

Z dalších změn pro oblast policejní a justiční spolupráce v trestních věcech obsažených v Lisabonské smlouvě bych ráda poukázala ještě na jednu, dle mého názoru významnou, a to na omezení iniciační pravomoci členských států. Jednotlivé státy již nebudou moci předkládat návrhy legislativních aktů – takový návrh bude moci kromě Komise podat nejméně čtvrtina všech členských států. Státy tak budou nuceny hledat pro své návrhy podporu u většího počtu států a zamezí to teoretické snaze některých členských států řešit na unijní úrovni své problematice trestněprávní instituty.

5.1.5 Posílená spolupráce

V této kapitole se budeme zabývat posílenou spoluprací, o které jsem se zmiňovala v kapitolách o změnách v jednotlivých pilířích maastrichtského chrámu. Nicméně nyní jí pro její důležitost věnuji samostatnou kapitolu.

⁵² FIALA, Petr, PITROVÁ, Markéta: *Evropská unie*, Centrum pro studium demokracie a kultury, 2. vydání, Brno, 2009, s. 698

⁵³ Tamtéž

Posílená spolupráce je vlastně pozměněná a především zjednodušená tzv. užší spolupráce, zavedená Smlouvou z Amsterdamu.

Stručně lze užší spolupráci popsat jako oprávnění pro skupinu členských států spolupracovat v rámci zájmů Unie, ačkoliv ne všechny členské státy se na takové spolupráci chtějí podílet, případně toho nejsou v daném momentě schopny, a s tím, že je pro tyto neúčastníky se státy zachována možnost připojit se později.⁵⁴

Užší/posílená spolupráce se jinak označuje jako tzv. flexibilita. „Ratio flexibility spočívá ve vypracování mechanismu pro zajištění různých úrovní integrace a kooperace mezi členskými státy, zejména tam, kde určitá skupina států provádí společnou politiku...Uvedené absentující státy pak následně uvedenými postupy nejsou dotčeny, nicméně nemohou je zpochybnit...I přesto, že jednomyslnosti není možné dosáhnout, umožňuje tento mechanismus cestou zaprotokolování konstruktivní abstinence ze strany části států pokračovat v realizaci opatření ze strany většiny států“⁵⁵

Na agendu mezivládní konference se otázka posílené spolupráce dostala až dodatečně, rozhodnutím Evropské rady na summitu v Santa María de Feira v červnu r. 2000. „Rozhodnutí vycházelo z dlouhodobé potřeby zvýšit flexibilitu společného postupu v podmínkách stále se zvyšující heterogenity EU v souvislosti s jednotlivými etapami rozšiřování. Navíc některé aktivity členských zemí EU se již dříve spontánně rozvíjely mimo právní rámec Společenství (například Schengenská dohoda). Další faktor, který přispěl k zařazení tohoto tématu do jednací agendy MK, souvisí s tím, že relativně čerstvě přijatý princip flexibility, který po ratifikaci Amsterodamské smlouvy vstoupil v platnost od května 1999, nebyl v praxi ani jednou uplatněn. Z důvodů minimalizace rizika ohrožení soudržnosti EU totiž Amsterodamská smlouva stanovila příliš vysoké bariéry pro ustavení užší formy spolupráce.“⁵⁶

Návrhy na IGC, ze které vzešla Smlouva z Nice, se v oblasti flexibility týkaly především uvolnění zmocňovacích doložek zavedených Amsterodamskou smlouvou. Především mělo být zrušeno právo veta, neboť ačkoliv Rada o povolení užší spolupráce rozhodovala kvalifikovanou většinou, tak členský stát, který prohlásil, že se takové zmocnění dotýká důležitých státních zájmů jeho národní politiky, způsobil

⁵⁴ EUROPEAN COMMISSION: *Who is who in the European Union? – What difference will the Treaty of Nice make?*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburg, 2001, s. 12

⁵⁵ ŠIŠKOVÁ, Naděžda, STEHLÍK, Václav: *Evropské právo I – Ústavní základy Evropské unie*, Linde Praha a.s., Praha, 2007, s. 268 – 269

⁵⁶ KLÍMA, Michal: Smlouva z Nice – institucionální reforma EU a rovnováha moci, *Politologický časopis*, 2001, roč. 8, č. 4, s. 339

další hlasování kvalifikovanou většinou v Radě o postoupení daného návrhu Evropské radě, aby jednomyslně rozhodla. Dále měl být zhruba na třetinu snížen minimální počet účastnických členských států potřebný k navrhované dohodě, který byl předtím stanoven na většinu států, a nakonec mělo dojít k rozšíření možnosti navázání spolupráce i na další oblasti, zejména na oblast společné zahraniční a bezpečnostní politiky.

Smlouva z Nice pak zavádí pojem posílené spolupráce a je jí věnována Hlava VII SEU, v rámci SES se objevuje v čl. 11.

Posílená spolupráce se smí používat ve všech třech pilířích, kdy obecné předpoklady jsou pro všechny pilíře stejné, s ohledem na čl. 43 SEU. Nicméně pro komunitární pilíř platí specifické požadavky, týkající se schvalovacích procedur a udělení zmocnění k provedení posílené spolupráce. Komise a Evropský parlament zde mají silnější postavení.⁵⁷

Článek 11 SES výslovně stanoví, že členské státy mající zájem na navázání posílené spolupráce, podají žádost Komisi, která smí návrh předložit Radě, ale také nemusí – v tom případě sdělí dotčeným státům proč.

V rámci komunitárního pilíře Komise rozhodne také o žádosti členského státu o připojení se k již probíhající posílené spolupráci. Komise rozhodne i o případné zvláštní právní úpravě, považuje-li ji za nezbytnou.

Rada uděluje zmocnění k posílené spolupráci na návrh Komise hlasováním kvalifikovanou většinou v souladu s čl. 43 až 45 SEU – tzn., že hlasování o zmocnění se týká v Radě pouze těch zástupců členských států, které mají zájem na posílené spolupráci participovat.

Zmocnění se navíc udělí až po konzultaci s Evropským parlamentem a týká-li se posílená spolupráce některé z oblastí, na niž se vztahuje mechanismus uvedený v čl. 251 SES, je pro udělení takového zmocnění nutný souhlas Evropského parlamentu. Dále je nutné podotknout, že podle čl.11 odst.2 SES smí každý člen Rady požádat o předložení věci Evropské radě, tzn. každý zástupce členského státu, ať už účastnícího se nebo oponentního.

Text Smlouvy z Nice indikuje, že v rámci ES (a v rámci třetího pilíře) může být věc stále postoupena Evropské radě než je Radou přijato rozhodnutí, ale již se

⁵⁷ ŠIŠKOVÁ, Naděžda, STEHLÍK, Václav: *Evropské právo I – Ústavní základy Evropské unie*, Linde Praha a.s., Praha, 2007, s. 277

neobjevuje jednomyslnost jako podmínka rozhodnutí Evropské rady o dané věci.⁵⁸ Vidíme tedy, že návrh na zrušení práva veta byl do Smlouvy úspěšně promítnut.

Čl. 43a SEU stanoví obecný předpoklad pro posílenou spolupráci následovně: posílenou spolupráci lze použít jako poslední prostředek, pokud bylo v rámci Rady shledáno, že cílů této spolupráce nelze dosáhnout v přiměřené lhůtě za použití příslušných ustanovení Smluv.

Zamýšlená posílená spolupráce členských států je možná v případě že:

- podporuje cíle ES a EU, chrání jejich zájmy a slouží k prohloubení integrace
- nenarušuje zásady obsažené ve Smlouvách ani jednotný institucionální rámec
- respektuje *acquis communautaire* a další opatření přijatá na základě ustanovení Smluv
- zůstává v mezích pravomocí Unie a Společenství a nedotýká se oblastí spadajících do výlučné pravomoci Společenství
- nenarušuje vnitřní trh ani hospodářskou a sociální soudržnost, což je nové restriktivní ustanovení zavedené Niceskou smlouvou⁵⁹
- nevytváří překážku ani diskriminaci v obchodu mezi členskými státy a nevyvolává mezi nimi narušení hospodářské soutěže
- sdružuje nejméně 8 členských států
- zachovává práva, pravomoci a povinnosti neparticipujících členských států
- neovlivňuje ustanovení protokolu o začlenění schengenského *acquis* do rámce EU
- zůstává otevřena všem členským státům.

„Požadavek otevřenosti pro všechny členské státy je zvláště akcentován a jeho význam je navíc posílen ustanovením čl. 43b SEU, který výslovně uvádí, že Komise a členské státy podílející se na posílené spolupráci dbají na to, aby bylo k účasti povzbuzeno co nejvíce členských států.“⁶⁰

Dle mého názoru je velmi důležitý ještě jeden aspekt posílené spolupráce, který je explicitně uveden v čl.44 SEU, tedy že akty a rozhodnutí přijaté v souvislosti

⁵⁸ BEST, Edward: *The Treaty of Nice: Not Beautiful but It'll Do*. *Eipascope*, 2001, č. 1, s. 6

⁵⁹ CRAIG, Paul, BÚRCA, Grainne de: *EU Law: Text, cases and materials*, Oxford University Press, 4. vydání, Oxford, 2008, s. 30

⁶⁰ ŠIŠKOVÁ, Naděžda, STEHLÍK, Václav: *Evropské právo I – Ústavní základy Evropské unie*, Linde Praha a.s., Praha, 2007, s. 277

s posílenou spoluprací nejsou součástí *acquis communautaire*. ES/EU tak dává svým členům prostor pro jakési volnější jednání v rámci projektů posílené spolupráce a nechává na nich, aby si vybrali, kde chtějí ještě hlubší spolupráci, aniž by do ní nutně nutili zbylé členy – tedy kompletní ES/EU.

Pro princip flexibility upravený Smlouvou z Nice tak platí jakési uvolnění přísných pravidel zavedených Amsterodamskou smlouvou, které vidíme především na snížení minimálního počtu členských států pro vytvoření skupiny podílející se na posílené spolupráci, dále na rozšíření oblastí spadajících pod proceduru posílené spolupráce a v neposlední řadě na odstranění práva veta ze strany jednoho členského státu v komunitárním a v třetím pilíři.

Minimální počet států žádajících o zmocnění k posílené spolupráci byl stanoven na 8, což v době před rozšířením, kdy bylo členských států 15, ponechává podmínku z Amsterodamské smlouvy o většině států nepozměněnou, avšak výrazně se projeví v situaci, kdy je členská základna tvořena 27 státy, tzn., že 8 z nich je o něco méně než jedna třetina.

Rozšíření posílené spolupráce se promítne zejména v oblasti druhého pilíře, kde se tato forma spolupráce použije v případech implementace společných akcí a společných postupů, avšak otázky vojenského a obranného charakteru jsou, jak jsem již uváděla, vyloučeny. Navíc zůstává v druhém pilíři zachováno právo veta, kdy členský stát se smí odvolat k Evropské radě, jež rozhodne jednomyslně.

Zároveň se flexibilita již nezakazuje tam, kde by mohla ovlivnit *acquis communautaire* nebo pravomoci a práva neúčastníků se členských států. Tento zákaz byl ve Smlouvě z Nice nahrazen „respektem“ k *acquis* a pravomocím a právům neúčastníků se států.⁶¹

Prvek flexibility tak podle mého názoru přináší členským státům možnost snížení jakési rigidní podstaty společného postupu. Pomáhá vytvářet model tzv. vícerychlostní Evropy, nicméně otázkou zůstává, zda je to prvek přispívající k udržení jednotné Evropy a k prohlubování integrace v rámci Evropské unie, nebo zda jde o prvek sloužící k čím dál větší heterogenitě a extrémně intergovernmentálnímu principu.

⁶¹ CRAIG, Paul, BÚRCA, Grainne de: *EU Law: Text, cases and materials*, Oxford University Press, 4. vydání, Oxford, 2008, s. 30

Lisabonská smlouva pak zavádí pro posílenou spolupráci hned několik změn. Například podmínka udávající počet států, které se budou chtít takové spolupráce účastnit, navýšila tento počet z osmi na devět.

Dále bych chtěla vyzdvihnout silnější zapojení Evropského parlamentu – ten musí s posílenou spoluprací států vyslovit souhlas, a až pak o ní smí Rada rozhodnout.

V několika ustanoveních týkajících se policejní a justiční spolupráce v trestních věcech navíc funguje specifický režim – postačí pouze oznámení zúčastněných členských států o jejich úmyslu. Není tedy potřeba souhlas Rady.

Odlišná úprava platí pro oblast společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Smlouva z Nice zde povolovala posílenou spolupráci jen v implementaci. Lisabonská smlouva nemá specifické rozlišení pro posílenou spolupráci na implementační a na strategické rovině, nicméně zde platí, že k posílené spolupráci se musí v obou případech dojit jednomyslně.

Na závěr bych ráda zmínila, že za určitý typ posílené spolupráce lze považovat i novou tzv. stálou strukturovanou spolupráci v obraně. Zde ale nefiguruje podmínka minimálního počtu zúčastněných členských zemí.

6. Institucionální změny

Instituce a přerozdělování moci v nich, hrály klíčovou roli při vyjednávání členských států na mezivládní konferenci a byly to právě ty „amsterodamské zbytky“, které Smlouva z Nice dostala za úkol vyřešit. Byly to především institucionální změny, které měly připravit ES/EU na tzv. východní rozšíření, tzn., že tyto změny byly hlavním účelem Niceské smlouvy.

6.1 Evropská komise

Jak jsem uváděla výše, velikost a složení Komise tvořily jeden z hlavních bodů plánované mezivládní konference již od summitu Evropské rady v Kolíně. Zástupci členských států považovali tuto otázku za jednu ze stěžejních, a to především kvůli blížícímu se rozšíření ES/EU o 10 (resp. 12) států střední a východní Evropy. Dle mého názoru se tato otázka stala zásadní i kvůli předcházející krizi spojené s Komisí pod vedením Jacquese Santera, jehož: „funkční období skončilo předčasně poté, co někteří členové jeho Komise byli obviněni z úplatkářství a protěžování svých rodinných příslušníků při udělování zakázek. Finanční skandál otřásl postavením Komise, potažmo i Uní jako celkem.“⁶² Byl zde tedy jasný prostor pro nutnou reformu.

Od svého počátku se Komise skládala ze dvou státních příslušníků za státy s vysokou populací a z jednoho státního příslušníka za méně lidnaté státy. Kdyby byl takový systém zachován, tak by se spolu s rozšířením Unie počet komisařů rozrostl na 33, tudíž skoro na čtyřnásobek jejich původního počtu.⁶³

Výsledek jednání mezivládní konference v tomto směru přinesl změnu pro 5 největších členských států – Německo, Francii, Spojené království, Itálii a Španělsko – s tím, že místo dvou komisařů budou mít od 1. ledna 2005 jen jednoho, tedy stejně jako státy středně velké a malé. Strop pro počet komisařů byl stanoven na 27. Protokol o rozšíření Evropské unie, přiložený ke Smlouvě z Nice v čl. 4 odst.2 dále uvádí, že v momentě, kdy Unie dosáhne počtu 27 členů, tak se počet členů Komise sníží a tito členové budou vybíráni na základě rotačního systému, přičemž podrobnosti uspořádání rotace a vlastní počet členů Komise určí Rada

⁶² ZBÍRAL, Robert: *Institucionální rámec Evropské unie: Právně-politologický pohled*, Linde Praha, a.s., 1. vydání, Praha, 2007, s. 94

⁶³ EUROPEAN COMMISSION: *Who is who in the European Union? – What difference will the Treaty of Nice make?*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburg, 2001, s. 14

jednomyslným hlasováním. Národnost komisařů pak bude určena právě tímto rotačním systémem, jenž bude spravedlivý ke všem členským státům⁶⁴ a bude fungovat na principu rovnosti.⁶⁵ Maximální počet komisařů tedy není pevně stanoven, avšak musí být nižší než 27 a složení Komise by mělo dostatečně reflektovat demografickou a geografickou škálu členských států Unie.

Lze říci, že v souvislosti s nárůstem počtu komisařů vznikl soubor nových pravomocí pro jejich předsedu.⁶⁶ Předseda Komise, historicky daný primus inter partes, tak dostal ve Smlouvě z Nice rozsáhlejší pravomoci a nástroje pro řízení Komise, které ještě více posilují jeho postavení vůči zbytku komisařů.⁶⁷

Článek 217(1) SES stanoví, že Komise pracuje pod politickým vedením svého předsedy, který rozhoduje o její vnitřní organizaci, aby zajistil spojitost, výkonnost a kolegiální její činnosti. Předseda rovněž rozhodne o rozdělení působnosti mezi komisaře a může toto rozdělení během funkčního období (5 let) měnit.

Předseda Komise smí se souhlasem kolegia volit z jeho členů místopředsedy a také získal pravomoc propouštět jednotlivé komisaře⁶⁸, a to také se souhlasem kolegia. I tady jasně vidíme promítnutí krize Santerovy Komise. Dále předseda zastupuje Komisi ve styku s ostatními institucemi ES/EU a na základě čl.4 SEU je členem Evropské rady.

Smlouva z Nice novelizovala také proceduru jmenování Evropské komise a Evropský parlament tak opět posílil své pravomoci, neboť jeho role se s Niceskou smlouvou téměř vyrovnala roli členských států. Jmenování předsedy se děje na návrh Rady jednající ve složení hlav států nebo předsedů vlád a hlasující kvalifikovanou většinou. Takto nominovaný předseda musí být schválen Evropským parlamentem. Členské státy navrhují své kandidáty. Seznam kandidátů na komisaře přijme Rada kvalifikovanou většinou ve shodě s Parlamentem schváleným kandidátem na předsedu.⁶⁹ „Celá Komise pak musí jako sbor ad bloc získat souhlas

⁶⁴ Srov. EUROPEAN COMMISSION: *Who is who in the European Union? – What difference will the Treaty of Nice make?*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburg, 2001, s. 14 a ZBÍRAL, Robert: *Institucionální rámec Evropské unie: Právně-politologický pohled*, Linde Praha a.s., 1. vydání, Praha, 2007, s. 95

⁶⁵ BEST, Edward: *The Treaty of Nice: Not Beautiful but It'll Do*. *Eipascope*, 2001, č. 1, s.3

⁶⁶ EUROPEAN COMMISSION: *Who is who in the European Union? – What difference will the Treaty of Nice make?*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburg, 2001, s. 14

⁶⁷ ZBÍRAL, Robert: *Institucionální rámec Evropské unie: Právně-politologický pohled*, Linde Praha, a.s., 1. vydání, Praha, 2007, s. 95

⁶⁸ CRAIG, Paul, BÜRCA, Grainne de: *EU Law: Text, cases and materials*, Oxford University Press, 4. vydání, Oxford, 2008, s. 41

⁶⁹ Tamtéž, s. 39

Parlamentu pro svůj nástup do funkce, kterému ještě předchází jmenování kvalifikovanou většinou v Radě...Parlament pojímá proces jmenování jako příležitost, ve které může ukázat svoji sílu...Příkladem je proces takzvaných slyšení, při kterém jsou kandidáti na komisaře po vzoru amerického Senátu podrobeni podrobnému výslechu před parlamentními výbory, při kterém poslanci přezkoumávají jejich odborné i lidské schopnosti. Tento postup není nijak zakotven v zakládacích smlouvách a vychází pouze z vlastní interpretace pravomocí Parlamentem.⁷⁰

Lisabonská smlouva do existence Komise zasáhla ještě před svým vstupem v platnost – aby nedošlo k redukci počtu členů Evropské komise, předjímané Niceskou smlouvou, sloužila Komise na omezenou dobu déle, než původně měla. Se vstupem Lisabonské smlouvy v platnost ke snížení počtu komisařů nedošlo a díky zárukám poskytnutým Irsku v souvislosti s druhým referendem o Lisabonské smlouvě k tomuto snížení ani nedojde.

Další novou úpravou týkající se Komise je jmenování a volba jejího předsedy. Kandidáta na předsedu Evropské komise od nynějška navrhuje Evropská rada svojí velkou kvalifikovanou většinou, a to s přihlédnutím k výsledkům voleb do Evropského parlamentu. Předsedu následně volí Evropský parlament většinou všech svých členů.

6.1.1 Shrnutí

Výsledek jednání o velikosti Komise lze do značné míry označit za úspěch menších států, které vnímají své zastoupení v Komisi jako záruku svých zájmů ve vztahu k velkým zemím. Můžeme tedy říct, že argument podporující menší Komisi jako orgán výrazně efektivnější, nezávislý na vazbě na členské státy, který by tudíž lépe ochraňoval zájmy menších zemí, je převážen obavami malých států ze snahy větších členských států udělat z Komise pouze jakýsi administrativní orgán.⁷¹ Dokonce se objevily obavy ze zablokování dalšího rozšiřování na více než 27 států ze strany malých zemí, aby tím nepřišly o své zastoupení v Komisi.⁷²

Nicméně se zcela očividně nabízí otázka, zda Komise o 27 členech bude schopna efektivně fungovat a zda agendy, nebo-li portfolia jednotlivých komisařů,

⁷⁰ ZBÍRAL, Robert: *Institucionální rámec Evropské unie: Právně-politologický pohled*, Linde Praha, a.s., 1. vydání, Praha, 2007, s. 99

⁷¹ Tamtéž

⁷² KLÍMA, Michal: Smlouva z Nice – institucionální reforma EU a rovnováha moci, *Politologický časopis*, 2001, roč. 8, č. 4, s. 333

budou stejně hodnotná, nebo jestli každé z nich bude mít dostačující opodstatnění jako samostatný „resort“.

Odovědí na tuto otázku může být, že v dobách, kdy v Komisi existovalo dvojí zastoupení podle velikosti států, nebyla její efektivita výrazně lepší než dnes. Navíc je potřeba si také uvědomit, že mít vlastního komisaře bylo pro irské voliče rozhodující⁷³ – je tedy zřejmé, že pro občany EU je zastoupení jejich členských států v Komisi velmi citlivou otázkou. V souvislosti s velikostí členských států se rovněž nabízí odpověď, že i v případě, kdy pomíneme zastoupení v Komisi, tak se malé a v podstatě i středně velké státy cítí obecně méněcenně ve vztahu k velkým státům. Nemít vlastního komisaře by tyto pocity jistě ještě více umocňovalo.

Co se týče relevance jednotlivých portfolií každého komisaře, stojí za úvahu skutečnost, že v porovnání s tak vysokým počtem obyvatel, jako má EU, tedy asi půl miliardy obyvatel, je počet 27 „ministrů“ více než ospravedlnitelný – jakkoli se dílčí agenda může zdát marginální, tak v porovnání s počtem obyvatel, jichž se dotýká, má najednou velký význam. Stejně tak je tomu i v případě, když si uvědomíme geografickou rozlohu EU – téměř celý jeden kontinent – a v souvislosti s tímto pohledem na celou problematiku počtu komisařů, se zdá i počet 27 celkem malý.

Z pohledu předsedy Komise by jistě bylo snazší pokusit se domluvit v počtu 15 komisařů, nicméně v rámci vzájemného respektu a rovnoprávnosti členů EU, je systém jeden stát = jeden komisař smysluplný a opodstatněný.

Komise by podle mého názoru měla fungovat jako sbor odborníků jednajících v zájmu Evropské unie a počet jejích členů by měl korespondovat s počtem členských států.

6.2 Evropský parlament

U Evropského parlamentu se stalo jakousi praxí, že s každou další smlouvou modifikující zakládací smlouvy se dočkal posílení svých pravomocí, a tedy i svého významu. Je to jediná instituce Evropské unie, jejíž členy volí její občané. První přímé volby do tehdejšího Shromáždění se konaly v roce 1979.

Smlouva z Nice, podobně jako Amsterodamská smlouva, rozšířila počet případů, při kterých se použije procedura spolurozhodování zavedená

⁷³ Původně mělo díky Lisabonské smlouvě dojít ke snížení stávajícího počtu komisařů asi na dvě třetiny.

Maastrichtskou smlouvou. Tato procedura „přiblížila postavení Parlamentu při přijímání legislativy na úroveň Rady a zajistila mu de facto právo veta.“⁷⁴

Kromě této institucionální evoluce se Evropský parlament ve Smlouvě z Nice dočkal i navýšení maximálního počtu poslanců. Byl pozměněn čl. 189 SES. Strop stanovený Amsterodamskou smlouvou na 700 se navýšil o 32 poslaneckých míst, proti přání samotného Parlamentu.⁷⁵ V souvislosti s tím se měl tento přechodný režim promítnout až ve funkčním období 2004 – 2009.⁷⁶ Nicméně považuji na tomto místě za správné podotknout, že právní úprava se brzy poté změnila s ohledem na přistoupení Rumunska a Bulharska a strop byl stanoven na 736 míst, v čl. 189 pododstavec druhý SES ve znění novelizovaném čl. 9 odst. 1 Aktu o podmínkách přistoupení Bulharské republiky a Rumunska a o úpravách smluv, na nichž je založena Evropská unie.⁷⁷

Přerozdělování míst v Parlamentu při vyjednávání Smlouvy z Nice bylo více méně podmíněno jakousi formou kompenzace vážení hlasů členských i přistupujících států pro hlasování kvalifikovanou většinou v Radě. Samotný Parlament nebyl v rámci dohody o rozdělení poslaneckých míst ani konzultován.⁷⁸

Zmíněnou kompenzací můžeme demonstrovat na příkladu Francie a Německa. Francii se podařilo po náročném vyjednávání podržet si paritu hlasů v Radě s Německem, nicméně rozdílnost mezi těmito dvěma státy, kterou tvoří zhruba dvacetimilionová převaha Němců nad Francouzi, se musela projevit alespoň v Parlamentu. Německo si tak udrželo 99 poslaneckých křesel, zatímco počet poslanců z Francie klesl z 87 na 72, tedy stejně jako u Spojeného království a Itálie.

Pro rozdělení křesel v Evropském parlamentu mezi členské státy platí, že jejich počet zhruba odpovídá počtu jejich obyvatel. Rozdělení však neproporcionálně zvýhodňuje menší země, kde na jejich jednoho europoslance připadá několiknásobně méně obyvatel než je tomu u europoslanců z velkých států.⁷⁹

Dále Evropský parlament získal rovnocenné postavení privilegovaného žalobce jako Komise, Rada a členské státy v řízení o přezkoumání legality aktů.

⁷⁴ ZBÍRAL, Robert: *Institucionální rámec Evropské unie: Právně-politologický pohled*, Linde Praha, a.s., 1. vydání, Praha, 2007, s. 23

⁷⁵ LENAERTS, Koen, VAN NUFFEL, Piet: *Constitutional Law of the European Union*, Sweet & Maxwell, 2. vydání, Londýn, 2005, s. 64

⁷⁶ Tamtéž

⁷⁷ Úřední věstník L 157, 21. června 2005, s. 203 a následující – viz. ZBÍRAL, Robert: citované dílo - s. 24

⁷⁸ BEST, Edward: *The Treaty of Nice: Not Beautiful but It'll Do*. *Eipascope*, 2001, č. 1, s. 6

⁷⁹ ZBÍRAL, Robert: *Institucionální rámec Evropské unie: Právně-politologický pohled*, Linde Praha, a.s., 1. vydání, Praha, 2007, s. 24

Tohoto svého oprávnění Parlament již využil, a to v roce 2003, kdy podal žalobu, v níž požadoval zrušení několika ustanovení směrnice Rady 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny. Nicméně Evropský soudní dvůr žalobu o tři roky později zamítl.⁸⁰ Jako další příklad můžeme zmínit případ C-317-318/04 Parlament v. Rada a Komise, kde Parlament požadoval zrušení rozhodnutí Rady uzavírající dohodu mezi ES a USA o přenosu jmenných seznamů dat pasažérů leteckých dopravců. Parlament mimo jiné argumentoval tím, že takové rozhodnutí nemohlo být přijato na základě čl. 95, neboť věc se v první řadě netýkala fungování vnitřního trhu, ale spíše boje s terorismem. V tomto sporu dal Evropský soudní dvůr Parlamentu zapravdu.⁸¹

„EP rovněž získává právo ve stejném rozsahu jako členské státy, Rada a Komise vyžádat od ESD posudek o slučitelnosti zamýšlené mezinárodní dohody s ustanoveními zřizovací smlouvy v intencích novelizovaného článku 300 odst. 6 SES.“⁸²

Přestože se Evropský parlament dočkal výše zmíněného zrovnoprávnění, tak procedura spolurozhodování nebyla uznána jako nezbytný logický důsledek rozšíření hlasování kvalifikovanou většinou v Radě.⁸³ Došlo sice k posílení rozhodovacích pravomocí Evropského parlamentu a zejména k rozšíření spolurozhodovací procedury, ale pouze v omezené míře, neboť ze zhruba 30 oblastí přesunutých z jednomyslného hlasování pod hlasování kvalifikovanou většinou, se jen u 6 uplatní spolurozhodování.⁸⁴ Což opět, podle mého názoru, prohlubuje demokratický deficit Unie a navíc je to v rozporu s faktem, „že po Amsterodamské smlouvě se hlasování kvalifikovanou většinou v Radě, doplněnou o spolurozhodování EP, stalo standardní rozhodovací procedurou.“⁸⁵

Samo přerozdělení míst v Evropském parlamentu bylo z hlediska demokracie dost diskutabilní. „Například ČR a Maďarsko patří do skupiny států s přibližně 10 miliony obyvatel, ale oproti dosavadním členům, jako jsou Belgie, Portugalsko a

⁸⁰ C-540/03 Parlament v. Rada [2006] SbSD. I-5769. viz ZBÍRAL, Robert: *Institucionální rámec Evropské unie: Právně-politologický pohled*, Linde Praha, a.s., 1. vydání, Praha, 2007, s. 49

⁸¹ CRAIG, Paul, BÚRCA, Grainne de: *EU Law: Text, cases and materials*, Oxford University Press, 4. vydání, Oxford, 2008, s. 95

⁸² ŠÍŠKOVÁ, Naděžda, STEHLÍK, Václav: *Evropské právo 1 – Ústavní základy Evropské unie*, Linde Praha a.s., Praha, 2007, s. 276

⁸³ BEST, Edward: The Treaty of Nice: Not Beautiful but It'll Do. *Eipascope*, 2001, č. 1, s. 6

⁸⁴ KLÍMA, Michal: Smlouva z Nice – institucionální reforma EU a rovnováha moci, *Politologický časopis*, 2001, roč. 8, č. 4, s. 338

⁸⁵ Tamtéž

Řecko jim bylo přiřknuto o 2 mandáty méně. Podobné disproporce se projevují mezi současným členem Lucemburskem a kandidátskou zemí Maltou.⁸⁶

Kromě výše uvedených změn Smlouva z Nice v článku 191 SES vytvořila nový právní základ, který dovolí Radě stanovit pravidla regulující politické strany na evropské úrovni, především jejich financování.⁸⁷

Lisabonská smlouva, která zavedla řádný legislativní postup a rozšířila proceduru spolurozhodování na větší škálu oblastí, přinesla Evropskému parlamentu další rozšíření jeho pravomocí. Vidíme tedy, že výše zmiňovaná praxe pokračuje i nadále a je to jedině dobře.

6.2.1 Shrnutí

Na tomto místě bych ráda uvedla, jakým přínosem byla Niceská smlouva pro Evropský parlament – získal díky ní pravomoci ve druhém a třetím pilíři maastrichtského chrámu, kde dosud rozhodovaly především Evropská rada a Rada EU s částečným přispěním Komise. Rostoucí demokratický deficit Unie dle mého názoru způsobuje čím dál větší tlak na její představitele, tedy i na členské státy, aby se usilovali o zlepšení tohoto dojmu, tzn., aby se více posílily pravomoci právě Evropského parlamentu jako jediné lidmi volené instituce.

Evropskému parlamentu tak rostou pravomoci kontinuálně s každou další modifikací zřizovacích smluv. Nicméně je to zcela nutné, neboť je to Evropský parlament, který má mandát od lidu, tedy v klasickém pojetí demokracie ten nejdůležitější mandát. Voliči-občané pouze skrze Parlament dávají Unii legitimitu zdola, ostatní instituce jsou jmenovány. Právě tímto jmenováním ztrácí především Komise. Komisař je přece jen jmenovaným úředníkem, který kvůli nedostatku legitimacy od občanů nemá dostatečnou oporu například pro kritiku státníků, ačkoliv z jeho funkce by k tomu měl mít pravomoc – jako nezávislý opatrovatel zájmů Unie.

Nasadě se tedy jeví další rozšiřování pravomocí pro Evropský parlament, které je v zájmu celé proměňující se Evropské unie. Podle mého názoru se rozhodně nevyplatí nebrat ohledy na již několikrát zmiňovaný demokratický deficit a jedním z možných řešení je právě širší škála pravomocí přenesená na lidmi volený zastupitelský sbor.

⁸⁶ Tamtéž

⁸⁷ EUROPEAN COMMISSION: *Who is who in the European Union? – What difference will the Treaty of Nice make?*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburg, 2001, s. 8

Jasným důkazem správnosti takového kroku je tzv. řádný legislativní postup zavedený Lisabonskou smlouvou, pozměněná rozpočtová procedura či volba předsedy Komise. Parlament by se měl díky těmto změnám v podstatě vyrovnat co do pravomocí v legislativním procesu Radě EU. Otázkou zůstává, zda jsou tyto změny v pravomocích Parlamentu konečné. Osobně si myslím, že s další úpravou zřizovacích smluv přijde další rozšíření pravomocí Evropského parlamentu.

6.3 Rada Evropské unie

V rámci Rady se ve své práci budu soustředit především na klíčové téma mezivládní konference, tedy na vážení hlasů jednotlivých členských států Unie a na úpravy týkající se tzv. kvalifikované většiny.

6.3.1 Vážení hlasů

Nelze se divit tomu, že právě vážení hlasů a hlasování kvalifikovanou většinou se projevilo jako nejproblematictější otázka pro dosažení shody. Musíme si uvědomit, že je to Rada, která nejvíce rozhoduje, a tak se přerozdělení moci ve formě přidělených hlasů stalo pro členské státy zásadním bodem, který si poměrně nešťastně nechaly až na samý závěr mezivládní konference.

Už Římská smlouva založila kvalifikovanou většinu na systému přidělování hlasů v závislosti na počtu obyvatel, vážených ve prospěch méně lidnatých, respektive malých států. S každým následujícím rozšiřováním Společenství se stanovovala nová váha hlasů a jejich hranice.⁸⁸

„V šestičlenném Společenství byl proces vážení hlasů a s tím související stanovení prahu kvalifikované většiny považován za významný nástroj k udržení vnitřní stability Společenství. Práh kvalifikované většiny byl určen tak, aby nebylo snadné izolovat velký stát, a naopak, aby tři malé země nemohly zablokovat velké státy. Podobně při rozšíření Společenství na devět, dvanáct, patnáct, dvacet pět a dvacet sedm členů byla hranice nezbytná pro přijetí legislativy stanovena s ohledem na vytváření potenciálních vnitřních koalic.“⁸⁹

⁸⁸ FELSENTHAL, Dan, MACHOVER, Moshé: The Treaty of Nice and qualified majority voting. *Social Choice and Welfare*, 2001, č. 18, s. 432

⁸⁹ FIALA, Petr, PITROVÁ, Markéta: *Evropská unie*, Centrum pro studium demokracie a kultury, 2. vydání, Brno, 2009, s. 249

Před Smlouvou z Nice měly největší státy shodně po 10 hlasech (už od roku 1973)⁹⁰, nejmenší Lucembursko mělo hlasy 2 a Rada mohla jednat na základě kvalifikované většiny v případě, že 62 hlasů z celkových 87 bylo pro rozhodnutí, přičemž tzv. blokační menšinu tvořilo 26 hlasů.⁹¹ Při odmítnutí návrhu 23 až 25 hlasy musela jednání dále pokračovat.⁹²

Postupné rozšiřování Společenství mělo za následek zvýšení relativní váhy hlasů středně velkých a menších států s menší populací a tím pádem sílíci podreprzentaci států s vyšším počtem obyvatelstva. Z tohoto důvodu byla v souvislosti s blížícím se rozšířením nutná reforma, neboť v extrémním případě by taková extrapolace tehdejšího systému mohla způsobit zablokování rozhodnutí ze strany skupiny států představujících dohromady pouze 10 % celkového počtu obyvatel Unie. Reforma by tedy měla zvýhodnit více zalidněné státy Unie, ačkoliv jednak nesmí vést k tomu, aby rozhodovala menšina států (tvořená těmi největšími) a ani celkový proces rozhodování nesmí být příliš ztížen. Evropská komise navrhovala systém dvojí prosté většiny, kdy rozhodnutí přijímané kvalifikovanou většinou by bylo přijato v případě, že by pro hlasovala většina členských států, jež by zároveň představovala většinu celkové populace Evropské unie.⁹³

Takový systém by mnohem lépe reflektoval dvojí legitimitu Evropské unie, tedy unie států a zároveň unie národů.⁹⁴ Nyní víme, že velice podobný systém, jako je výše uváděný návrh Komise, se povedlo prosadit v Lisabonské smlouvě – je tedy patrné, že trojí většina z Nice se příliš neosvědčila.

Jak jsem již výše v kapitole věnované složení a velikosti Komise zmiňovala, jedná se při vážení hlasů o jakousi kompenzaci pro velké státy, které napříště přišly o jednoho ze dvou Komisařů. Výsledkem tak byl kompromis, jehož pomocí vážené

⁹⁰ FELSENTHAL, Dan, MACHOVER, Moshé: The Treaty of Nice and qualified majority voting. *Social Choice and Welfare*, 2001, č. 18, s. 432

⁹¹ YATAGANAS, Xénophon: *The Treaty of Nice: The Sparing of Power and the Institutional Balance in the European Union – A Continental Perspective*, [online], The Jean Monnet Center for International and Regional Economic Law & Justice, 2001, [cit. 14. června 2010].
Dostupné na <<http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/papers/01/010101.html>>

⁹² KLÍMA, Michal: Smlouva z Nice – institucionální reforma EU a rovnováha moci, *Politologický časopis*, 2001, roč. 8, č. 4, s. 335

⁹³ YATAGANAS, Xénophon: *The Treaty of Nice: The Sparing of Power and the Institutional Balance in the European Union – A Continental Perspective*, [online], The Jean Monnet Center for International and Regional Economic Law & Justice, 2001, [cit. 14. června 2010].
Dostupné na <<http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/papers/01/010101.html>>

⁹⁴ BEST, Edward: Crossing the Bridge of Size: Reaching a Deal at Nice, *Eipascope*, 2000, č. 3, s. 4

procentuální zastoupení hlasů nutných pro dosažení kvalifikované většiny bude narůstat.⁹⁵

Tento kompromis, dá se říci, ponechal dosavadní úroveň kvalifikované většiny na 71,3 %, kdy ke schválení návrhu Komise je nutno získat v Radě 169 hlasů z 237⁹⁶, ale v souvislosti s rozšířením Unie o 12 států tato úroveň vzroste na 73,91 %, tzn., že bude potřeba získat 255 z 345 hlasů a blokační menšinu bude tvořit 91 hlasů.⁹⁷

Parita hlasů velkých států zůstala zachována, místo deseti jim jich Smlouva z Nice přiřkla 29. Z hlediska celkové populace Evropské unie má 5 největších států Unie představovat 60 %.⁹⁸

K postupnému navyšování hranice hlasování kvalifikovanou většinou byly přidány další dvě podmínky, které musí být splněny, aby bylo hlasování platné. Proto se často hovoří o systému tzv. trojí většiny.

Jednou z těchto podmínek je počet států hlasujících pro rozhodnutí, přičemž přijímání návrhů Komise vyžaduje nadpoloviční většinu států a u ostatních je potřeba dvoutřetinová většina. Druhou podmínku pak stanoví čl. 205 odst. 4 SES. Každý členský stát smí na základě tohoto ustanovení požádat o ověření, zda pro přijetí rozhodnutí dosažená většina států, respektive hlasů, představuje alespoň 62 % obyvatel Evropské unie. Není to tedy automaticky uplatňovaná podmínka a neměla by tak způsobovat překážku při přijímání rozhodnutí v běžném procesu rozhodování. Nutno dodat, že v případě nesplnění těchto podmínek není rozhodnutí přijato. Popsané hranice jsou absolutní, v případě zdržení se hlasování kvórum neklesá a reálný dopad takového kroku je v podstatě hlas proti.⁹⁹

⁹⁵ LENAERTS, Koen, VAN NUFFEL, Piet: *Constitutional Law of the European Union*, Sweet & Maxwell, 2. vydání, Londýn, 2005, s. 64

⁹⁶ Zajímavostí je, že v tzv. provizorní Smlouvě z Nice, přijaté v prosinci na závěr summitu v Nice, bylo pro dosavadních 15 států Unie stanoveno 170 hlasů z 237. Změna na 169, která se pak objevila v definitivním textu Niceské smlouvy, nebyla nijak vysvětlena. Další zajímavostí je, že rozdělení vážených hlasů mezi členské státy bylo ve Smlouvě z Nice uvedeno ve 3 verzích. Dvě verze se vztahovaly na rozšířenou Unii a jedna, s platností od 1. ledna 2005, se vztahovala na tehdejších 15 členských států. Vidíme tedy určitý předpoklad, že tou dobou ještě Unie nebude rozšířena. Úprava týkající se dosavadní patnáctky je uvedena v čl. 3 Protokolu o rozšíření Evropské unie. Úpravy měnící počet vážených hlasů při rozšíření Unie na 27 států jsou pak obsaženy v Deklaraci o rozšíření Evropské unie a v Deklaraci o prahu kvalifikované většiny a počtu hlasů blokační menšiny v rozšířené Unii. Viz FELSENTHAL, Dan, MACHOVER, Moshé: *The Treaty of Nice and qualified majority voting. Social Choice and Welfare*, 2001, č. 18, s. 432

⁹⁷ ZBÍRAL, Robert: *Institucionální rámec Evropské unie: Právně-politologický pohled*, Linde Praha, a.s., 1. vydání, Praha, 2007, s. 73

⁹⁸ KLÍMA, Michal: Smlouva z Nice – institucionální reforma EU a rovnováha moci, *Politologický časopis*, 2001, roč. 8, č. 4, s. 336

⁹⁹ ZBÍRAL, Robert: *Institucionální rámec Evropské unie: Právně-politologický pohled*, Linde Praha, a.s., 1. vydání, Praha, 2007, s. 73

Výše popsaná třetí podmínka požadující 62 % většinu obyvatelstva Unie vychyluje rovnováhu v Radě na stranu největších členských států. V praxi totiž musejí hlasovat pro přijetí rozhodnutí 3 ze 4 velkých zemí, což v podstatě znamená, že 3 největší členské státy mají potenciál přehlasovat zbylých 24. Jen v Německu totiž žije 17 % obyvatel Evropské unie, což je polovina z předepsané blokační menšiny.¹⁰⁰

Otázkou tak zůstává, co všechno by se mohlo stát. Osobně však věřím, že v Radě, kde stále panuje snaha dosáhnout konsensu i v případech spadajících právě pod kvalifikovanou většinu¹⁰¹, by k žádnému převzetí moci ze strany největších států nedošlo. Navíc nesmíme zapomínat, že jejich potenciál je pouze blokačního charakteru. Pro prosazování vlastních návrhů by stále musely získat nejméně polovinu členských zemí.

Jednoduše tedy můžeme shrnout, že hlasování kvalifikovanou většinou podle Niceské smlouvy znamená, že každý členský stát má určitý počet hlasů, vážených tak, aby reflektoval skutečnost, že členské státy jsou si sice rovny na úrovni členů Unie, ale liší se svojí populací.¹⁰²

Během vyjednávání o rozdělení vážených hlasů se nabízelo několik řešení. První návrhy francouzského předsednictví v Nice obsahovaly menší počet hlasů pro Polsko než pro Španělsko, Litva měla dostat 5 hlasů na rozdíl od irských 7 hlasů, Maltě byly nabídnuty 3 hlasy oproti lucemburským 4 hlasům. Rumunsku měl být dokonce přidělen stejný počet hlasů jako Nizozemsku, ačkoliv má o 40% více obyvatel. Tyto pozoruhodné nabídky se vyřešily až ve finální fázi, a to tak, že Litva získala stejný počet hlasů jako Irsko a Rumunsko dostalo o jeden hlas více než Nizozemsko (14:13). Nicméně Maltě zůstaly hlasy 3 a kompenzace se nedočkala ani v počtu míst v Evropském parlamentu.¹⁰³

Jak můžeme vidět, existovala jasná snaha dosavadních členských států udržet si své pozice na úkor rovnoprávnosti s kandidátskými zeměmi. Obecně je známo, že v přístupovém procesu si kandidátské země nemají šanci vydobýt příliš silné pozice, nicméně se domnívám, že je-li přidělení hlasů pro hlasování

¹⁰⁰ KLÍMA, Michal: Smlouva z Nice – institucionální reforma EU a rovnováha moci, *Politologický časopis*, 2001, roč. 8, č. 4, s. 336

¹⁰¹ ZBÍRAL, Robert: *Institucionální rámec Evropské unie: Právně-politologický pohled*, Linde Praha, a.s., 1. vydání, Praha, 2007, s. 74

¹⁰² EUROPEAN COMMISSION: *Who is who in the European Union? – What difference will the Treaty of Nice make?*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2001, s. 9

¹⁰³ BEST, Edward: *The Treaty of Nice: Not Beautiful but It'll Do*. *Eipascope*, 2001, č. 1, s. 4

kvalifikovanou většinou podmíněno počtem obyvatel jednotlivých států, nemělo by k výše popsané situaci vůbec dojít. Mezi odborníky se však nachází množství odlišných názorů, týkajících se například právě spravedlivosti pokud jde o váhy hlasů členských států podmíněné počtem jejich obyvatel.¹⁰⁴

Během práce na Lisabonské smlouvě byl systém vážených hlasů značně přehodnocen a na základě ustanovení obsažených v této smlouvě by měl být od 1. dubna 2017 definitivně zrušen – tzn., že se již nebude hlasovat na základě přidělených vážených hlasů. Lisabonská smlouva mimo jiné stanoví, že do 31. října 2014 se uplatní systém vážených hlasů pro hlasování kvalifikovanou většinou a v období mezi 1. listopadem 2014 a 31. březnem 2017 platí, že členský stát smí požádat o použití způsobu hlasování tak, jak byl platný do 31. října 2014. Dále Lisabonská smlouva poskytuje členským státům možnost dovolat se odložení hlasování o schvalovaném aktu na dobu přiměřeně nutnou, přičemž během této doby se Radě ukládá, aby se pokusila dosáhnout širšího konsensu. Tato možnost státům náleží i po 1. dubnu 2017.

6.3.2 Hlasování kvalifikovanou většinou

V přímé souvislosti s vážením hlasů se v rámci mezivládní konference jednalo o rozšíření hlasování kvalifikovanou většinou.

Případ po případě se projednávalo 73 oblastí, kde se dosud uplatňovalo hlasování jednomyslností.¹⁰⁵ Již v červnu 2000 však došlo ke shodě v řadě ústavních a kvazi-ústavních oblastech, které svým charakterem vyžadují jednomyslnost. Řadí se sem 4 kategorie – jednak ustanovení výslovně přijímaná členskými státy ve shodě s jejich ústavními pravidly, například právě revize zakládacích smluv; dále kvazi-ústavní ustanovení, jako je například počet komisařů; rovněž ustanovení umožňující derogaci běžných ustanovení Smluv, jako jsou například ochranná opatření ustavující omezení ve volném pohybu kapitálu; a konečně také ustanovení s ohledem na něž se uplatní pravidlo jednomyslnosti, aby se zajistila soudržnost mezi vnitřními a vnějšími rozhodnutími.¹⁰⁶

¹⁰⁴ Srov. FELSENTHAL, Dan, MACHOVER, Moshé: The Treaty of Nice and qualified majority voting. *Social Choice and Welfare*, 2001, č. 18, s. 456 a násl.

¹⁰⁵ DOUGLAS – SCOTT, Sionaidh: *Constitutional Law of the European Union*, Pearson Education Limited, 1. vydání, Harlow, 2002, s. 36

¹⁰⁶ BEST, Edward: The Treaty of Nice: Not Beautiful but It'll Do. *Eipascope*, 2001, č. 1, s. 5

Francouzské předsednictví v revidovaném seznamu nabídlo v listopadu k jednání téměř 50 oblastí, u nichž by se mohla uplatnit procedura hlasování kvalifikovanou většinou. Evropská komise navrhovala, aby se právo veta minimalizovalo na co nejmenší možný počet oblastí, a to především kvůli obavám, že rozšíření Unie příliš ztíží dosahování jednomyslnosti. Ta se měla vztahovat pouze na několik klíčových rozhodnutí: rozhodnutí vyžadující ratifikaci parlamenty členských států, rozhodování o rovnováze jednotlivých unijních institucí a způsobu jejich práce a v neposlední řadě také rozhodování v oblasti zdanění a sociálního zabezpečení, s výjimkou aspektů souvisejících s řádným fungováním vnitřního trhu.¹⁰⁷

Zatímco například Itálie, Belgie, Nizozemsko či Finsko neměli prakticky žádné námítky proti tomu, aby se hlasování kvalifikovanou většinou rozšířilo v intencích výše zmíněného francouzského návrhu, tak ostatní státy oponovaly některým částem seznamu a buď jakoukoli změnu v těchto částech vetovaly nebo uspěly s vyjednáváním odkladů či podmínek. Spojené království uhájilo jednomyslnost v oblasti daní a sociálního zabezpečení. Francouzská vláda obhájila jednomyslnost v oblasti intelektuálního vlastnictví (zejména kultura a audiovizuální služby). Španělsko se vzdalo možnosti ovlivňovat strukturální pomoc méně rozvinutým státům a regionům, avšak až po skončení následujícího rozpočtu Evropské unie, tedy až v roce 2012. Německo zablokovalo hlasování kvalifikovanou většinou v určitých oblastech justice a vnitřních záležitostí.¹⁰⁸ V režimu jednomyslnosti tak zůstaly nadále daně a sociální zabezpečení, školství, zdravotnictví a také intelektuální vlastnictví. Navíc došlo u některých oblastí, ve kterých se má napříště rozhodovat kvalifikovanou většinou, k rozdělení na jednotlivé části – například jednomyslnost bude i nadále platit pro klíčová rozhodnutí v oblasti azylové a přistěhovalecké politiky, ale o kontrole vnějších hranic by se již mělo rozhodovat kvalifikovanou většinou, a to od roku 2004.¹⁰⁹

Hlasování kvalifikovanou většinou se tedy nakonec rozšířilo na zhruba 30 nových oblastí. Patří sem zejména otázky procesního charakteru, jako je například volba vysokého představitele pro společnou zahraniční a bezpečnostní politiku/generálního tajemníka Rady nebo volba členů Účetního dvora či

¹⁰⁷ KLÍMA, Michal: Smlouva z Nice – institucionální reforma EU a rovnováha moci, *Politologický časopis*, 2001, roč. 8, č. 4, s. 337

¹⁰⁸ BEST, Edward: The Treaty of Nice: Not Beautiful but It'll Do. *Eipascope*, 2001, č. 1, s. 5

¹⁰⁹ KLÍMA, Michal: Smlouva z Nice – institucionální reforma EU a rovnováha moci, *Politologický časopis*, 2001, roč. 8, č. 4, s. 337

Hospodářského a sociálního výboru; dále volba navrhovaného předsedy Komise atd. Dalšími novými oblastmi jsou pak určité druhy mezinárodních dohod atd.

Z výše uvedeného textu pak vyplývá, že ačkoliv existovaly ambiciózní snahy o rozšíření hlasování kvalifikovanou většinou na co největší počet oblastí, výsledek byl více méně skromný a znamenal spíše zklamání, a to především v kontextu s blížícím se rozšiřováním Unie o dvanáct nových států.

Lisabonská smlouva proměnila neprůhledný systém hlasování kvalifikovanou většinou na základě trojí většiny na systém dvojí většiny – počet států a počet obyvatel a zároveň rozšířila tuto proceduru hlasování na širší škálu oblastí. Nová kvalifikovaná většina znamená nejméně 55 % členů Rady (tzn. 15 států z 27) zastupujících nejméně 65 % obyvatel EU. Tento systém má vyjadřovat dvojí legitimitu Evropské unie. V případě, že Rada nebude rozhodovat na základě návrhu Komise, bude hlasovat tzv. velkou kvalifikační většinou. Tu tvoří nejméně 72 % členů Rady (tzn. 20 států z 27) zastupujících nejméně 65 % obyvatel EU.

6.3.3 Shrnutí

Systém hlasování kvalifikovanou většinou se Smlouvou z Nice zkomplikoval a zároveň také zneprůhlednil natolik, že Lisabonská smlouva přišla s úpravou z trojí většiny na dvojí většinu. Mírně zavádějící se však jeví fakt, že tato dvojí většina by podle všeho měla fungovat až od 1. listopadu 2014 a navíc od tohoto data až do 31. března 2017 existuje možnost pro členské státy, aby požádaly o způsob hlasování z doby před 1. listopadem 2014. V souvislosti s tím, jak je evropské právo živé a jak se neustále vyvíjí, není zas tak troufalé tvrdit, že se může stát, že systém dvojí většiny se ani nestihne pořádně použít a už tu bude nová úprava v rámci nové smlouvy.

Dvojí většina, kterou přináší Lisabonská smlouva, by měla v podstatě reflektovat dvojí legitimitu Unie a zároveň by měla přispět k větší efektivitě a transparentnosti. Jistě ji můžeme považovat za krok správným směrem, neboť Unie nutně potřebuje větší míru pružnosti a vyšší efektivitu. Pozitivně vnímám i konec přerozdělování vážených hlasů, což s sebou vždy neslo riziko nespokojenosti některých členských států a následné handlování o „spravedlivé kompenzace“ (viz výše). Vážené hlasy už napříště nebudou potřeba.

K větší průhlednosti jednání Rady by mělo přispět i to, že projednávání legislativních aktů bude veřejné. Více transparentní je i onen systém dvojí většiny,

rozhodující je tak počet států spolu s počtem obyvatel, a to se jeví jako mnohem spravedlivější varianta oproti současné trojí většině.

Nicméně podle mého názoru si členské státy i tak dokázaly vyjednat spoustu klíčků a výjimek v rámci použití dvojí většiny, a tak se možná stane, že se bude rozhodnutí odkládat „na přiměřenou dobu“ tak dlouho, dokud nedojde opět ke konsensu za cenu velkých ústupků. Procesu rozhodování by však takové jednání členských států jistě na dynamičnosti nepřidalo.

6.4 Evropský soudní dvůr

V kapitole věnované Evropskému soudnímu dvoru se budeme věnovat jednomu z největších přínosů Smlouvy z Nice. Evropský soudní dvůr¹¹⁰ je totiž institucí, která v průběhu padesáti let integrace nedoznala přílišných změn. Smlouva z Nice však v tomto směru udělala důležité kroky.

6.4.1 Důvody pro reformu

Počet případů předkládaných Evropskému soudnímu dvoru v devadesátých letech enormně narostl, a to i přesto, že na základě Jednotného vnitřního aktu vznikl Soud prvního stupně¹¹¹, který měl ESD odlehčit jeho agendu tím, že přebral především zaměstnanecké spory, žaloby týkající se hospodářské soutěže podané jednotlivci proti institucím Společenství, a další oblasti na základě Smlouvy ESUO.¹¹²

Ještě větší nárůst přišel se zahájením třetí fáze Hospodářské a měnové unie a další se čekal v souvislosti s nestandardním rozšířením Evropské unie. Následkem takového přetěžování bylo zejména prodloužení lhůt řízení, což neprospívá činnosti Společenství a je zároveň silně nevyhovující pro strany řízení.¹¹³ Jak říká J.H.H. Weiler – opožděná spravedlnost, je zamítnutá spravedlnost. Pracovní přetížení je pak prý i otázkou kvality soudnictví a na vině není sám ESD, neb od něj žádáme příliš.¹¹⁴

¹¹⁰ Dále též jen ESD

¹¹¹ Dále též jen SPS

¹¹² CRAIG, Paul, BÚRCA, Grainne de: *EU Law: Text, cases and materials*, Oxford University Press, 4. vydání, Oxford, 2008, s. 68

¹¹³ EUROPEAN COMMISSION: *Who is who in the European Union? – What difference will the Treaty of Nice make?*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburg, 2001, s. 15

¹¹⁴ WEILER, Joseph: *Europe 2000 – The Constitutional Agenda: an Outline* In KELLERMAN, Alfred, DE ZWAAN, Jaap, CZUCZAI, Jenő (eds): *EU Enlargement: The Constitutional Impact at EU and National Level*, The Hague: Asser Press, 2001, s. 6 – 7

Chtěla bych zmínit ještě jednu věc týkající se reformy ESD. Vrátime-li se k období 90. let, tak nám na mysli v souvislosti s ESD vyvstane i narušení jeho vztahu s vnitrostátními národními soudy, jelikož došlo k otřesení jeho důvěryhodnosti. Zejména pak ze strany Spolkového ústavního soudu (dále též SÚS) v Německu, který svým rozhodnutím ve věci Maastricht¹¹⁵ deklaroval navzdory ustálené judikatuře ESD členským státům možnost nebrat na vědomí „evropská“ právní opatření v případě, že nespádají do rámce kompetencí Společenství (tak jak je vnímají německé státní orgány). Další méně známé případy se objevily i v Itálii, Dánsku, Belgii a Řecku.¹¹⁶

Vidíme tak, že vztahy v rámci systému evropského soudnictví, kam patří jak vnitrostátní národní soudy, tak ESD, nejsou zásadně v rovnováze. Rozdílný přístup k rozhodnutím ESD mají soudy nižších instancí a soudy nejvyšší či ústavní členských států. V rámci této práce sice není prostor pro řešení této problematiky, nicméně bych ráda odkázala čtenáře na příspěvek J.H.H. Weilera v citovaném díle, kde se doví více podrobností.

Ohromný nápad případů na ESD se však očekával zejména v souvislosti s rozšířením členské základny ES/EU o dalších 15 států.

6.4.2 Návrhy reforem

Evropský soudní dvůr¹¹⁷ v roce 1999 připravil při příležitosti mezivládní konference reflexní studii pod názvem Budoucnost soudního systému Evropské unie. Tento dokument, tvořený 4 kapitolami, byl zveřejněn 28. května 1999 ve formě sdělení č. 36/99.¹¹⁸ Obsah tohoto dokumentu tvořil více méně odrazový můstek pro širší debatu. ESD zvolil spíše reflexi a u případných reforem se věnoval jak jejich kladům, tak záporům a žádnou z nich výrazně neprosazoval. Navíc tento dokument ani nenabídl vlastní vizi ESD, tzn. nějakou představu o tom, kde se sám ESD vidí za dalších deset či dvacet let.¹¹⁹

¹¹⁵ Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 12. října 1993: *Brimmer v. Vertrag über die Europäische Union (Maastricht Urteil)*, BVerfGE 89,155 ff. (1993)

¹¹⁶ WEILER, Joseph: *Europe 2000 – The Constitutional Agenda: an Outline* In KELLERMAN, Alfred, DE ZWAAN, Jaap, CZUCZAI, Jenö (eds): *EU Enlargement: The Constitutional Impact at EU and National Level*, The Hague: Asser Press, 2001, s. 7 – 8

¹¹⁷ Tím myslím ESD i SPS

¹¹⁸ JEŽEK, Mojmír: *Změny v řízení o předběžné otázce a Smlouva z Nice*, *Evropské právo*, 2002, roč. 6, č. 12, s.2

¹¹⁹ HEFFERNAN, Liz: *The Treaty of Nice: Arming the Courts to Defend a European Bill of Rights?*, *Law and Contemporary Problems*, 2002, roč. 65, č. 2, s. 198

Kromě samotného Evropského soudního dvora se stavem soudnictví zabývala také Komise. Rozhodnutím ze dnů 20. dubna a 4. května 1999, zřídila pracovní skupinu pod vedením bývalého soudce ESD Ole Due. Tato skupina rovněž předložila svoji zprávu, a to počátkem roku 2000.¹²⁰

Obě analýzy zmiňují jako hlavní problémy především napětí mezi počtem podání k ESD i k Soudu prvního stupně a počtem ukončených věcí. Jedná se zejména o podání přímých žalob na neplatnost podle čl. 230 SES a o podání v řízení o předběžné otázce podle čl. 234 SES.¹²¹

„Nelze přitom nevidět, že o toto přetížení se nemalou měrou „zasloužil“ i Evropský soudní dvůr sám aktivistickým přístupem k naplňování svého základního poslání – zajišťovat dodržování práva při výkladu a provádění Smlouvy o ES, takto stručně formulovaného v čl. 220. Stačí připomenout, například, jeho úspěšný boj za prosazení doktríny implikovaných pravomocí a za vymezení působnosti čl. 308/ ex-čl. 235 SES („flexibilita“) nebo jeho neutuchající obhajobu restriktivního přístupu k používání přípustných výjimek ve veřejném zájmu ze zákazu překážek volného pohybu na vnitřním trhu podle Hlav I a III Části třetí.“¹²²

Evropský soudní dvůr vypracoval ještě další dokumenty, obsahující návrhy změn v řízeních. Jeden pod názvem Změny v Jednacím řádu Soudního dvora, ke dni 5. prosince 2000, kde by podle ESD změna jednacích řádů měla vést k formě zrychleného řízení, a to zejména díky odstranění některých „rituálů“, jako například ústního řízení.¹²³ Druhým dokumentem pak byl Příspěvek ESD a SPS k vládní konferenci v Nice.

Ráda bych ještě doplnila, že kromě těchto „konvenčních“ navrhovatelů reformy, se objevily samozřejmě i méně „konvenční“ navrhovatelé, jako jsou například nevládní organizace, zájmové skupiny či akademici. Svůj návrh představila i evropská advokacie ve zprávě Council of the Bars and Law Societies of the

¹²⁰ ZEMÁNEK, Jiří: Reforma soudnictví v Evropské unii, *Evropské právo*, 2003, roč. 11, č. 7, s. 9

¹²¹ Tamtéž

¹²² Tamtéž

¹²³ Ústní řízení se již stalo předmětem úpravy Jednacího řádu ESD. U přímých řízení může dojít k jeho vypuštění v případě, že se na tom usnese ESD po vyslechnutí generálního advokáta a že strany řízení s tím budou výslovně souhlasit. V řízení o předběžné otázce může být ústní řízení vynecháno po vyslechnutí generálního advokáta a vyznění účastníků řízení o záměru od něj upustit, pokud o něj žádný z účastníků řízení nepožádá. Podrobněji viz JEŽEK, Mojmir: Změny v řízení o předběžné otázce a Smlouva z Nice, *Evropské právo*, 2002, roč. 6, č. 12

European Union (CCBE). Nicméně návrhy z těchto méně „konvenčních“ zdrojů se v rámci jednání mezivládní konference neobjevily.¹²⁴

Shrňme si tedy nyní návrhy obsažené v dokumentech obou skupin. Zvláště pro řízení o předběžné otázce Soudní dvůr navrhoval změny jednak právní úpravy žádostí ESD o ujasnění předložené předběžné otázky a jednak rozšíření zjednodušeného řízení. ESD totiž dosud nemohl požádat národní soudy předkládající předběžné otázky o jejich doplnění či jasnější vysvětlení a musel si je sám formulovat tak, aby byly v souladu s *acquis communautaire*.¹²⁵ A to přesto, že Soudní dvůr vydal Pokyny pro národní soudy k předkládání předběžných otázek, v nichž se mimo jiné uvádí: „že předložená předběžná otázka musí být „stručně, ale natolik zevrubně odůvodněna, aby ESD a další instituce (...) mohly pochopit skutkový a právní rámec vnitrostátního soudního řízení (...). Musí obsahovat vylíčení skutkového stavu (...), popis eventuálních rozhodných právních aspektů, vylíčení důvodů, které vedly národní soud k předložení otázky a popřípadě popis podání stran; tyto informace mají být schopny poskytnout ESD základ k tomu, aby mohl podat národnímu soudu věcnou odpověď. Dále by měly být předloženy spisy a další podklady (...).“¹²⁶

Evropský soudní dvůr navrhoval, aby směl předběžné otázky, které jsou jednoduché a nepřináší novou problematiku, rozhodovat formou usnesení. Rovněž padl návrh ohledně rychlejšího a méně komplikovaného způsobu měnění jednacích řádů, čímž by byly reflektovány měnící se momentální potřeby Soudního dvora. ESD požadoval, aby o změnách jednacích řádů mohl rozhodovat sám, popřípadě se souhlasem kvalifikované většiny v Radě.¹²⁷

Dále reflexní skupina Evropského soudního dvora navrhla několik základních změn v rámci řízení o předběžné otázce, jako jsou omezení oprávnění národních soudů k předložení předběžné otázky; zavedení filtračního systému, který by umožnil ESD vybrat si otázky nové a komplexní a který by také nutil soudy na vnitrostátní úrovni přemýšlet nad skutečným významem a formulací pokládané předběžné otázky; dále přenesení kompetencí v oblasti řízení o předběžných otázkách na Soud

¹²⁴ HEFFERNAN, Liz: The Treaty of Nice: Arming the Courts to Defend a European Bill of Rights?, *Law and Contemporary Problems*, 2002, roč. 65, č. 2, s. 198

¹²⁵ JEŽEK, Mojmír: Změny v řízení o předběžné otázce a Smlouva z Nice, *Evropské právo*, 2002, roč. 6, č. 12, s. 2

¹²⁶ ZEMÁNEK, Jiří: Reforma soudnictví v Evropské unii, *Evropské právo*, 2003, roč. 11, č. 7, s. 11

¹²⁷ JEŽEK, Mojmír: Změny v řízení o předběžné otázce a Smlouva z Nice, *Evropské právo*, 2002, roč. 6, č. 12, s. 2

prvního stupně; a vytvoření nebo specifikaci soudních instancí v členských státech, které by byly pověřeny zpracováváním předběžných otázek soudů spadajících do jejich teritoriální oblasti příslušnosti.¹²⁸ „Tyto orgány by mohly mít buď status dekoncentrovaných orgánů komunitárních nebo decentralizovaných orgánů na národní úrovni.“¹²⁹

Každý z těchto návrhů však již v sobě nese určité vážné protiklady. Omezení oprávnění národních soudů by se týkalo nejspíš pouze soudů nižší, respektive první instance. Filtrační systém by ovlivnil již zaběhnutý princip spolupráce Evropského soudního dvora s vnitrostátními soudy. V otázce přenesení kompetencí na Soud prvního stupně byl postoj ESD více méně odmítavý již několik let a poslední zmíněná decentralizace by mohla znamenat ohrožení jednoty práva Společenství, s tím, že by navíc musela být zajištěna kontrola rozhodnutí těchto decentralizovaných instancí.¹³⁰

Skupina pod vedením Ole Due měla shodný názor, co se týče úplného přenesení pravomocí rozhodovat o předběžných otázkách na Soud prvního stupně. Odmítla rovněž omezení možnosti podat předběžnou otázku pouze na vnitrostátní soudy poslední instance a odmítla také návrh, který se objevil v souvislosti s návrhem filtračního systému, týkající se změny řízení o předběžné otázce do kasační podoby, přičemž ESD by měl přezkoumávat správnost rozhodnutí vnitrostátního soudu.¹³¹

Komisi zřízená skupina považovala za nejdůležitější „řešení problematiky řízení o předběžné otázce, které představuje tzv. „jádro systému právní ochrany Společenství.““¹³²

Změny navrhované skupinou Ole Due byly více umírněné a konzervativnější než návrhy reflexní skupiny ESD. Měly by se dotknout zejména čl. 234 SES, podle kterého by napříště vnitrostátní soudy předkládaly Evropskému soudnímu dvoru pouze otázky se závažným významem pro právo Společenství. Mělo by dojít ke vzniku závazných předpisů pro formulaci předběžných otázek. Přínosem by byla také změna Jednacího řádu ESD umožňující mu rozhodnout o předběžné otázce usnesením, kdykoli během jejího projednávání, pokud by se jevila jako jednoznačná.

¹²⁸ JEŽEK, Mojmir: Změny v řízení o předběžné otázce a Smlouva z Nice, *Evropské právo*, 2002, roč. 6, č. 12, s. 3

¹²⁹ ZEMÁNEK, Jiří: Reforma soudnictví v Evropské unii, *Evropské právo*, 2003, roč. 11, č. 7, s. 12

¹³⁰ Tamtéž

¹³¹ Tamtéž

¹³² JEŽEK, Mojmir: Změny v řízení o předběžné otázce a Smlouva z Nice, *Evropské právo*, 2002, roč. 6, č. 12, s. 2

Část pravomocí v rámci řízení o předběžné otázce by se přece jen měla přenést na Soud prvního stupně a změnu by přineslo i opatření zlepšující informovanost a vzdělání vnitrostátních soudců v oblasti práva Společenství.¹³³

6.4.3 Změny na základě Smlouvy z Nice

„Nejvýznamnější potenciál zdokonalení práce evropského soudnictví byl spojován s reformou Soudu prvního stupně. Jeho výchozí postavení jako soudu specializovaného jen na určité druhy přímých žalob v určitých oblastech evropského práva by mělo být rozšířeno na všechna prvoinstanční řízení o přímých žalobách, nehledě na postavení žalobce (...), s výjimkou věcí, které pro svůj značný význam z hlediska rozvoje evropského práva nebo naléhavost budou vyhrazeny Evropskému soudnímu dvoru. Proti jeho rozhodnutím by bylo možno v kvalifikovaných právních otázkách podat opravný prostředek k ESD, např. z důvodu ochrany práv jednotlivců.“¹³⁴

Evropský soudní dvůr se v rámci revize zakládacích smluv přinesené Smlouvou z Nice skutečně dočkal reformy Soudu prvního stupně¹³⁵.

Smlouva z Nice radikálně reformovala ESD i SPS. Celkové změny jsou obsahem 9 hlavních článků, Protokolu o Statutu Evropského soudního dvora a Soudu prvního stupně; a pěti deklarácí.¹³⁶ Hlavní ustanovení upravující jurisdikci evropského soudního dvora jsou obsaženy ve člancích 226 – 243 SES a v článku 46 SEU.¹³⁷

Obecně však lze také říci, že změny se dotkly zejména otázek zásadních pro navýšení kapacitních možností Evropského soudního dvora, aby tak mohl zvládnout zvětšení objemu projednávaných věcí v souvislosti s rozšířením.¹³⁸

Smlouva z Nice revidovala třetinu článků SES, respektive SESAE, týkajících se ESD a přidala dva zcela nové články – 225a a 229a SES. Ke Smlouvě byl připojen Protokol o Statutu ESD, jednotný dokument nahrazující předešlé dva samostatné.

¹³³ JEŽEK, Mojmir: Změny v řízení o předběžné otázce a Smlouva z Nice, *Evropské právo*, 2002, roč. 6, č. 12, s. 2

¹³⁴ ZEMÁNEK, Jiří: Reforma soudnictví v Evropské unii, *Evropské právo*, 2003, roč. 11, č. 7, s. 11

¹³⁵ V literatuře též Soud první instance nebo Tribunál prvního stupně (francouzsky Tribunal de Première Instance)

¹³⁶ ŠÍŠKOVÁ, Naděžda, STEHLÍK, Václav: *Evropské právo 1 – Ústavní základy Evropské unie*, Linde Praha a.s., Praha, 2007, s. 275

¹³⁷ CRAIG, Paul, BÚRCA, Grainne de: *EU Law: Text, cases and materials*, Oxford University Press, 4. vydání, Oxford, 2008, s. 67

¹³⁸ ZEMÁNEK, Jiří: Reforma soudnictví v Evropské unii, *Evropské právo*, 2003, roč. 11, č. 7, s. 13

Evropský soudní dvůr se tedy skládá z jednoho soudce za každý členský stát – čl. 221 SES – a Soud prvního stupně se skládá z nejméně jednoho soudce z každého členského státu – čl. 224.

Napříště budou oba soudy zasedat většinou jako senáty. ESD bude zasedat v plénu pouze za velice výjimečných okolností¹³⁹. Zasedání v senátech je obsahem novelizovaného čl. 221 SES a tímto ustanovením chtěly členské státy zřejmě zejména vyřešit otázku jakéhosi ochromení akceschopnosti ESD, jež se očekávalo s rozšířením Unie.

Počet generálních advokátů je stále ponechán na 8¹⁴⁰, ale budou zapojováni pouze v případech, kde si to bude vyžadovat Statut.¹⁴¹ Statut přitom uvádí, v čl. 20 odst. 5, že Evropský soudní dvůr smí rozhodnout poté, co generálního advokáta vyslechl, že řízení proběhne bez předložení jeho stanoviska, a to jedná-li se o věc, která neobsahuje nový právní problém.

Zde považuji za vhodné poznamenat, že tohle nové opatření by při špatném používání mohlo vést až k úplnému vypuštění institutu stanovisek generálních advokátů, která jsou však pro judikaturu soudního dvora nesporným pomocníkem a mnohdy představují pro rozhodování ESD přínos, zejména pak ve smyslu jakési invence a originálního pohledu na věc. I nadále platí, že Rada může jednomyslným rozhodnutím na návrh ESD zvýšit počet generálních advokátů.

Senáty jsou pak tříčlenné nebo pětičlenné. První zasedají při projednávání nejsnazších věcí, ty druhé jsou standardem.¹⁴²

V případě SPS jsou věci rovněž projednávány tří a pětičlennými senáty, přičemž tříčlenné jsou častější a v případech vymezených čl. 14 odst.2 Jednacího řádu rozhoduje dokonce samosoudce. Také pro SPS platí, že zasedá jako plénum pouze ve složitých nebo výjimečných případech. Soud prvního stupně nedisponuje generálními advokáty, na rozdíl od ESD, ale kterýkoli ze soudců SPS může být

¹³⁹ tedy ve výjimečně důležitých případech a také například v případě odvolání ombudsmana nebo komisaře – viz CRAIG, Paul, BÚRCA, Grainne de: *EU Law: Text, cases and materials*, Oxford University Press, 4. vydání, Oxford, 2008, s. 67

¹⁴⁰ Pět velkých států má po jednom generálním advokátovi a zbylá tři místa rotují mezi ostatními členskými státy – viz. ZBÍRAL, Robert: *Institucionální rámec Evropské unie: Právně-politologický pohled*, Linde Praha, a.s., 1. vydání, Praha, 2007, s. 129

¹⁴¹ LENAERTS, Koen, VAN NUFFEL, Piet: *Constitutional Law of the European Union*, Sweet & Maxwell, 2. vydání, Londýn, 2005, s. 64

¹⁴² ZBÍRAL, Robert: *Institucionální rámec Evropské unie: Právně-politologický pohled*, Linde Praha, a.s., 1. vydání, Praha, 2007, s. 131

povolán, aby plnil úkoly generálního advokáta.¹⁴³ „Jinou otázkou je specializace agendy Soudu prvního stupně, která má být rovněž přínosem k vyšší efektivnosti jeho rozhodovací činnosti. Niceská smlouva povzbudila řešení této otázky důrazem na rozhodování v senátech, jejichž věcná specializace se přitom nabízí. Pravidelná a přiměřená rotace soudců mezi jednotlivými senáty by mohla jen prospět celkové vnitřní konzistentnosti rozhodování a bránit upadnutí do nežádoucího stereotypu, k němuž dlouhodobá koncentrace pozornosti na jednu úzkou skupinu věcí často svádí.“¹⁴⁴

Smlouva z Nice dále nově zavedla velký senát, skládající se ze 13 soudců, kterému předsedá předseda soudu¹⁴⁵. Velký senát pak zasedá, požádá-li o to členský stát nebo ta instituce Evropské unie, která je jednou ze stran řízení.¹⁴⁶

„Po nabytí účinnosti Smlouvy z Nice bude mít Rada oprávnění měnit celý Statut ESD, s výjimkou kapitoly I, a to na základě jednohlasného souhlasu Rady na návrh ESD po slyšení EP a Komise a nebo na návrh Komise po slyšení EP a ESD.“¹⁴⁷ Kapitola I Statutu upravuje osmi články ustanovení týkající se soudců a generálních advokátů. Před Smlouvou z Nice mohla Rada jednající jednomyslně na návrh ESD a po slyšení Komise a Evropského parlamentu, změnit pouze kapitolu III Statutu věnovanou vlastnímu řízení.

Musím poukázat na fakt, že na Statut ESD je odkazováno v primárním právu a zmocnění Rady jej měnit je velice významnou úpravou, která by měla do fungování Evropského soudního dvora přinést určitou flexibilitu a spolu se změnou pravidel pro úpravu Jednacíh řádů se jedná o nejvýznamnější přínos Niceské smlouvy v procesních otázkách.

Ustanovení rozhodnutí Rady č. 88/591 o zřízení Soudu prvního stupně byla převedena do primárního práva¹⁴⁸ a změna ustanovení Jednacího řádu ESD, zmíněná výše, je podle Smlouvy z Nice napříště možná na základě rozhodnutí Rady hlasující kvalifikovanou většinou (dříve platila jednomyslnost).¹⁴⁹ Stejnou procedurou

¹⁴³ CRAIG, Paul, BÚRCA, Grainne de: *EU Law: Text, cases and materials*, Oxford University Press, 4. vydání, Oxford, 2008, s. 68 – odkaz na čl. 49 Statut ESD

¹⁴⁴ ZEMÁNEK, Jiří: Reforma soudnictví v Evropské unii, *Evropské právo*, 2003, roč. 11, č. 7, s. 15

¹⁴⁵ Členové ESD i SPS si volí svého předsedu každé 3 roky s možností znovuzvolení.

¹⁴⁶ ZBÍRAL, Robert: *Institucionální rámec Evropské unie: Právně-politologický pohled*, Linde Praha, a.s., 1. vydání, Praha, 2007, s. 131

¹⁴⁷ JEŽEK, Mojmir: Změny v řízení o předběžné otázce a Smlouva z Nice, *Evropské právo*, 2002, roč. 6, č. 12, s. 4

¹⁴⁸ ZEMÁNEK, Jiří: Reforma soudnictví v Evropské unii, *Evropské právo*, 2003, roč. 11, č. 7, s. 13

¹⁴⁹ JEŽEK, Mojmir: Změny v řízení o předběžné otázce a Smlouva z Nice, *Evropské právo*, 2002, roč. 6, č. 12, s. 4

Rada přijímá Jednací řád ESD.¹⁵⁰ Z Jednacího řádu byla do Statutu převedena otázka používání jazyků v řízení před ESD, aby tato poměrně citlivá oblast v souvislosti s rozšířením zůstala chráněna procedurou jednomyslnosti.¹⁵¹

Čl. 220 revidovaný Smlouvou z Nice stanoví, že Soudní dvůr a Soud prvního stupně zajišťují v rámci svých pravomocí dodržování práva při výkladu a provádění této smlouvy. Navíc mohou být k Soudu prvního stupně připojeny soudní sbory za podmínek uvedených v čl. 225a, aby v některých zvláštních oblastech vykonávaly soudní pravomoc. Smlouva z Nice tak „v první řadě představuje rozšíření ESD.“¹⁵² Před Niceskou smlouvou byl totiž Soud prvního stupně v zřizovacích smlouvách popisován jako soud přiřčený k ESD.¹⁵³

Rada je tedy zcela nově oprávněna vytvářet na základě svého jednomyslného rozhodnutí a na návrh Komise nebo ESD specializované soudní senáty, příslušné k rozhodování v prvním stupni, které budou mít věcně specializovanou působnost.¹⁵⁴ Vytvoření této třetí soudní úrovně je nejvýznamnější strukturální reformou soudního systému Evropské unie od zavedení Soudu prvního stupně.¹⁵⁵ První takovou soudní komorou se na základě rozhodnutí Rady¹⁵⁶ stal v roce 2005 Soud pro veřejnou službu¹⁵⁷, který rozhoduje v zaměstnaneckých sporech.

Proti rozhodnutí těchto specializovaných soudních senátů (komor) se lze odvolat k Soudu prvního stupně, a to v právních otázkách. Pokud to však umožní zřizovací akt, pak i v otázkách skutkových.¹⁵⁸

„Druhou plánovanou soudní komorou je Patentový soud Společenství. Právní základ pro tento krok byl částečně dán Smlouvou z Nice v čl. 229a SES.“¹⁵⁹

Článek 229a stanoví, že Rada, jednající jednomyslně na návrh Komise a po konzultaci Evropského parlamentu, smí přijímat právní předpisy s cílem přenést na Soudní dvůr v míře, kterou sama stanoví, pravomoc rozhodovat ve sporech týkajících

¹⁵⁰ FIALA, Petr, PITROVÁ, Markéta: *Evropská unie*, Centrum pro studium demokracie a kultury, 2. vydání, Brno, 2009, s. 388

¹⁵¹ ZEMÁNEK, Jiří: Reforma soudnictví v Evropské unii, *Evropské právo*, 2003, roč. 11, č. 7, s. 16

¹⁵² FIALA, Petr, PITROVÁ, Markéta: *Evropská unie*, Centrum pro studium demokracie a kultury, 2. vydání, Brno, 2009, s. 387

¹⁵³ CRAIG, Paul, BÚRCA, Grainne de: *EU Law: Text, cases and materials*, Oxford University Press, 4. vydání, Oxford, 2008, s. 68

¹⁵⁴ ZEMÁNEK, Jiří: Reforma soudnictví v Evropské unii, *Evropské právo*, 2003, roč. 11, č. 7, s. 13

¹⁵⁵ CRAIG, Paul, BÚRCA, Grainne de: *EU Law: Text, cases and materials*, Oxford University Press, 4. vydání, Oxford, 2008, s. 69

¹⁵⁶ Rozhodnutí Rady č. 2004/725 z 2. listopadu 2004

¹⁵⁷ ZBÍRAL, Robert: *Institucionální rámec Evropské unie: Právně-politologický pohled*, Linde Praha, a.s., 1. vydání, Praha, 2007, s. 127

¹⁵⁸ Tamtéž, s. 150

¹⁵⁹ Tamtéž, s. 151

se aktů, kterými se na úrovni Společenství upravují práva k průmyslovému vlastnictví.

„Další uvažovanou soudní komorou by se mohl stát současný Odvolací panel OHIM.“¹⁶⁰ OHIM – Úřad pro harmonizaci ve vnitřním trhu spravuje agendu Společenství spojenou s ochrannými známkami a průmyslovými vzory a sídlí ve španělském Alicante. „Stejně jako u jiných agentur, jejichž rozhodnutí se dotýkají práv soukromých osob, je možné se odvolat k odvolacímu senátu, pokud žadatel není spokojen ani s jeho závěry, je možné nechat případ posoudit SPS.“¹⁶¹

Dalo by se tedy předpokládat, že zřízením výše zmíněných soudních komor, které by sloužily jako jakési orgány soudní kontroly (ať už rozhodnutí o zápisech v rámci OHIM nebo popřípadě v rámci Evropského patentového úřadu v Mnichově), by mohlo dojít k přenesení části správního soudnictví z členských států na evropskou úroveň, což by jistě přineslo systémovou změnu. Otázkou však je, zda by se členské státy s takovou změnou smířily a zda by celkově vznik takových soudních komor neměl negativní vliv na homogenitu výkonu soudní moci v rámci Evropské unie.

Co se dále týče Soudu prvního stupně, byla mu v Niceské smlouvě přiznána pravomoc pro řízení o přímých žalobách na základě článků 230, 232, 235, 236 a 238 SES.

Nicméně i nadále rozhoduje jen v řízeních zahájených jednotlivci a přímé žaloby podané orgány Společenství, členskými státy nebo Evropskou centrální bankou si na základě Statutu ponechal ESD.¹⁶²

Úplné upřesnění rozdělení jednotlivých kompetencí ponechávají totiž Smlouvy na Statutu ESD. Evropský soudní dvůr, zodpovědný za jednotnou aplikaci práva Společenství, si tak pro sebe ponechává kompetence v případech řízení o předběžné otázce. Čl. 225 odst. 3 revidovaný Smlouvou z Nice však stanoví, že Soud prvního stupně je příslušný rozhodovat předběžné otázky podle čl. 234 ve zvláštních oblastech určených statutem. Soudu prvního stupně je rovněž dána možnost uvážení, zda daná věc může ovlivnit jednotu a spojitost práva Společenství a případně smí takovou věc předat k rozhodnutí Soudnímu dvoru. Zároveň platí, že rozhodnutí SPS v předběžných otázkách mohou být přezkoumána Soudním dvorem, za podmínek stanovených statutem (čl. 62 Statutu) a pouze v případě vážného

¹⁶⁰ ZBÍRAL, Robert: *Institucionální rámec Evropské unie: Právně-politologický pohled*, Linde Praha, a.s., 1. vydání, Praha, 2007, s. 151

¹⁶¹ Tamtéž, s. 177

¹⁶² Tamtéž, s. 127

ohrožení jednoty nebo spojitosti práva Společenství. Soudní dvůr si tak udržel konečnou pravomoc pro rozhodnutí o nejdůležitějších předběžných otázkách.

Lisabonská smlouva stanoví, že Soudní dvůr Evropské unie se skládá ze Soudního dvora, Tribunálu a specializovaných soudů. Dále se na základě Lisabonské smlouvy zřizuje výbor sestávající ze 7 členů – bývalých soudců (členů) Soudního dvora a Tribunálu, členů nejvyšších vnitrostátních soudů a z obecně uznávaných právníků, přičemž jednu z těchto 7 osob navrhne Evropský parlament. Tento výbor pak má za úkol vydávat stanovisko k vhodnosti kandidátů na funkce soudce a generálního advokáta Soudního dvora a Tribunálu, a to ještě před jejich jmenováním vládami členských států.

Lisabonská smlouva rovněž stanoví, že Evropský parlament a Rada mohou řádným legislativním postupem zřídit specializované soudy připojené k Tribunálu, přičemž tyto specializované soudy jsou příslušné rozhodovat v prvním stupni o některých kategoriích žalob ve zvláštních oblastech. Parlament a Rada o takovém soudu rozhodnou formou nařízení buď na základě návrhu Komise po konzultaci se Soudním dvorem nebo na žádost Soudního dvora po konzultaci s Komisí.

O změnách ustanovení (kromě hlavy I a čl. 64) statutu Soudního dvora Evropské unie na základě Lisabonské smlouvy napříště rozhodují řádným legislativním postupem Rada a Evropský parlament.

6.4.4 Shrnutí

Závěr této kapitoly o Evropském soudním dvoru (tzn. Soudním dvoru Evropské unie) bych ráda věnovala krátké úvaze. Podle mého názoru je důležité si hned na začátku připomenout, že ESD se od svého založení v padesátých letech dočkal první změny až s vytvořením Soudu prvního stupně (tzn. Tribunálu). Jinak existoval v nezměněné podobě, nepočítáme-li nárůst počtu soudců v souvislosti s jednotlivými vlnami rozšiřování ES. Svým přístupem a svou výjimečností si tento soud vydobyl velice silnou pozici nejen mezi institucemi ES/EU, ale také tváří v tvář členským státům a nepochybně také v rámci celé Evropy, respektive světa. Některá jeho rozhodnutí jsou přímo notoricky známá a často citovaná a vlastně i zmiňované přetížení je převážně dáváno za vinu aktivismu ESD samotného.

Na druhou stranu je potřeba si uvědomit, že ESD již několik let prohrává bitvu o udržení kroku s organickým růstem ES/EU a ani Soud prvního stupně, který měl přinést úlevu od tohoto přetlaku, se přetížení nevyhnul. Důvod můžeme hledat

v rostoucí legislativě Společenství, v přistoupení nových států a také v rozšiřování pravomocí Společenství na oblasti jako životní prostředí, intelektuální vlastnictví atd.

Smlouva z Nice, jejímž úkolem bylo připravit instituce ES/EU především na historicky největší rozšíření Společenství o 10, potažmo 12 států, přinesla soudnímu systému ES/EU určité významné procesní úlevy a revizí článků zřizovacích smluv, věnovaných ESD, se ho pokusila na toto rozšíření připravit. Mám za to, že právě v tomto prizmatu bychom měli změny přinesené Niceskou smlouvou v rámci ESD vnímat a posuzovat. Radě byla v zásadě svěřena pravomoc provádět změny, aniž by se musela uplatnit formální procedura revize primárního práva, jako tomu bylo předtím. Nicméně i Rada tvoří především členské státy, které také rozhodují o revizích primárního práva, takže osobně tento krok shledávám jako logický a především prospěšný, co se týče pružnosti ESD¹⁶³. Nelze nyní navíc dopředu předpovědět, co přesně se stane, jestliže Rada – teď již spolu s Evropským parlamentem – skrze nařízení vytvoří vícero soudních komor. Zatím jako specializovaný soud funguje pouze Soud pro veřejnou službu a lze se domnívat, že vznik pouze jediného specializovaného soudu má svůj důvod. Rovněž nelze předpovědět, co by se stalo, kdyby Soud prvního stupně – nyní Tribunál – získal ničím neomezenou pravomoc v rámci řízení o předběžné otázce. Dle mého názoru by stálo za úvahu počkat, až jak si s těmito problematickými oblastmi poradí sám Soudní dvůr.

¹⁶³ Opačný názor zastává např. HEFFERNAN, Liz: The Treaty of Nice: Arming the Courts to Defend a European Bill of Rights?, *Law and Contemporary Problems*, 2002, roč. 65, č. 2, s. 199-200.

7. Charta základních práv EU

Ve své práci bych Chartě základních práv Evropské unie¹⁶⁴ ráda věnovala prostor alespoň jedné kapitoly, neboť právě přínos Niceské smlouvy v podobě této Charty osobně považuji za nejvýznamnější.

Jak jsem již na začátku práce uváděla, tak Evropské unii schází určitá emocionální rovina, něco, na čem může vystavět spojení se svými „euroobčany“. Myslím si, že právě Charta má tento potenciál, který se, doufejme, bude schopen brzy projevit. Navíc je její vznik podle mého názoru i logickým důsledkem dřívějšího vytvoření institutu evropského občanství. Charta lidských práv EU sice demokratický deficit Evropské unie jako celku složeného z výše popsaných institucí nevyrovná, ale domnívám se, že může napomoci vystavět zmiňované spojení takovým způsobem, aby již Unie nepředstavovala pro běžného občana pouze jakousi hromadu byrokracie vzdálených institucí, jež mu místy znepríjemňuje život, ale aby pro něj byla i místem, kde může hájit svá práva a své zájmy. Jak říká J.H.H. Weiler v citovaném díle (s.10) – zastánci Charty ji obhajují tím, že může přispět jak k identitě Evropy, tak k identifikaci s Evropou – a já s tímto názorem souhlasím.

Rovněž je potřeba si uvědomit, že za vznik Charty lidských práv Evropské unie můžeme být vděčni hlavně judikatuře Evropského soudního dvora, jemuž byla věnována předešlá kapitola. Byl to právě ESD, kdo postupně deklaroval základní práva jako součást obecných zásad právních práva Společenství¹⁶⁵ a tuto svou doktrínu dále rozvedl. Myslím si, že se můžeme nechat inspirovat myšlenkou profesora Malenovského, že při nalézání zásad ochrany lidských práv se Evropský soudní dvůr chopil role motoru integrace, jenž by uveden do chodu vrcholnými národními soudy a také touhou Evropanů po přísné ochraně lidských práv.¹⁶⁶

Ráda bych rovněž předoslala, že v rámci své práce se nebudu věnovat klasifikaci ani diferenciaci lidských práv. Předpokládám totiž, že čtenář je seznámen jak s pojmem lidských, potažmo základních práv, tak s koncepcí teorie generací lidských práv a domnívám se tedy, že pro moji práci není nezbytné se tímto zabývat.

¹⁶⁴ Též Listina základních práv EU v českém jazykovém překladu – při příležitosti inkorporace Charty do textu Smlouvy zakládající Ústavu pro Evropu; nicméně se domnívám, že výraz Charta je přesnější (vzhledem k anglickému a francouzskému názvu tohoto dokumentu) a budu jej používat i v rámci textu své práce.

¹⁶⁵ Tím myslím především rozsudek ESD č.29/69 ve věci Stauder v. město Ulm ze dne 12. listopadu 1969 (SbSD 1969), označovaný často jako „kuponové máslo“.

¹⁶⁶ MALENOVSKÝ, Jiří: Triptych zobrazování Soudního dvora ES: arbitr, „motor integrace“ nebo „velký manipulátor“?, *Právník*, 2007, roč. 146, č. 10, s. 1065 - 1083

7.1 Vznik a vývoj Charty základních práv EU

V červnu roku 1999 se konal již několikrát zmiňovaný summit Evropské rady v Kolíně nad Rýnem. Právě tam se představitelé členských států shodli na tom, že s ohledem na současnou situaci a vývoj v ES/EU by bylo žádoucí vytvořit jakýsi ucelený katalog základních lidských práv, ctěných ES/EU.

Shoda panovala i ohledně *ad hoc* vytvořeného výjimečného tělesa/orgánu, jehož cílem bylo shromáždit a kodifikovat existující, platná základní práva na komunitární úrovni, aby se tak vyjasnilo, která práva jsou chráněna na úrovni ES/EU, která náleží občanům (obyvatelům) ES/EU a také která práva by měla být respektována institucemi ES/EU. Evropská rada dále požadovala, aby tento katalog základních práv obsahoval mimo jiné práva hospodářská a sociální¹⁶⁷, ale i práva procesní – zde vidíme patrnou inspiraci EÚLP.¹⁶⁸ Proces vytváření listiny pak měl být podle Evropské rady procesem konsolidačním a nikoliv inovačním. Měla se katalogizovat práva již obsažená v různých pramenech práva ES/EU, aby takovýto ucelený katalog sloužil především občanům EU jako zpřehlednění a zviditelnění jejich základních práv.¹⁶⁹ „Pochopitelně v případě tohoto prvního uceleného katalogu lidských práv na úrovni Evropské unie mluvíme také o zavedení práv nových.“¹⁷⁰

7.1.1 Konvent

Zmiňované *ad hoc* vytvořené těleso/orgán se zapsalo do dějin pod názvem Konvent. Při jeho formování byl kladen důraz na zastoupení jak supranacionálních institucí, tak členských států. Konvent se tak nakonec skládal z 15 zástupců hlav států nebo vlád členských států, 16 poslanců Evropského parlamentu, 16 zástupců Evropské komise, 30 poslanců národních parlamentů¹⁷¹ a jako pozorovatelé byli přizváni i 2 zástupci ESD a také 2 zástupci Rady Evropy (z nich jeden za Evropský soud pro lidská práva). Své nápady mohli předkládat také Evropský ombudsman,

¹⁶⁷ Inspirací v tomto případě byla jednak Evropská sociální charta, ale i Komunitární charta základních sociálních práv pracovníků. Ta byla sjednána 9. prosince 1989 ve Štrasburku tehdy 11 členskými státy jako politická deklarace.

¹⁶⁸ Blíže viz. ŠÍŠKOVÁ, Naděžda: *Evropská unijní ochrana lidských práv: (Charta a další instrumenty ochrany lidských práv v EU)*, Linde Praha a.s., 1. vydání, Praha, 2001s. 56 a násl.

¹⁶⁹ BÚRCA, Grainne de: The drafting of the European Union Charter of Fundamentals rights, *European Law Review*, 2001, č. 26, s. 130.

¹⁷⁰ ŠÍŠKOVÁ, Naděžda: Od Paříže k Nice aneb zrod a vývoj Evropských společenství, *Mezinárodní politika*, 2001, roč. 25, č. 5, s. 29

¹⁷¹ Dva poslanci za každý stát, aby se tak reflektovala skutečnost, že ne všechny členské státy mají dvoukomorový parlament.

Výbor regionů a Hospodářský a sociální výbor. Konventu o 62 členech pak předsedal bývalý německý prezident, Roman Herzog.¹⁷²

Roman Herzog spolu se 3 místopředsedy tvořili zvláštní skupinu nazývanou „návrhový výbor“ a později přejmenovanou na „presidium“. Presidium pak bylo odpovědné za vytvoření pracovního programu Konventu a za přípravu návrhu Charty.¹⁷³

Jednání v rámci Konventu probíhala nezvykle otevřeně a transparentně, což spolu s vysokou legitimitou, garantovanou složením Konventu, přineslo vítanou změnu. Konvent se navíc nebál ani spolupráce se subjekty nacházejícími se mimo strukturu ES/EU.¹⁷⁴ Zřídil dokonce speciální internetovou stránku¹⁷⁵, kde se mohli do procesu tvorby Charty interaktivně zapojovat i občané ES/EU, a to „cestou dotazů, propozic a konkrétních připomínek“¹⁷⁶.

Konventní metoda tak připadá v úvahu jako jedna z nejlepších možností pro projednávání změn či tvorby primárního práva. To se mimo jiné promítlo i do Lisabonské smlouvy – viz kapitola 2 o modifikacích zřizovacích smluv. Nespornou výhodou této metody je vysoká míra transparency a také výrazné zastoupení volených členů zastupitelských sborů členských států.

Konvent schválil znění Charty základních práv Evropské unie na svém zasedání 28. července 2000. Komuniké Evropské komise z října téhož roku pak uvádí, že logickým předpokladem je, že Charta vyvolá účinky právní i jiné, ať už je její povaha jakákoliv, neboť Komise s Radou, plánující ji slavnostně vyhlásit, ji budou těžko v rámci legislativního procesu ignorovat. Navíc je více než pravděpodobné, že v Chartě bude hledat inspiraci i ESD a je tedy nasnadě, že se Charta stane závaznou právě díky její interpretaci Soudním dvorem jako součásti obecných zásad právních práva ES. Lepší by však dle Komise bylo, aby se Charta stala závaznou jinak než pouze skrze svoji soudní interpretaci.¹⁷⁷

¹⁷² EUROPEAN UNION – COUNCIL: *Annual Report on Human Rights – 2001*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburg, 2002, s. 13

¹⁷³ BÚRCA, Grainne de: The drafting of the European Union Charter of Fundamental rights, *European Law Review*, 2001, č. 26, s. 133

¹⁷⁴ Tamtéž, s. 132

¹⁷⁵ Dostupné na: <http://www.europarl.europa.eu/charter/default_en.htm>

¹⁷⁶ ŠIŠKOVÁ, Naděžda: *Dimenze ochrany lidských práv v Evropské unii*, Linde Praha a.s., 2. vydání, Praha, 2008, s. 202

¹⁷⁷ GARCÍA, Ricardo Alonso: *The General Provisions of the Charter of Fundamental Rights of the European Union*, Jean Monnet Working Paper, 2002, č. 4, s. 1

Na zasedání Evropské rady v Nice v prosinci 2000 byla Charta jednomyslně schválena a slavnostně vyhlášena Evropským parlamentem, Komisí i Radou jako právně nezávazná politická deklaráce.

7.2 Charakter a obsah Charty základních práv EU

Dokument měl tedy na začátku své existence charakter politické deklaráce tří institucí ES/EU – Komise, Evropského parlamentu a Rady EU. Nebyl to tedy dokument právně závazný, avšak přestože pro záležitosti rozhodovacího procesu ES/EU měl výrazně menší praktický význam než výše popisované změny v rámci institucí, byl daleko více emotivní a snad i silně symbolický.¹⁷⁸

Charta byla nicméně okamžitě přijata jako směrodatný katalog základních práv, na něhož má každý v Evropské unii nárok.¹⁷⁹ Musíme si také uvědomit, že jednání proti Chartě (minimálně ze strany uvedených institucí) by znamenalo jednání věrolomné, tedy *venire contra factum proprium*.¹⁸⁰ A ačkoliv Charta nevystupuje od svého vzniku jako právně závazný akt, je zcela jistě součástí *acquis communautaire*, jehož převzetí, jak víme, je podmínkou pro vstup do EU.¹⁸¹

Charta základních práv EU má originální strukturu odlišnou od nejčastěji používaného řazení a třídění práv v jiných mezinárodněprávních instrumentech ochrany lidských práv.¹⁸² Zahrnuje práva osobní, politická, hospodářská, sociální i kulturní. Její tvůrci navíc nepoužili obvyklou hierarchizaci lidských práv, kde jsou práva osobní a politická nadřazena právům sociálním, hospodářským či kulturním.¹⁸³ Přestože Charta vychází z EÚLP a Evropské sociální charty a opírá se o dřívější legislativu ES/EU, „jde mnohem dál v poskytování práv jednotlivcům“.¹⁸⁴

Charta začíná preambulí a tvoří ji celkem 54 článků rozdělených do 7 kapitol/hlav, které vyjadřují základní hodnoty podporované Uníí. Články jsou však mnohdy nepřilíživě jasné, a tak k nim sám Konvent z podnětu Presidia vypracoval

¹⁷⁸ DOUGLAS – SCOTT, Sionaidh: *Constitutional Law of the European Union*, Pearson Education Limited, 1. vydání, Harlow, 2002, s. 46

¹⁷⁹ LENAERTS, Koen, VAN NUFFEL, Piet: *Constitutional Law of the European Union*, Sweet & Maxwell, 2. vydání, Londýn, 2005, s. 65

¹⁸⁰ ARNOLD, Rainer: Aktuální otázky reformy Evropské unie – k pracím Evropského konventu, *Evropské právo*, 2002, roč. 6, č. 6, s. 12.

¹⁸¹ ŠIŠKOVÁ, Naděžda: Od Paříže k Nice aneb zrod a vývoj Evropských společenství, *Mezinárodní politika*, 2001, roč. 25, č. 5, s. 29

¹⁸² Tamtéž

¹⁸³ BLAHOŽ, Josef: *Sjednucující se Evropa a lidská a občanská práva*, ASPI, 1. vydání, Praha, 2005, s. 54

¹⁸⁴ ŠIŠKOVÁ, Naděžda: Od Paříže k Nice aneb zrod a vývoj Evropských společenství, *Mezinárodní politika*, 2001, roč. 25, č. 5, s. 29

soubor komentářů, které, jak sám uvádí, nemají úředně stanovenou hodnotu a slouží pouze k objasnění ustanovení Charty.¹⁸⁵ Charta artikuluje práva pouze heslovitě a obsah a podmínky pro jejich výkon přenechává převážně aktům sekundární nebo vnitrostátní legislativy.¹⁸⁶ Heslovitost a krátká ustanovení byly zvoleny proto, aby byla Charta srozumitelnější pro veřejnost.¹⁸⁷

V následujícím textu si stručně přiblížíme obsah jednotlivých částí Charty základních práv.

7.2.1 Preambule

Preambule Charty je jednak obsahově směrodatná, ale hlavně obsahuje vymezení cíle, základů a pilířů Charty. Zajímavostí pak je, že kromě již uvedených inspiračních zdrojů, je tak v preambuli označena i rozhodovací praxe Evropského soudu pro lidská práva.¹⁸⁸

7.2.2 Kapitola I – Důstojnost

Tato kapitola Charty obsahuje 5 článků. Čl. 1 vyjadřuje nedotknutelnost lidské důstojnosti a je hned následován právem na život (čl. 2), dále právem na nedotknutelnost (integritu) lidské osobnosti (čl. 3). Zákaz mučení, nelidského zacházení a trestu je obsahem čl. 4 a na to navazuje čl. 5 zákazem otroctví a nucených prací. Prioritní postavení tedy získalo právo na lidskou důstojnost, což můžeme vnímat tak, že toto právo je základem pro všechna ostatní lidská práva. V čl. 3 jsme pak svědky jasné reflexe současného vývoje a života v 21. století, která se projevuje zákazem reprodukčního klonování lidí, zákazem eugenických praktik, zákazem obchodování s lidským tělem či jeho částmi (tzn. obchod s orgány) atd. Dle Výkladové zprávy (komentáře Konventu k Chartě) je tento článek odrazem mezinárodní Úmluvy Rady Evropy na ochranu lidských práv v biomedicíně z roku 1977.

¹⁸⁵ Charta spolu s komentáři z dílny Konventu, tedy s tzv. Výkladovou zprávou, jsou dostupné na internetové adrese: <http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/04473_en.pdf>

¹⁸⁶ ŠIŠKOVÁ, Naděžda: *Dimenze ochrany lidských práv v Evropské unii*, Linde Praha a.s., 2. vydání, Praha, 2008, s. 220

¹⁸⁷ EUROPEAN UNION – COUNCIL: *Annual Report on Human Rights – 2001*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburg, 2002, s. 13

¹⁸⁸ ŠIŠKOVÁ, Naděžda: *Dimenze ochrany lidských práv v Evropské unii*, Linde Praha a.s., 2. vydání, Praha, 2008, s. 207

7.2.3 Kapitola II – Svobody

V této kapitole najdeme celkem 14 článků, které již neobsahují práva ryze osobní, ale nově i politická, sociální a hospodářská. Článek 6, vyjadřující svobodu člověka jako nezbytný důsledek jeho důstojnosti a autonomie a zahrnující také právo na bezpečnost, zároveň slouží jako *lex generalis* pro vyjádření prostoru individua a poskytuje mu ochranu v případě, že neexistuje speciální úprava.¹⁸⁹ Obsahem čl. 7 je úprava obdobná jako v EÚLP – právo na respektování soukromého a rodinného života. Čl. 8 stanoví právo na ochranu údajů osobního charakteru. Právo uzavřít manželství a založit rodinu upravuje čl. 9, který navíc obsahuje zvláštní formu záruky poskytovanou vnitrostátními zákony. Čl. 10 zajišťuje svobodu myšlení, svědomí a náboženského vyznání a jeho zajímavostí je odst. 2, který stanoví právo odmítnout vykonávat vojenskou službu z důvodu svědomí. Musí však být v souladu s vnitrostátními zákony upravujícími výkon tohoto práva. Svobody projevu a svobody a plurality médií se týká čl. 11. Politická práva, jako jsou svoboda shromažďování a sdružování, upravuje čl. 12. Následující článek zakotvuje svobodu umělecké tvorby a akademického bádání, tedy práva kulturní, avšak dle Výkladové zprávy (s. 15) tento článek vychází především ze svobody myšlení a projevu. Čl. 14 se týká práva na vzdělání. Ustanovení obsahující práva sociální a hospodářská jsou obsahem čl. 15 a 16 – právo na svobodnou volbu povolání a právo na práci a svoboda podnikání. Článek 17 je vyhrazen pro právo na vlastnictví. Poměrně zvláště působí zařazení posledních dvou článků do této kapitoly, čl. 18 a 19, které se týkají práva na azyl a ochrany v případě vystěhování, vyhoštění nebo vydání.

7.2.4 Kapitola III – Rovnost

Tato kapitola je tvořena články 20 – 26 a působí výrazně jednotnějším dojmem než kapitola Svobody. Ustanovení pak přebírají zejména zákazy všech druhů diskriminace a zásadu rovnosti.¹⁹⁰ Hned v člancích 20 a 21 je obecná antidiskriminační klauzule čl. 13 SES vyjádřena rovností všech před zákonem a zákazem diskriminace (z důvodů uvedených právě v SES). Čl. 22 je věnován kulturní, náboženské a jazykové rozmanitosti, tolik charakteristické pro integrovanou Evropu. Čl. 23 upravuje rovnost pohlaví a odst. 2 tohoto článku představuje

¹⁸⁹ Viz Výkladová zpráva, s. 9

¹⁹⁰ ŠIŠKOVÁ, Naděžda: *Dimenze ochrany lidských práv v Evropské unii*, Linde Praha a.s., 2. vydání, Praha, 2008, s. 209

v podstatě pozitivní diskriminaci. Následující články upravují práva určitých jednotlivých skupin obyvatel Unie, u nichž je žádoucí speciální úprava – práva dítěte (čl. 24), práva strašících osob (čl. 25) a závěrem začlenění osob se zdravotním postižením v čl. 26.

7.2.5 Kapitola IV – Solidarita

Tato kapitola, tvořená články 27 – 38, „je programově zaměřena především na ekonomická a sociální práva“¹⁹¹. S ohledem na rozdílné ekonomické i sociální podmínky panující v jednotlivých členských státech pak nesmíme být překvapeni, že právě tato kapitola byla nejobtížněji začleňována do Charty základních práv EU.

Úvodní článek kapitoly obsahuje právo pracovníků na informace a konzultace v rámci podniku, a to způsobem, který stanoví právo Unie a vnitrostátní právní předpisy. Dále poznáváme práva zakotvená zejména v Evropské sociální chartě a Komunitární chartě základních sociálních práv pracovníků. Zvláště pak čl. 28 věnovaný kolektivnímu vyjednávání a akcím (rozšíření/doplnění čl. 12 Charty), čl. 29 o právu na zprostředkování práce, čl. 30 o ochraně v případě neoprávněného propuštění ze zaměstnání a čl. 31 týkající se spravedlivých a uspokojivých pracovních podmínek. Tato práva se pak jeví jako *lex specialis* ve vztahu k čl. 15 Charty.¹⁹² Čl. 32 přináší zákaz dětské práce a ochranu mladých lidí při práci. Čl. 33 je věnován rodinnému a pracovnímu životu. Čl. 34 se týká sociálního zabezpečení a sociální pomoci. Čl. 35 zajišťuje ochranu zdraví, čl. 37 ochranu životního prostředí, čl. 38 ochranu spotřebitele a čl. 36 se vztahuje k přístupu ke službám obecného hospodářského zájmu. Ochrana spotřebitele a životního prostředí, tedy práva tzv. čtvrté generace, jsou další ukázkou odrazu SES v Chartě základních práv EU.

7.2.6 Kapitola V – Práva občanů

Práva této kapitoly mají základ v institutu evropského občanství, upravovaného rovněž smlouvami. V Chartě jsme však svědky poměrně zavádějící, nejasné formulace unijního občanství. Osobní působnost práv této kapitoly totiž není vyhrazena pouze pro státní příslušníky členských států, ale v určitých případech se vztahuje i na kteroukoli fyzickou či právnickou osobu s bydlištěm nebo registrovaným sídlem v některém z členských států.

¹⁹¹ ŠIŠKOVÁ, Naděžda: *Dimenze ochrany lidských práv v Evropské unii*, Linde Praha a.s., 2. vydání, Praha, 2008, s. 210

¹⁹² Tamtéž

Práva náležející striktně občanům EU jsou pak obsahem článků 39, 40 a 46. Ty upravují pasivní i aktivní volební právo ve volbách do Evropského parlamentu a v obecních volbách a také právo na diplomatickou a konzulární ochranu.

Charta pamatuje i na příslušníky nečlenských států Unie a to především v článcích 43 a 44 – právo podat petici Evropskému parlamentu a právo obrátit se na ombudsmana a také v čl. 42 – právo na přístup k dokumentům.

Kromě občanů Unie a rezidentů se v této kapitole setkáme s ještě jednou osobní působností. Článek 41 je totiž věnován všem lidem bez rozdílu (stejně jako ustanovení celé Charty mimo tuto kapitolu). Tento článek je věnován docela originálnímu právu na dobrou/řádnou správu. Tzn., že každý má nárok na to, aby jeho záležitosti byly orgány, institucemi a jinými subjekty Unie řešeny nestranně, spravedlivě a v přiměřené lhůtě atd.

S ohledem na výše uvedená fakta pak lze v oblasti osobní působnosti Charty mluvit o „značné velkorysosti...větší štědrosti ve vztahu k jednotlivcům, jež se na území Unie nacházejí.“¹⁹³ „Osobní působnost, neboli ratio personae většiny ustanovení Charty (kromě těch, jež jsou obsažena v kapitole V), má absolutní povahu a zohledňuje každého jednotlivce jakožto lidskou bytost, který je nositelem základních práv bez ohledu na jeho vazbu na členský stát.“¹⁹⁴

7.2.7 Kapitola VI – Spravedlnost¹⁹⁵

Obsahem této předposlední kapitoly¹⁹⁶ jsou 4 články poskytující převážně procesní záruky, vycházející jak z EÚLP, tak z judikatury ESD. „Tyto justiční garance tvoří samotné jádro lidských práv, jelikož každá z nich je de facto a de iure samostatnou zásadou, stejně jako jejich souhrn zajišťuje realizaci jednoho z vůdčích principů lidských práv – vládu práva.“¹⁹⁷

Čl. 47 zaručuje právo na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces. Nepříliš vhodná je pak formulace z prvního odstavce tohoto článku, která právo jím zaručované, přiznává pouze každému, jehož práva a svobody zaručené právem Unie

¹⁹³ ŠIŠKOVÁ, Naděžda: *Dimenze ochrany lidských práv v Evropské unii*, Linde Praha a.s., 2. vydání, Praha, 2008, s. 212

¹⁹⁴ ŠIŠKOVÁ, Naděžda: *Od Paříže k Nice aneb zrod a vývoj Evropských společenství, Mezinárodní politika*, 2001, roč. 25, č. 5, s. 29

¹⁹⁵ Těž Soudnictví

¹⁹⁶ Jeví se jako nešťastně její zařazení až na konec dokumentu. Blíže viz ŠIŠKOVÁ, Naděžda: *Dimenze ochrany lidských práv v Evropské unii*, Linde Praha a.s., 2. vydání, Praha, 2008, s. 217

¹⁹⁷ ŠIŠKOVÁ, Naděžda: *Dimenze ochrany lidských práv v Evropské unii*, Linde Praha a.s., 2. vydání, Praha, 2008, s. 216

byly porušeny, a tím tak vyřazuje osoby, jež nemají evropské občanství a nejsou ani rezidenty Unie, přičemž v rámci EÚLP je toto základní právo garantováno všem bez výjimky.

Čl. 48 je věnován presumpci nevinny a právu na obhajobu. Čl. 49 se týká zásady zákonnosti a přiměřenosti trestných činů a trestů a článek 50 pak zaručuje právo nebýt trestán nebo trestně stíhán dvakrát za stejný trestný čin.

Celkově se záruky obsažené v této kapitole jeví jako „chudší“ oproti zárukám obsaženým v EÚLP, ale dle mého názoru jde o to, že Evropská unie na rozdíl od Rady Evropy disponuje jinými prostředky pro spolupráci v trestních věcech a spoléhá se na procesní pravidla platná v členských státech.

7.2.8 Kapitola VII – Všeobecná ustanovení

Tato závěrečná část Charty základních práv EU obsahuje 4 články, které se zabývají její působností, rozsahem práv v ní garantovaných, úrovní jejich ochrany a zákazem jejich zneužití.

Čl. 51 odst. 1 stanoví, že ustanovení Charty se vztahují na všechny subjekty (tzn. orgány, instituce a jiné) Unie a také na členské státy, že za předpokladu dodržování zásady subsidiarity uplatňují právo Unie. Odstavec 2 vzápětí vyvolává jistou kontroverzi, neb z jeho znění není jasné, jaký smysl tedy celá Charta vlastně má. Ohledně významu tohoto odstavce se spustila bouřlivá debata na akademické půdě a obávám se, že v rámci mé práce není dostatek prostoru pro ukázkou těchto rozličných názorů. Dovolím si však odkázat na citované dílo od Ricarda Alonsa Garcíi, které se zabývá výhradě všeobecnými ustanoveními Charty základních práv EU. Osobně pak souhlasím s názorem docentky Šiškové, že toto nešťastné ustanovení podkopává celkový pokrok, jehož bylo v Chartě dosaženo.

7.3 Shrnutí

Na konci této poslední kapitoly své práce, věnované Chartě základních práv EU, bych ráda udělala krátké shrnutí a seznámila čtenáře se zásadními změnami týkajícími se Charty, které s sebou přinesla Lisabonská smlouva. V současné době, tedy v roce 2010, resp. 2011, kdy už vstoupila v platnost Lisabonská smlouva, jsme svědky toho, že Charta se po neúspěchu tzv. Ústavní smlouvy již neobjevuje

inkorporována v textu smlouvy, ale je na ni uveden odkaz (v čl. 6¹⁹⁸). Právní hodnota nebo právní síla¹⁹⁹ Charty je nyní stejná, jakou mají samotné smlouvy, ačkoli není formální součástí Lisabonské smlouvy a není ani mezinárodní smlouvou. Přesto se však z nezávazné politické deklarace dostala do postavení jakéhosi ústavního základu Evropské unie.

Chtěla bych zmínit, že mezi neúspěchem Smlouvy o Ústavě pro Evropu a vstoupením Lisabonské smlouvy v platnost nebyla Charta ponechána, lidově řečeno, u ledu. Naopak. Významnou iniciativou na tomto poli bylo Sdělení Komise o dodržování Charty (Listiny) základních práv v legislativních návrzích Komise, Metodika pro systematickou a přísnou kontrolu (COM 2005 172). Tento krok se pak setkal s velkou podporou v Evropském parlamentu. V roce 2007, respektive den před podpisem Lisabonské smlouvy, na plenárním zasedání Evropského parlamentu došlo k slavnostnímu vyhlášení Charty základních práv EU. Vyhlásili ji společně tehdejší předseda Parlamentu, Hans-Gert Pötering, předseda Evropské rady José Sócrates a předseda Komise José Manuel Barroso. Kromě Komise prosazoval Chartu i ESD, třebaže z počátku jen na úrovni Soudu prvního stupně nebo ve stanoviscích generálních advokátů, ale postupem času na ni odkazoval i sám ESD (což však neznamená, že by Chartu v rámci své judikatury uznal jako přímý pramen práva ES/EU).

Charta základních práv EU byla v době svého vzniku občas označována i jako zástěrka, kterou členské státy a instituce zvolily namísto řešení opravdu zásadních, konstitucionálních otázek. Podle mě však právě Charta přispívá ke konstitucionalizaci Evropské unie. Tak jako ČR má svoji Listinu základních práv a svobod, tak EU má svoji Chartu. Jiný názor, ten převládající, Chartě vyčítal, že jako právní nástroj potřebuje vylepšit, a to především v otázce omezení, která by se mohla aplikovat na její ustanovení. Další, bohužel dosud nevyřešenou otázkou je, že práva obsažená v Chartě jsou těžko vymahatelná. Charta nedisponuje vlastním kontrolním mechanismem, který nabízí EÚLP. A ani v rámci ESD nedošlo ke vzniku

¹⁹⁸ Čl. 6 odst. 1: Unie uznává práva, svobody a zásady obsažené v Listině základních práv Evropské unie ze dne 7. prosince 2000, ve znění upraveném 12. prosince 2007 ve Štrasburku, jež má stejnou právní sílu jako Smlouvy. Listina nijak nerozšiřuje pravomoci Unie vymezené ve Smlouvách. Práva, svobody a zásady obsažené v Listině se vykládají v souladu s obecnými ustanoveními v hlavě VII Listiny, jimiž se řídí její výklad a použití, a s náležitým přihlédnutím k vysvětlením zmíněným v Listině, jež uvádějí zdroje těchto ustanovení.

¹⁹⁹ V originále „legal value“ – lze překládat jako právní hodnota nebo jako právní síla. Pro naše prostředí je asi typičtější vyjádření „právní síla“. Osobně se domnívám, že označení „právní hodnota“ je bližší anglosaskému právnímu systému.

bud' nějaké soudní komory nebo, lépe, k vytvoření speciální žaloby na porušení lidských práv. Jednotlivec je tedy stále nepriviligovaným žalobcem a svých práv vyplývajících z Charty (Listiny) se dovolá jen těžko. Bohužel je tomu tak i teď, po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost. V neexistenci speciální žaloby na porušení lidských práv v rámci soudního systému EU touto smlouvou nedošlo k žádné změně. Listina pak tedy celkově vyznívá jako dokument „na půl cesty“ – vidíme jasný krok vpřed, nicméně bez dopadu.

Kromě důsledků formy tohoto dokumentu je dle mého názoru důležitou otázkou i to, jaký vztah je vlastně mezi Chartou a EÚLP. Tuto relaci ošetřuje Lisabonská smlouva tak, že stanoví, že pokud Listina (Charta) obsahuje práva, která odpovídají právům zaručeným Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv, tak smysl a rozsah těchto práv jsou stejné jako ty, které jsou jim přiloženy EÚLP. Tato podmínka však Chartě, tzn. Unii, nebrání v takových případech uplatnit širší ochranu. Lisabonská smlouva dále stanoví, že EU přistoupí k EÚLP jako jeden ze signatářů.

8. Závěr

Závěr mé diplomové práce je vyhrazen pro zhodnocení kladů a záporů změn přinesených Smlouvou z Nice a rovněž návrhům de lege ferenda s ohledem na vstup Lisabonské smlouvy v platnost.

Musím předeslat, že obecně platí ve vztahu k Niceské smlouvě spíše negativní hodnocení. Není se čemu divit. Niceská smlouva působí až příliš provizorním dojmem. Ačkoli se jistě mnoho lidí snažilo, aby tato smlouva dostatečně připravila tehdejší institucionální rámec ES/EU na nestandardně velké rozšíření členské základny, tak bych řekla, že politická shoda na opravdu zásadních změnách chyběla a ze Smlouvy z Nice je to poznat. Věřím, že mnohé návrhy se tehdy zdály jako neprůchodné, a buď nebyly vůbec vzneseny a nebo skutečně neprošly.

Za nejsvětější místa této smlouvy považuji zejména novelizaci čl. 7 SEU, pravomoc Rady měnit téměř celý statut ESD a co víc – vytvářet nové soudní komory. Radě EU byla smlouvou dána možnost zpružnit systém soudnictví, nicméně zástupci členských států v Radě tuto možnost využili pouze při vzniku Soudu pro veřejnou službu. Čl. 7 navíc ani nebyl nikdy použit. Jak pak lze takový přínos hodnotit, jestliže se v praxi výrazně neprojevil nebo neprojevil vůbec? Odpovědí může být, že vznik pouze jediné přidružené soudní komory (nebo-li specializovaného soudu) má pro svoji jedinečnost jistě pádné důvody. Nejspíše se vytváření většího počtu takových komor nejeví jako nejlepší cesta pro zmírnění nápadu případů na Soudní dvůr. Nelze tímto způsobem ani zaručit kratší dobu projednávání kauz, naopak, mohlo by se stát, že daná doba se ještě více prodlouží v případě, že dojde k odvolání proti rozhodnutí komory. Problematickou se jeví i kontinuita a výkladová jednotnost Soudního dvora. Co se potom týče čl. 7 SEU, domnívám se, že snad můžeme být jen rádi, že ještě nebyla potřeba ho využít.

Dále vnímám velice kladně přínos ve formě Charty základních práv EU, více pravomocí pro Evropský parlament, prohloubení konceptu posílené spolupráce a rovněž ukázkou toho, jak dokáže pracovat těleso jako je Konvent. Ačkoli je přínos ve formě Charty dosti polovičatý a dalo by se říci nedodělaný, vnímám jej jako významný krok vpřed. Bohužel se o nedodělané formě Listiny (Charty) dá hovořit i v případě Lisabonské smlouvy. Tím mám na mysli výše zmiňovaný chybějící kontrolní mechanismus a především chybějící speciální žalobu, které by mohli využít jednotlivci.

Tato, mnou kladně hodnocená, ustanovení jsou však bohužel zastíněna nešťastnými místy Niceské smlouvy, jako je absolutně zavádějící úprava hlasování kvalifikovanou většinou a celkově jakási krátkozrakost úprav v institucionální oblasti, odrážející se zejména v nerozšíření spolurozhodovací procedury na oblasti, v nichž bylo zavedeno hlasování kvalifikovanou většinou. Kvalifikovaná většina sama o sobě se v rámci Smlouvy z Nice díky váženým hlasům stala zbytečně komplikovanou, neprůhlednou a podle mého názoru také nespravedlivou.

Přímo na těchto dvou případech – na kvalifikované většině se systémem vážených hlasů a na proceduře spolurozhodování – lze vidět jasný postup směrem vpřed v rámci dalšího modifikujícího aktu, tzn. v rámci Lisabonské smlouvy. Tyto změny se konečně dočkaly široké politické shody a mohly tak být implementovány do znění revize základních smluv. Spolurozhodovací procedura se rozšířila na drtivou většinu případů a vznikl nový, tzv. řádný legislativní proces, kdy Evropský parlament dosáhl rovnocenného postavení s Radou EU a tzv. trojí většina je nahrazena většinou dvojí bez vážených hlasů.

Další velkou slabinou Niceské smlouvy je také dosti kontroverzní znění čl. 51 odst. 2 Charty a neodstranění omezení ESD ve vztahu ke změnám jeho jednacích řádů. V intencích Lisabonské smlouvy je, dá se říci, slabinou Listiny základních práv Protokol o uplatňování Listiny základních práv Evropské unie v Polsku a ve Spojeném království a rovněž již zmiňovaná neexistence speciální žaloby na porušení Listiny, které by mohli využít jednotlivci. K Protokolu o uplatňování Listiny by měla při nejbližším rozšíření Unie o další členský stát, tzn. v případě revize smluv, přistoupit i Česká republika.

Těžké je pak hodnotit celkový přínos Smlouvy z Nice, jelikož jí dosažené úpravy byly vzápětí zastíněny snahami o další, dalekosáhlejší úpravy, ať už v podobě Smlouvy o Ústavě pro Evropu, která přišla záhy po vstupu Niceské smlouvy v platnost, nebo v podobě nyní platné Lisabonské smlouvy. Je nasnadě, že tyto smlouvy vznikly právě proto, že Smlouva z Nice byla pouze smlouvou na dobu přechodnou, než bude zajištěna politická shoda členských států na revizích skutečného ústavního významu. V době tzv. Ústavní smlouvy tato shoda nebyla ještě tak jasná, jako o pár let později v případě Lisabonské smlouvy. Nicméně ačkoli kolem Lisabonské smlouvy proběhla skutečně silná vlna emocí, a to jak u státníků, tak u „obyčejných“ občanů Unie, trůfám si říci, že ty skutečně zásadní změny teprve

přijdou. Vyplývá to, dle mého názoru, z již zmiňovaného charakteru evropského práva, které je živé a neustále se vyvíjí.

Co se týče zefektivnění systému unijního soudnictví, stálo by za úvahu, aby došlo ke zřízení několika dalších specializovaných soudů při Soudním dvoru Evropské unie, a to na základě vyhodnocení expertů pro oblasti, v nichž dochází k právním sporům v řekněme marginálních věcech, jež neovlivňují právní systém EU v závažných rozměrech. Jmenujme například patentový soud, ale u něj není nutné skončit, dále mohou být třeba soudní komory pro dílčí otázky obchodu, životního prostředí apod. Náročnost pro výběr soudců těchto komor nemusí být nutně nižší, naopak, bylo by žádoucí nalézt specialisty v daných právních oborech, aby nedocházelo k častému přezkumu ze strany vyšší instance, tedy Soudního dvora nebo Tribunálu. Obávám se ale, že takováto změna v rámci (a možná i v prospěch) ESD je zatím politicky neprůchodná a zcela jistě panují i relevantní obavy na straně expertů (například z roztržitosti a špatné kontinuity výkladu evropského práva).

Rada se s Lisabonskou smlouvou rovněž dočkala kýžených změn – princip hlasování kvalifikovanou většinou by se měl stát průhlednějším a z „nespravedlivého“ systému vážených hlasů by se mělo přejít na systém většina států + většina obyvatel. Mělo by se tedy přejít na model zohledňující tzv. dvojí legitimitu Unie.

Již několikrát zmiňovaná redukce počtu komisařů se díky balíku záruk pro Irsko konat nebude a jak jsem již uvedla výše, existuje názor, že redukce počtu komisařů není vůbec nutná, neboť ve vztahu k počtu obyvatel a rozloze Unie má každé jednotlivé portfolio své opodstatnění. Pozitivně pak vnímám posun v rámci volby předsedy Komise na základě přihlídnutí k výsledkům voleb do Evropského parlamentu. Možná je to první krůček ke klasické „občanské“ legitimitě Komise.

V reakci na neustálý a zrychlující se vývoj a vliv globalizace na samotnou evropskou integraci, by mohlo dojít k většímu zpružnění metod práce v rámci EU. Doposud převládající tzv. Monnetova metoda je pomalu ale jistě podkopávána současnými metodami, především pak metodou otevřené koordinace. Stálo by za úvahu, aby se touto změnou „zdola“ zabývali členové např. ad hoc vytvořeného tělesa a jejich závěry by se pak mohly promítnout do další revize smluv.

Rozumným by se mi pak zdálo určitě zachovat a ještě více propracovat princip posílené spolupráce, neboť členské státy EU si nikdy nebudou úplně rovny a trvání na společném postupu vede zbytečně k různým neshodám, průtahům a případně blokacím. Podle mého názoru je příkladem posílené spolupráce teoreticky i tzv.

eurozóna – státy mající jednotnou měnu euro. V současné době jsme pak svědky toho, že i v rámci takovéto spolupráce jsou mezi jejími členy propastné rozdíly – vezměme si Německo a Řecko v době ekonomické krize. Je správné, aby Německo bylo jediným tahounem celé této spolupráce a aby doplácelo na ostatní, „nezbedné“ členy/spolupracovníky?

Nezbytnou se jeví i otázka bezpečnostní, a to nejen v oblasti energetiky, ale také v oblasti vojenství. Evropa se akceschopností v tomto směru absolutně nemůže rovnat např. s USA či Ruskem. Nutný je však společný konsensus a jako reálná se mi zdá možnost, která už proběhla v podobě Charty základních práv EU. Členské státy Unie jsou přece tak jako tak signatáři EÚLP, a přesto mají v rámci svého uskupení vlastní katalog základních lidských práv. Proto, i když jsou členské státy členy NATO, nevidím důvod, proč by nemohly mít i dostatečně jasnou vizi a skutečnou formu funkční vojenské struktury.

Ráda bych se ještě vrátila k vlastnímu kontrolnímu mechanismu, který by si EU dle mého názoru měla s ohledem na ústavní charakter Listiny základních práv vybudovat. Jestliže se členské státy zavázaly dodržovat zásady stanovené touto Listinou/Chartou (ačkoli tato zakotvuje v zásadě principy obsažené v judikatuře ESD a v EÚLP) a jestliže ji učinily dokumentem se stejnou právní silou, jakou mají zakládací smlouvy (ačkoli Listina nerozšiřuje oblast působnosti práva Unie, ani jí nedává nové pravomoci a ačkoli se na členské státy vztahuje pouze v případě uplatňují-li unijní právo; jinak podléhá principu subsidiarity a její ustanovení jsou tedy určena především orgánům a institucím), nevidím důvod, proč by neměla být chráněna speciálním silným kontrolním mechanismem jako jsou chráněny tyto smlouvy. Stejně jako Rada Evropy má kontrolní mechanismus pro EÚLP, tak by si jej zasloužila i tato iniciativa Evropské unie. Navíc si myslím, že Unie má oproti Radě Evropy velkou výhodu v tom, že má relativně silnější donucovací prostředky pro to, aby členské státy plnily rozhodnutí takového kontrolního mechanismu. Nabízí se podle mě i možnost, že by se takový kontrolní mechanismus mohl zrodit v podobě specializovaného soudu při SDEU. Taková soudní komora by se mohla v mnohém inspirovat u štrasburského Evropského soudu pro lidská práva. Mohli by zde růst odborníci na lidskoprávní problematiku a rozhodně by se konečně a s konečnou platností musel vyřešit problém ve vztahu EU a EÚLP. Členské státy by podle mě měly dbát o to, aby Charta základních práv EU a EÚLP byly co se týče standardu ochrany lidských práv na stejné úrovni, aby se jednotlivá ustanovení těchto

dokumentů shodovala a také aby jejich výklad soudním tělesem byl rovnocenný a pokud možno co nejvíce stejný.

Závěrem se hodí říci, že přestože v platnost vstoupila Lisabonská smlouva, které se obecně přikládá až reformní charakter, tak existuje spousta oblastí, v nichž je možno pracovat na dalším vylepšení. Ve své práci jsem se snažila nabídnout vlastní pohled na jedny ze základních nedostatků Niceské smlouvy a ne všechny tyto nedostatky, jak jsme viděli, jsou Lisabonskou smlouvou vyřešeny. Proto, jak jsem již zmínila, si myslím, že se v poměrně krátkém čase dočkáme opět další úpravy zakládacích smluv.

Na úplný konec své diplomové práce bych chtěla snad jen dodat, že vývoj evropské integrace je, jak se říká, procesem s otevřeným koncem a nám nezbyvá, než se neustále nechat překvapovat...

Seznam použitých zdrojů

Knižní publikace

BLAHOŽ, Josef: *Sjednocující se Evropa a lidská a občanská práva*. 1. vydání. Praha: ASPI, 2005. 259 s.

CRAIG, Paul, BÚRCA, Grainne de: *EU Law: Text, cases and materials*. 4. vydání. Oxford: Oxford University Press, 2008. 1148 s.

DOUGLAS-SCOTT, Sionaidh: *Constitutional Law of the European Union*. 1. vydání. Harlow: Pearson Education Limited, 2002. 553 s.

EUROPEAN COMMISSION: *Who is who in the European Union? – What difference will the Treaty of Nice make?* . Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities, 2001.

EUROPEAN UNION – COUNCIL: *Annual Report on Human Rights – 2001*. Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities, 2002. 152 s.

FIALA, Petr, PITROVÁ, Markéta: *Evropská unie*. 2. vydání. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2009. 803 s.

KELLERMAN, Alfred, DE ZWAAN, Jaap, CZUCZAI, Jenö (eds): *EU Enlargement – The Constitutional Impact at EU and National Level*. 1. vydání. The Hague: T.M.C. Asser Press, 2001. 601 s.

LENAERTS, Koen, VAN NUFFEL, Piet: *Constitutional Law of the European Union*. 2. vydání. London: Sweet & Maxwell, 2005. 969 s.

MATHIJSEN, P.S.F.R.: *A guide to European Union Law*. 8. vydání. London: Sweet & Maxwell, 2004. 489 s.

ŠIŠKOVÁ, Naděžda, STEHLÍK, Václav: *Evropské právo 1 – Ústavní základy Evropské unie*. Praha: Linde Praha a.s., 2007. 310 s.

ŠIŠKOVÁ, Naděžda: *Dimenze ochrany lidských práv v Evropské unii*. 2. vydání. Praha: Linde, 2008. 254 s.

ŠIŠKOVÁ, Naděžda: *Evropská unijní ochrana lidských práv: (Charta a další instrumenty ochrany lidských práv v EU)*. 1. vydání. Praha: Linde, 2001. 217 s.

ZBÍRAL, Robert: *Institucionální rámec Evropské unie: Právně-politologický pohled*. 1. vydání. Praha: Linde Praha, a.s., 2007. 239 s.

Odborné články

ARNOLD, Rainer: Aktuální otázky reformy Evropské unie – k pracím Evropského konventu. *Evropské právo*, 2002, roč. 6, č. 6, s. 10 – 13.

BEACH, Derek: The European Parliament in the 2000 IGC and the Constitutional Treaty negotiations: from loser to winner. *Journal of European Public Policy*, 2007, č. 14, s. 1271 – 1292.

BEST, Edward: Crossing the Bridge of Size: Reaching a Deal at Nice. *Eipascope*, 2000, č. 3, s. 1 – 8.

BEST, Edward: The Treaty of Nice: Not Beautiful but It'll Do. *Eipascope*, 2001, č. 1, s. 1 – 8.

BÚRCA, Grainne de: The drafting of the European Union Charter of Fundamentals rights. *European Law Review*, 2001, č. 26, s. 126 – 138.

DUKE, Simon: After the Applause Stops: Nice's Aftermath and the Prospects for CESDP. *Eipascope*, 2001, č. 1, s. 1 – 3.

DÜR, Andreas, MATEO, Gemma: Bargaining Efficiency in Intergovernmental Negotiations in the EU: Treaty of Nice vs. Constitutional Treaty. *European Integration*, 2006, roč. 28, č. 4, s. 381 – 398.

FELSENTHAL, Dan, MACHOVER, Moshé: The Treaty of Nice and qualified majority voting. *Social Choice and Welfare*, 2001, č. 18, s. 431 – 464.

GARCÍA, Ricardo Alfonso: *The General Provisions of the Charter of Fundamental Rights of the European Union*. Jean Monnet Working Paper 4/02, 2002.

HEFFERNAN, Liz: The Treaty of Nice: Arming the Courts to Defend a European Bill of Rights?. *Law and Contemporary Problems*, 2002, roč. 65, č. 2., s. 189 – 221.

JEŽEK, Mojmír: Změny v řízení o předběžné otázce a Smlouva z Nice. *Evropské právo*, 2002, roč. 6, č. 12., s. 1 – 5.

KLÍMA, Michal: Smlouva z Nice – institucionální reforma EU a rovnováha moci. *Politologický časopis*, 2001, roč. 8, č. 4, s. 332 – 347.

MALENOVSKÝ, Jiří: Triptych zobrazování Soudního dvora ES: arbitr, „motor integrace“ nebo „velký manipulátor“?. *Právník*, 2007, roč. 146, č. 10, s. 1065 – 1083.

SBRAGIA, Alberta: Conclusion to Special Issue on the Institutional Balance and the Future of EU Governance: The Treaty of Nice, Institutional Balance, and Uncertainty. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 2002, roč. 15, č. 3, s. 393 – 412.

ŠIŠKOVÁ, Naděžda: Od Paříže k Nice aneb zrod a vývoj Evropských společenství, *Mezinárodní politika*, 2001, roč. 25, č. 5, s. 29

YATAGANAS, Xénophon: *The Treaty of Nice: The Sparing of Power and the Institutional Balance in the European Union – A Continental Perspective* [online]. The Jean Monnet Center for International and Regional Economic Law & Justice, 2001 [cit. 14. června 2010]. Dostupné na <<http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/papers/01/010101.html>>

ZEMÁNEK, Jiří. Reforma soudnictví v Evropské unii. *Právní rozhledy*, 2003, roč. 11, č.7, s. 9 – 17 příl. Evropské právo.

Judikatura

Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 12. října 1993: Brimmer v. Vertrag über die Europäische Union (Maastricht Urteil), BverfGE 89,155 ff. (1993).

Rozhodnutí ESD č.29/69 ve věci Stauder v. město Ulm ze dne 12. listopadu 1969 (SbSD 1969).

Další dokumenty

Smlouva o založení Evropského společenství uhlí a oceli

Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství

Smlouva o založení Evropského společenství pro atomovou energii

Jednotný evropský akt

Smlouva o Evropské unii ve znění Maastrichtské smlouvy

Smlouva z Nice

Smlouva o Ústavě pro Evropu

Smlouva o fungování Evropské unie

Résumé

The aim of my diploma thesis is to provide a general analysis of the Treaty of Nice. My task is to evaluate or review changes brought by this treaty and offer my own opinion on what was (or wasn't) achieved.

In eight chapters of this work you get to read a relatively detailed description of the new regulations regarding the article 7 TEU, qualified majority voting, the weighting of votes, the European Commission, the European Parliament, the European Court of Justice and the Charter of Fundamental Rights.

Within the description I tried to offer my own analysis of those regulations in relation to above mentioned institutions etc. The biggest focus is then on the regulations regarding the European Court of Justice (and specialized judicial chambers) and on the Charter of Fundamental Rights, because these are, as I believe, the most important assets of the Nice Treaty.

As for the conclusion of my diploma thesis, I highlighted the assets and also the deficiencies of the Treaty of Nice. I also compared some of the changes brought by the Lisbon Treaty with what I think would be good to change in the whole framework of the European Union's functioning. I believe there are a lot of things that have to be improved to reach higher efficiency, transparency and flexibility for EU to operate within the international and "intranational" political, economical and legal environment.

Nevertheless, the European law is very vital and burgeoning and I think that soon there will be a new amending act. It all depends on the political agreement across member states.

Shrnutí

Cílem mé diplomové práce je provést všestrannou analýzu Niceské smlouvy. Mým úkolem je zhodnotit změny přinesené touto smlouvou a nabídnout vlastní názor na to, čeho bylo či nebylo dosaženo.

V osmi kapitolách této práce si přečtete poměrně detailní popis nových ustanovení týkajících se čl. 7 SEU, hlasování kvalifikovanou většinou, vážení hlasů, Evropské komise, Evropského parlamentu, Evropského soudního dvora a Charty základních práv Evropské Unie.

V rámci tohoto popisu jsem se snažila nabídnout svoji vlastní analýzu těchto ustanovení ve vztahu k výše zmiňovaným institucím atd. Nejvíce jsem se pak zaměřila na ustanovení týkající se Evropského soudního dvora (a specializovaných soudních komor) a na Chartu základních práv, jelikož věřím, že tyto dvě oblasti jsou největším přínosem Smlouvy z Nice.

Co se týče závěru mé diplomové práce, zdůraznila jsem přínosy i nedostatky Niceské smlouvy. Také jsem porovnála některé ze změn, přinesených Lisabonskou smlouvou s tím, co si myslím, že by se mělo změnit v rámci celého fungování Evropské unie. Myslím si, že je ještě mnoho věcí, které by se měly zlepšit, aby Unie dosáhla vyšší efektivnosti, transparentnosti a pružnosti pro fungování v rámci mezinárodního i „vnitrostátního“ politického, ekonomického a právního prostředí.

Nicméně evropské právo je právem velice živým a rozvíjejícím se a já si myslím, že se brzy dočkáme dalšího pozměňujícího (modifikujícího) aktu. Všechno záleží na politické shodě napříč členskými státy.

Key words

European Union, The Treaty of Nice, European Commission, European Parliament, European Court of Justice, Charter of Fundamental Rights, Convent, Intergovernmental Conference, specialized judicial chambers, Lisbon Treaty, legitimacy, qualified majority voting, weighting of votes, institutional changes, amending – modifying acts, regulations

Klíčová slova

Evropská unie, Smlouva z Nice, Evropská komise, Evropský parlament, Evropský soudní dvůr, Charta základních práv, Konvent, Mezivládní konference, specializované soudní komory, Lisabonská smlouva, legitimita, hlasování kvalifikovanou většinou, vážení hlasů, institucionální změny, pozměňující – modifikující akty, ustanovení