

# ÚSTAVNĚPRÁVNÍ KRITÉRIA PŘISTOUPENÍ K EU A JEJICH ZMĚNA VE SVĚTLE LISABONSKÉ SMLOUVY

JIŘÍ ZEMAN

Masarykova univerzita, Právnická fakulta

## **Abstract in original language**

Príspevok vychází z toho, že lze doktrinálně vymezit jistá kritéria (jež lze chápat jako kritéria ústavněprávní v materiálním slova smyslu), která musí splňovat všechny členské státy EU, resp. všechny státy, jež o členství v EU usilují. Příspěvek sám však tato kritéria nevymezuje – přebírá je totiž „jak stojí a leží“ z jiné práce autora příspěvku; všímá si toliko jejich proměny, a to ve světle takzvané Lisabonské smlouvy.

## **Key words in original language**

Evropská unie; Lisabonská smlouva; ústavní právo.

## **Abstract**

The report results from the fact that it is possible to define doctrinally certain criteria (that can be understood as constitutional criteria in a material sense), that must be fulfilled by all Member States of the EU, or by all states that aspire to be members of the EU. But the report itself does not delimitate such criteria - it takes them over as it stands from another author's report; it observes the modification of these criteria in the light of the so called Lisbon Treaty.

## **Key words**

European Union; Treaty of Lisbon; constitutional law.

## **1. ÚVOD**

V jiné své práci (dále též „citovaná práce“<sup>1</sup>) jsem se pokusil definovat kritéria, jež musí splňovat stát ucházející se o členství v ES/EU [šlo přitom o kritéria (požadavky) týkající se ústavního systému (ústavního práva v materiálním slova smyslu), jež díky své obecnosti a zásadnímu významu musí splňovat právní řády všech uchazečů (a samozřejmě i členů ES/EU, a to bez újmy na jednom ze základních pilířů celé evropské integrace, čili na postulátu Jednoty v rozmanitosti].<sup>2 3</sup> Je otázkou diskuse, zda kritéria, jejichž

---

<sup>1</sup> Zeman, J. Přistoupení k EU a nutnost provádění ústavních změn [Diplomová práce]. Brno 2008. Masarykova univerzita. Právnická fakulta. 157 str.

<sup>2</sup> Tento postulát přitom Evropský parlament prohlásil 4. 5. 2000 za motto EU – „In varietate concordia“. Přitom právě český ekvivalent „Jednota v rozmanitosti“ považuji za nejpřiléhavější.

<sup>3</sup> K definici těchto kritérií jsem přitom přistoupil dříve, než se o ni alespoň v hrubých rysech pokusil čl. 49, resp. čl. 2 Smlouvy o EU ve znění Lisabonské smlouvy.

proměnou ve světle Lisabonské smlouvy se budu v tomto příspěvku zabývat, jsou vhodně nadefinovaná, zda by nebylo možné je přesněji roztrždit atp. Ale o tento úkol mi nyní nepůjde. Kritéria převezmu proto „jak stojí a leží“ z výše citované práce. Již na první pohled, či lépe řečeno zamyšlení, je přitom zjevné, že domyslet důsledky všech změn, které Lisabonská smlouva v oblasti ústavněprávních kritérií přinese, je cíl jen velmi těžko dosažitelný, ba dokonce nedosažitelný.<sup>4</sup> Následující analýza proto bude poněkud obecnější, alespoň prozatím.

### **1.1 POŽADAVEK (KRITÉRIUM) DEMOKRATICKÉHO PRÁVNÍHO STÁTU**

V citované práci byl vysloven názor, že toto kritérium je kritériem ústředním, všechna ostatní kritéria z něho vycházejí. V citované práci byla v rámci popisu kritéria (požadavku) demokratického právního státu sledována zejména ochrana základních práv (svobod), ochrana identity členského státu a sebeomezení evropských institucí. Před účinností Lisabonské smlouvy byla v těchto intencích relevantní zejména ustanovení čl. 5 a čl. 6 Smlouvy o EU a ustanovení čl. 10 a čl. 151 Smlouvy o ES. V éře Lisabonské smlouvy je pak nutno považovat za zásadní ustanovení čl. 4 odst. 2 Smlouvy o EU ve znění Lisabonské smlouvy. Podle doktríny lze tento závazek EU považovat za soudně vymahatelný a jeho porušení může dokonce vést k neplatnosti legislativních i jiných právních aktů EU v souladu s ustanovením čl. 263 Smlouvy o fungování EU. Je rovněž vhodnou bariérou pro doložku flexibility podle čl. 352 Smlouvy o fungování EU. Podobný účinek jako čl. 4 odst. 2 Smlouvy o EU ve znění Lisabonské smlouvy pak má i doložka oboustranné flexibility ve smyslu čl. 48 Smlouvy o EU ve znění Lisabonské smlouvy.<sup>5</sup>

### **1.2 POŽADAVEK DĚLBY MOCI**

V citované práci jsem dospěl k závěru, že dělba moci, která se dříve realizovala pouze na „národní úrovni“, dostala v projektu evropské integrace nový rozměr – neslučitelnost výkonu některých evropských funkcí

---

<sup>4</sup> Nedosažitelný je již jen proto, že evropské instituce (například Evropský soudní dvůr, respektive v éře Lisabonské smlouvy Soudní dvůr EU) se díky Lisabonské smlouvě dostávají do nového postavení strážců základních práv (budiž přitom poznamenáno, že tato poznámka nese žádnou negativní konotaci, jde o pouhé konstatování; autor například nesdílí obavy o tom, že účinností Lisabonské smlouvy dojde k prolomení takzvaných Dekretů prezidenta republiky – srov. k tomu autorův názor prezentovaný v rámci recenze knihy M. Petříka *Evropa ve slepé uličce: Lisabonská smlouva a politická unifikace* – Zeman, J. Michal Petřík: *Evropa ve slepé uličce: Lisabonská smlouva a politická unifikace*. Časopis pro právní vědu a praxi, Brno : Masarykova univerzita, Právnická fakulta, XVI, 4/2008, s. 389-391.)

<sup>5</sup> Parafrazováno podle Zemánek, J. *Kompetenční a hodnotový rámec Evropské unie v „lisabonském“ nálezu Ústavního soudu*. In *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR*, Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 143.

s výkonném některých funkcí národních.<sup>6</sup> Princip dělby moci se však neprojevuje pouze ve smyslu vertikálním (tzn. úroveň národních a úroveň evropských funkcí), ale i ve smyslu obecnějším [srov. čl. 245 Smlouvy o fungování EU: „Členové Komise se zdrží jakéhokoliv jednání neslučitelného s povahou jejich funkce. (...) Během funkčního období nesmějí členové komise vykonávat výdělečnou nebo nevýdělečnou profesionální činnost.“ nebo čl. 286 Smlouvy o fungování EU: „(Členové Účetního dvora se zdrží) jakéhokoliv jednání neslučitelného s povahou své funkce.“]

### **1.3 POŽADAVEK ZÁKAZU DISKRIMINACE**

O diskriminaci nyní pojednává v čl. 18 a 19 Smlouvy o fungování EU. Již se zde pochopitelně neodkazuje na čl. 251 Smlouvy o ES, ale hovoří se zde o řádném a zvláštním legislativním postupu ve smyslu čl. 289, resp. 294 Smlouvy o fungování EU. V tzv. řádném legislativním procesu došlo přitom k posílení role Evropského parlamentu.

### **1.4 POŽADAVEK POSKYTNUTÍ MOŽNOSTI JEDNOTLIVCŮM DOVOLÁVAT SE ODPOVĚDNOSTI ČLENSKÉHO STÁTU V PŘÍPADĚ PORUŠENÍ EVROPSKÉHO PRÁVA<sup>7</sup>**

Před Lisabonskou smlouvou bylo nutno v této oblasti rozlišovat mezi odpovědností plynoucí z unijního práva (mezinárodního práva veřejného) a odpovědností komunitární. Za „kralování“ Lisabonské smlouvy musíme uvažovat pouze o odpovědnosti komunitární. Tato změna, vzhledem k propracovanému institucionálnímu systému EU, se mi zdá, zvláště z pohledu občanů EU (ale samozřejmě i právnických osob) jistě pozitivním krokem. Dlužno dodat, že český právní řád tuto problematiku stále neřeší.

### **1.5 POŽADAVEK POSKYTOVAT DIPLOMATICKOU A KONZULÁRNÍ OCHRANU**

Věcně se na této povinnosti nic nemění – toliko z formálního hlediska je nově zakotvena v čl. 20 odst. 2 písm. c) Smlouvy o fungování EU, kde je obsažena v demonstrativním výčtu uvozuujícím občanství EU a dále v čl. 23 téže smlouvy obsahujícím zmocnění pro Radu k vydávání směrnic a dalších opatření k úpravě konzulární (diplomatické) ochrany.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Zde mám na mysli především neslučitelnost výkonu poslaneckého mandátu v národním sboru s výkonem mandátu poslance evropského parlamentu ve smyslu rozhodnutí Rady 2002/772/ES.

<sup>7</sup> Pokud jsem ještě v citované práci rozlišoval mezi komunitárním a unijním právem (tedy odpovědností členského státu za dodržování unijního a komunitárního práva) pak s účinností Lisabonské smlouvy tento rozdíl zaniká.

<sup>8</sup> Doposud byla tato problematika podrobněji upravena Rozhodnutím Zástupců Vlád členských států Zasedajících V Radě 95/553/ES. Takto úprava zatím nebyla nahrazena,

## **1.6 POŽADAVEK ZJIŠTĚNÍ PRÁVA NA ZÁKONNÉHO SOUDCE**

Pro teoretický základ odkazují na citovanou práci.<sup>9</sup> Nejvýraznější změnou v oblasti práva na zákonného soudce je rozšíření jurisdikce Soudního dvora EU na bývalý III. pilíř (Policejní a justiční spolupráce v trestních věcech) a na rozhodování v rámci Listiny základních práv EU.<sup>10</sup> „Bývalý II. pilíř“ (Společná zahraniční a bezpečnostní politika) je povětšinou vyňata z jurisdikce Soudního dvora EU (srov. čl. 24 Smlouvy o EU ve znění Lisabonské smlouvy).

## **1.7 POŽADAVEK MOŽNOSTI OBČANŮ EU VOLIT/BÝT VOLEN V KOMUNÁLNÍCH VOLBÁCH A VOLBÁCH DO EVROPSKÉHO PARLAMENTU**

Na této součásti evropského občanství se s účinností Lisabonské smlouvy nic zásadního nemění. Podrobná úprava tohoto aspektu evropského občanství je podle čl. 23 Smlouvy o fungování EU svěřena Radě, která k němu dospěje zvláštním legislativním postupem po konzultaci s Evropským parlamentem, a to jednomyslně. Participace občanů na dění v EU je však posílena díky institutu lidové iniciativy, často zdůrazňovaném rozšířením vlivu národních parlamentů (kontrola dodržování principu subsidiarity a proporcionality) a rozšířením zapojením Evropského parlamentu do schvalování legislativy EU (nejvýznamnější je tato změna v oblasti justice a vnitra i zemědělské politiky; srov. k tomu proklamaci uvedenou v čl. 10 Smlouvy o EU ve znění Lisabonské smlouvy).

## **1.8 POŽADAVEK RESPEKTOVÁNÍ EVROPSKÉHO PRÁVA**

Obecný požadavek respektování evropského práva zakotvený dříve v čl. 10 Smlouvy o ES je nově zakotven v čl. 4 odst. 3 Smlouvy o EU ve znění Lisabonské smlouvy. Díkce této „obecné loajality“ členských (kandidátských) států se poněkud změnila, když podle čl. 10 Smlouvy o ES

---

byla pouze rozvedena v dalších dokumentech (poněkud futuristický nádech mělo například svého času Sdělení Komise Radě, Evropskému parlamentu, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – Účinná konzulární ochrana, které například počítalo s tím, že se do cestovních dokladů bude otiskovat znění čl. 20 Smlouvy o ES, kde je tato problematika také doposud upravena).

<sup>9</sup> Zeman, J. Přistoupení k EU a nutnost provádění ústavních změn [Diplomová práce]. Brno 2008. Masarykova univerzita. Právnická fakulta. str. 46 a násl.

<sup>10</sup> Ke vztahu mezi Listinou základních práv EU (tedy Soudním dvorem EU) Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod (tedy Evropským soudem pro lidská práva) a Listinou základních práv a svobod (tedy Ústavním soudem) jsem se podrobně vyjádřil ve své diplomové práci (Zeman, J. Přistoupení k EU a nutnost provádění ústavních změn [Diplomová práce]. Brno 2008. Masarykova univerzita. Právnická fakulta. str. 72 a násl.) a také v recenzi (Zeman, J. Michal Petřík: Evropa ve slepé uličce: Lisabonská smlouva a politická unifikace. Časopis pro právní vědu a praxi, Brno : Masarykova univerzita, Právnická fakulta, XVI, 4/2008, s. 389-391). Proto na tam uvedené závěry odkazuji.

měly státy přijmout opatření k plnění závazků, které vyplývají ze Smlouvy o ES nebo jsou důsledkem činnosti orgánů Společenství. Podle odstavce 3 článku 4 Smlouvy o EU ve znění Lisabonské smlouvy přitom mají členské státy učinit opatření k plnění závazků plynoucích ze Smluv nebo z aktů Unie.<sup>11</sup>

## **1.9 POŽADAVEK SPOLUPRÁCE V OBLASTI MĚNOVÉ POLITIKY<sup>12</sup>**

V oblasti měnové politiky bylo v čl. 129 odst. 3 Smlouvy o fungování EU (bývalém čl. 107 odst. 5 Smlouvy o ES) změněno ustanovení, podle kterého mohou Evropský parlament a Rada (dle stávající Smlouvy o ES jen Rada) řádným legislativním postupem změnit vyjmenovaná ustanovení statutu Evropského systému centrálních bank a Evropské centrální banky. Článek 133 Smlouvy o fungování EU stanoví, že Evropský parlament a Rada po konzultaci s Evropskou centrální bankou řádným legislativním postupem přijímají nezbytná opatření pro používání eura. Zcela nová kapitola „Ustanovení týkající se členských států, jejichž měnou je euro“ je vložena do hlavy VIII Hospodářská a měnová politika Smlouvy o fungování EU. Ustanovení této kapitoly (čl. 136 až 138) vyčleňuje členské státy eurozóny od ostatních členských států Unie) vztahuje na ně pravomoci jednotlivých orgánů Unie a dává pravomoc k silnější a oddělené koordinaci hospodářských politik členských států eurozóny.

## **1.10 POŽADAVEK SPOLUPRÁCE V OBLASTI JUSTICE A VNITRA**

V čl. 81 Smlouvy o fungování EU je nově zakotvena zásada vzájemného uznávání soudních a mimosoudních rozhodnutí v oblasti soudní spolupráce v občanských věcech s mezinárodním prvkem. Nedotčena zůstává možnost EU přijímat opatření s cílem usnadnit doručování v právních stycích s mezinárodním prvkem, zajistit opatrování důkazů v těchto vztazích atd. Tato opatření přitom mohou být přijímána tehdy, pokud je to zejména

---

<sup>11</sup> V této souvislosti připomínám, že článek o přednosti práva EU není ve Smlouvě o EU obsažen. K Závěrečnému aktu mezivládní konference z roku 2007 bylo připojeno prohlášení č. 27 o přednosti práva obsahující následující text: „Konference připomíná, že v souladu s ustálenou judikaturou Soudního dvora Evropské unie mají Smlouvy a právo přijímané Uní na základě Smluv přednost před právem členských států, za podmínek stanovených touto judikaturou.“ Součástí prohlášení je rovněž stanovisko právní služby Rady o přednosti práva ES ve znění uvedeném v dokumentu 11197/07 (JUR 260) ze dne 22. června 2007.

<sup>12</sup> Text o spolupráci v oblasti měnové politiky byl po úpravě převzat z Pítrová, L. a kol. Když se řekne Lisabonská smlouva : perspektiva fungování Evropské unie podle nového smluvního rámce. vyd. 1. Praha : Odbor informovaní o evropských záležitostech, Úřad vlády České republiky, 2008, s. 110.

nezbytné náležitému fungování vnitřního trhu (podle stávající úpravy jsou takováto opatření vázána právě na fungování vnitřního trhu).

V oblasti spolupráce v trestných věcech je nově zaveden systém posílené spolupráce (pokud o posílenou spolupráci projeví zájem alespoň 9 členských států, jejich rozhodnutí nemůže být ostatními zablokováno. Vedle vzájemného uznávání soudních rozhodnutí se počítá i s minimálním vymezením trestných činů a trestů za ně.

## **1.11 POŽADAVEK ÚČASTI NA SPOLEČNÉ ZAHRANIČNÍ A BEZPEČNOSTNÍ POLITICE**

I v éře Lisabonské smlouvy zůstane zachován specifický charakter společné zahraniční a bezpečnostní politiky, kdy si členské státy zachovávají značnou míru autonomie a vliv orgánů EU (tedy zejména Komise, Evropského parlamentu, Soudního dvora EU) zůstane omezen (v rámci hlasovací procedury se vyžaduje jednomyslnost; v rozhodnutích bude přesně stanoveno jejich trvání a úkoly, jež zajistí EU a které zajistí členské státy). Nově se v této oblasti objeví prvek takzvané stále strukturované spolupráce (srov. k tomu čl. 42 Smlouvy o EU ve znění Lisabonské smlouvy a Protokol o stále strukturované spolupráci stanovené čl. 42 Smlouvy o EU), jež je vlastně obdobnou výše zmíněné posílené spolupráce v trestních věcech.

## **2. ZÁVĚR**

Ač výše nastíněný přehled kritérií (požadavků), jež musí uchazeč o členství v EU za účinnosti lisabonské smlouvy splnit, má podobu spíše jen osnovy, lze z něj dle mého názoru vyvodit následující závěry: EU ve své nejnovější éře klade stále větší důraz na atributy demokratického právního státu v jeho moderním, evropském, pojetí (tento respekt se přitom projevuje nejen v podrobně hodnotově-filozofické, ale též praktické – viz například úsilí o zapojení národních parlamentů do evropského normotvorného procesu). Projekt evropské integrace se za pomoci Lisabonské smlouvy rovněž snaží udržet si svoji vývojovou dynamiku, pro něj tolik typickou.<sup>13</sup> Činí tak ovšem s vědomím, že ne všechny národní státy z její členské základny to mohou respektovat – proto ve větší míře než dříve využívá mechanismu, jež tuto dynamiku udrží způsobem nenarušujícím svébytnost toho, kterého členu.

### **Literature:**

- Pítrová, L. a kol. Když se řekne Lisabonská smlouva : perspektiva fungování Evropské unie podle nového smluvního rámce. vyd. 1. Praha

---

<sup>13</sup> Srov. k tomu blíže Zeman, J. Přistoupení k EU a nutnost provádění ústavních změn [Diplomová práce]. Brno 2008. Masarykova univerzita. Právnická fakulta. str. 61.

*Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings, 1. edition.*  
*Brno : Masaryk University, 2009, ISBN 978-80-210-4990-1*

: Odbor informování o evropských záležitostech, Úřad vlády České republiky, 2008, 156 s., ISBN 978-80-87041-48-2.

- Zeman, J. Michal Petřík: Evropa ve slepé uličce: Lisabonská smlouva a politická unifikace. Časopis pro právní vědu a praxi, Brno : Masarykova univerzita, Právnická fakulta, XVI, 4/2008, s. 389-391, ISSN 1210 – 9126.
- Zeman, J. Přistoupení k EU a nutnost provádění ústavních změn [Diplomová práce]. Brno: Masarykova univerzita. Právnická fakulta, 2008, 157 s.
- Zemánek, J. Kompetenční a hodnotový rámec Evropské unie v „lisabonském“ nálezu Ústavního soudu. In Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR, Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 135-147, ISBN 978-80-7380-192-2.

**Contact – email**

*110303@mail.muni.cz*