



PARLAMENTNÍ  
INSTITUT

## VYBRANÁ TÉMATA

2/2012

# CHORVATSKÁ SMLOUVA O PŘISTOUPENÍ K EU A SCHVALOVÁNÍ ČESKÉ VÝJIMKY Z LISABONSKÉ SMLOUVY<sup>1</sup>

JUDr. Daniela Mazancová Dupláková

Ing. Mgr. Karel Hlaváček

leden 2012



POSLANECKÁ  
SNĚMOVNA  
PARLAMENTU  
ČESKÉ REPUBLIKY

<sup>1</sup> Tato práce byla vypracována za použití studie Parlamentního institutu: Listina základních práv Evropské unie a česká „výjimka“ z Listiny, jejímiž autory jsou Mgr. Marek Chmel a JUDr. Jindřiška Syllová, Csc. Studie je dostupná na internetových stránkách Poslanecké sněmovny - Parlamentního institutu: <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=59998>

## Obsah:

Úvod .....	3
Přístupová smlouva Chorvatské republiky .....	3
Listina základních práv EU: obecné informace .....	4
Obsah Protokolu č. 30 o uplatňování Listiny základních práv Evropské unie v Polsku a ve Spojeném království .....	4
Projednávání „české výjimky“ .....	5
Česka republika .....	5
Rada a Evropská rada .....	6
Evropský parlament .....	7

## Úvod

Tzv. česká výjimka z Listiny základních práv Evropské unie byla vyjednána v roce 2009 vládou České republiky<sup>2</sup>, a to na základě výzvy prezidenta Václava Klause, kterou učinil prostřednictvím svého prohlášení dne 9. října 2009<sup>3</sup>. Ze závěrů Evropské rady, jejíž jednání proběhlo ve dnech 29. a 30. října 2009, vyplývá, že výjimka České republiky bude v souladu s příslušnými ústavními předpisy jednotlivých členských států připojena ke Smlouvě o Evropské unii a ke Smlouvě o fungování Evropské unie (dále jako Smlouvy). V závěrech je uvedeno, že „... s přihlédnutím ke stanovisku České republiky se hlavy států a předsedové vlád dohodli, že v okamžiku uzavření příští přístupové smlouvy bude v souladu s příslušnými ústavními předpisy jednotlivých členských států ke Smlouvě o Evropské unii a ke Smlouvě o fungování Evropské unie připojen protokol“. Jednání o protokolu uplatňujícím českou výjimku je tedy tímto vázáno na chorvatskou přístupovou smlouvu. Z tohoto důvodu se bude tento text zabývat současně oběma tématy.

Je však třeba uvést, že na základě stanoviska právní služby Rady Evropské unie obě záležitosti, tj. ratifikace smlouvy umožňující přistoupení Chorvatska a změna Smluv ohledně české výjimky, musí být projednávány odděleně, a to z důvodu rozdílných právních základů (čl. 49 Smlouvy o Evropské unii (dále jako SEU) pro přistoupení Chorvatska a čl. 48 SEU pro novelizaci primárního práva, jehož jsou protokoly součástí). Právní služba Rady Evropské unie ve svém stanovisku uvádí, „že Smlouva o přistoupení je dohoda sjednaná mezi členskými státy a budoucím členským státem a nemůže zahrnovat prvky zamýšlené jako výsledek jednání mezi stávajícími členskými státy o jiných otázkách. Obsah návrhů protokolů předložených jak Irskem, tak Českou republikou nemůže být považován za vztahující se k úpravám, které vyžaduje přijetí Chorvatska, protože neobsahují žádné prvky spojené buď s konkrétní situací Chorvatska nebo se stavem Unie plynoucím z přistoupení této země“<sup>4</sup>.

## Přístupová smlouva Chorvatské republiky

Ve dnech 23. a 24. června 2011 se konalo zasedání Evropské rady, které odsouhlasilo uzavření chorvatských přístupových rozhovorů s Evropskou unií do konce června 2011. Uzavření rozhovorů je spojeno se zřízením kontrolního mechanismu, který by měl zajistit monitorování dalšího pokroku Chorvatska v dotčených oblastech, a to až do přistoupení k EU.

<sup>2</sup> Za vyjednání české výjimky byla odpovědná tzv. úřednická vláda Jana Fischera, přičemž ministrem zahraničních věcí odpovědným za sjednávání mezinárodních smluv byl Jan Kohout.

<sup>3</sup> <http://www.klaus.cz/clanky/1307>, [18. ledna 2012]

<sup>4</sup> Stanovisko právní služby Rady Evropské unie k návrhům protokolů předložených Irskem a Českou republikou v souvislosti s přistoupením Chorvatska a rozsahu aplikace čl. 49 SEU ze dne 3. října 2010.

Konkrétně se tento mechanismus bude týkat dalšího průběhu reforem lod'ářského průmyslu, implementace reformy soudnictví, nestrannému jednání ve věci válečných zločinů a boje proti korupci a organizovanému zločinu. Monitorovací mechanismus má provozovat Komise, která na podzim roku 2012 zveřejní hodnocení dosaženého pokroku ve vyjmenovaných oblastech. Mechanismus nakonec neobsahuje explicitní možnost zavedení restriktivních opatření (jak to navrhovalo např. Nizozemsko), nicméně podle závěrů Evropské rady může Rada na návrh Komise odhlasovat kvalifikovanou většinou „všechna potřebná opatření“.<sup>5</sup> Přístupová smlouva byla podepsána na zasedání Evropské rady dne 9. prosince 2011, čímž se otevřela cesta k její ratifikaci. Vstup Chorvatska do EU se předpokládá k 1. červenci 2013. Jak ratifikace přístupové smlouvy, tak jednání o české výjimce by tedy měla proběhnout v mezičase.

## Listina základních práv EU: obecné informace

Listina základních práv Evropské unie (dále jako Listina) byla slavnostně vyhlášena dne 12. prosince 2007 předsedou Evropského parlamentu Hans-Gertem Pötteringem, předsedou Evropské rady José Sokratesem a předsedou Evropské komise José Manuelem Barrosem. Listina byla vypracována konventem, o jehož svolání za tímto účelem rozhodla Evropská rada dne 4. června 1999. V roce 2000 byla Listina připojena ke Smlouvě z Nice, ale pouze jako nezávazná politická deklarace. Právní závaznost Listiny vyplývá až z čl. 6 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii ve znění Lisabonské smlouvy (dále jako Lisabonská smlouva). Tento článek stanovuje, že „*Unie uznává práva, svobody a zásady obsažené v Listině základních práv Evropské unie ze dne 7. prosince 2000, ve znění upraveném dne 12. prosince 2007 ve Štrasburku, jež má stejnou právní sílu jako Smlouvy*“. Prostřednictvím tohoto ustanovení došlo k zařazení Listiny do primárního práva Evropské unie. Listina obsahuje kromě katalogu občanských, politických a základních práv také práva sociální a ekonomická. Práva jsou věcně rozdělena do šesti hlav, a to Důstojnost, Svoboda, Rovnost, Solidarita, Občanská práva a Soudnictví.

## Obsah Protokolu č. 30 o uplatňování Listiny základních práv Evropské unie v Polsku a ve Spojeném království

Protokol č. 30 o uplatňování Listiny základních práv Evropské unie v Polsku a ve Spojeném království (dále jako Protokol) interpretačně vyjasňuje uplatňování Listiny na území

---

<sup>5</sup> Tisková zpráva maďarského předsednictví, ZDE, *Europolitics* 4229, 30. 6. 2011 [18. ledna 2012].

dotčených států, tj. v současné době Polska a Spojeného království a od 30. června 2013 pravděpodobně i České republiky. Protokol zpřesňuje interpretaci Listiny ve vztahu k vnitrostátním soudům a právním řádům členských zemí. Je nutné uvést, že samotná Listina obsahuje v čl. 52 vysvětlení k rozsahu a výkladu práv a zásad v ní obsažených. Podle čl. 1 odst. 1 Protokolu č. 30 Listina nerozšiřuje možnost Soudního dvora Evropské unie a ani jakéhokoliv soudu dotčených států shledat, že právní a správní předpisy, zvyklosti nebo postupy příslušného státu nejsou v souladu se základními právy, svobodami nebo zásadami, které Listina potvrzuje. Z uvedeného vyplývá, že Protokol má pouze potvrdit, že Listina nezakládá žádná nová práva a nerozšiřuje pravomoci Soudního dvora a ani vnitrostátních soudů dotčených států co do možnosti rozhodnout o souladu vnitrostátních předpisů s právy a zásadami vyjádřenými v Listině. Čl. 1 odst. 2 Protokolu potvrzuje, že nic v hlavě IV Listiny nezakládá soudně vymahatelná práva platná v dotčených státech, pokud tato práva nejsou obsažena v jejich vnitrostátních právních řádech. Předmětná hlava Listiny obsahuje ustanovení týkající se solidarity, resp. sociálních práv (např. upravuje právo pracovníků na informace a na projednávání v podniku, právo na kolektivní vyjednávání a akce, právo na ochranu v případě neoprávněného propuštění, atd.). Z uvedeného lze dovodit, že pokud není určité právo garantováno v rámci vnitrostátního práva dotčených zemí, nebude možné se ho soudně dovolávat ani prostřednictvím Listiny. Samozřejmě může nastat i opačná situace, tj., že vnitrostátní právo bude obsahovat předmětnou úpravu, a v tomto případě bude možné aplikovat také ustanovení obsažená v Listině. Poslední článek Protokolu (čl. 2) stanovuje, že: *“Tam, kde ustanovení Listiny odkazuje na vnitrostátní právní předpisy a zvyklosti, vztahuje se toto ustanovení na Polsko či Spojené království pouze v tom rozsahu, v jakém jsou práva nebo zásady v dotyčném ustanovení obsažené uznávány v právních předpisech nebo zvyklostech Polska nebo Spojeného království“*.

## Projednávání „české výjimky“

### **Česka republika**

Z důvodů ukončení vyjednávání přistoupení Chorvatska v červnu 2011 byl v České republice iniciován postup směřující k připojení Protokolu ke Smlouvám. Dne 31. srpna 2011 schválila vláda České republiky prostřednictvím svého usnesení č. 654<sup>6</sup> předložení návrhu na sjednání

---

<sup>6</sup>[http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni\\_webtest.nsf/0/3C49F37A002BD5DBC12579040032E2F3/\\$FILE/654%20uv110831.0654.pdf](http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/3C49F37A002BD5DBC12579040032E2F3/$FILE/654%20uv110831.0654.pdf) [18. ledna 2012].

Protokolu Radě. K tomuto došlo dne 5. září 2011, čím byl zahájen proces upravený v čl. 48 odst. 2 až 5 SEU.

Co se týká projednávání návrhu Protokolu v České republice, je nezbytné zmínit usnesení č. 330 Senátu parlamentu České republiky ze dne 6. října 2011<sup>7</sup>, které bylo přijato v souvislosti s projednáváním Informace vlády České republiky o pozicích vlády na jednání Evropské rady dne 17. října 2011.

Senát se usnesl, že:

ve smyslu § 119a odst. 1 písm. d) jednacího řádu Senátu

- se zřetelem k ústavně sporným okolnostem, za nichž vznikl příslib možnosti České republiky připojit se k Protokolu č. 30 o uplatňování Listiny základních práv Evropské unie v Polsku a ve Spojeném království,
  - vzhledem k souhlasu s ratifikací Lisabonské smlouvy včetně Listiny základních práv Evropské unie schválenému třipětinovou většinou oběma komorami Parlamentu České republiky, a to bez jakýchkoliv výjimek z uplatňování Listiny základních práv Evropské unie,
  - vzhledem k obavě ze snížení standardu ochrany základních práv a svobod občanů České republiky a
  - s ohledem na zájem České republiky na přistoupení Chorvatska k EU
- I. **považuje** za nepřijatelné spojování projednávání protokolu o uplatňování Listiny základních práv Evropské unie v České republice se smlouvou o přistoupení Chorvatska k Evropské unii,
  - II. **vyzývá** vládu, aby odstoupila od požadavku sjednat Protokol o uplatňování Listiny základních práv Evropské unie v České republice znamenající výjimku pro občany ČR při uplatňování Hlavy IV Solidarita Listiny základních práv Evropské unie,
  - III. **pověřuje** předsedu Senátu, aby toto usnesení zaslal předsedovi vlády a členům vlády.

### **Rada a Evropská rada**

Podle ustanovení čl. 48 odst. 2 SEU, Rada po obdržení návrhu české vlády na změnu smlouvy, předala tento návrh Evropské radě a oznámila tuto skutečnost všem vnitrostátním parlamentům. Podle předmětných ustanovení musí být konzultován Evropský parlament a Evropská komise. Dne 25. října 2011 došlo k postoupení návrhu protokolu Evropskému

---

<sup>7</sup> <http://www.senat.cz/zpravodajstvi/zprava.php?id=954> [19. ledna 2012].

parlamentu, přičemž byl současně požádán, aby vzhledem k navrhovaným změnám souhlasil s tím, že konvent nebude svolán. Proces projednávání tohoto návrhu je v současné době (leden 2012) právě v tomto stadiu.

### **Evropský parlament**

Podle čl. 48 odst. 3 SEU bude Evropský parlament (dále jako EP) rozhodovat o dvou záležitostech. Za prvé se bude zabývat stanoviskem v rámci konzultační procedury<sup>8</sup> a za druhé bude rozhodovat ohledně vyslovení souhlasu nebo nesouhlasu s návrhem na nesvolávání konventu<sup>9</sup>. Obě záležitosti byly v EP přiděleny Výboru pro ústavní záležitosti a jejichž zpravodajem se stal poslanec Andrew Duff (ALDE). Výbor se těmito dokumenty již začal zabývat, přičemž definitivní rozhodnutí by mělo být přijato v průběhu zasedání výboru, jež se uskuteční ve dnech 25. a 26. ledna 2012.

Poslanec Andrew Duff před předložením zpravodajské zprávy navštívil Českou republiku, kde se setkal s představiteli obou komor Parlamentu České republiky a ministrem zahraničních věcí Karlem Schwarzenbergem. Jeho cílem bylo seznámit se s postoji vlády a Parlamentu a představit jim navrhovaná znění zpravodajských zpráv. Je nutno zmínit, že ve své zprávě<sup>10</sup> ohledně aplikace Protokolu v České republice navrhuje, aby EP zaujal k Protokolu negativní stanovisko, tj. EP by měl vyzvat Evropskou radu, aby rozhodla, že navrhované změny Smluv nebude projednávat. EP nicméně disponuje pouze konzultační pravomocí, a proto i přijetí navrhovaného stanoviska EP by pro Evropskou radu nemělo představovat překážku předemtné změny schválit. Ve zpravodajské zprávě týkající se svolání konventu zpravodaj souhlasí s návrhem Evropské rady nesvolávat pro potřebu rozhodnutí o Protokolu konvent, protože jeho důsledky, „pokud nějaké přinese, budou omezené“<sup>11</sup>.

Plénium EP by se tímto návrhem mělo zabývat dne 15. února 2012, nicméně již se této problematice dotklo, a to ve svém usnesení ze dne 9. prosince 2011, které se týkalo především vstupu Chorvatska do EU. EP v usnesení poukazuje na to, že „postupy pro přijetí smlouvy o přistoupení Chorvatské republiky na jedné straně a protokolů, které si vyžádalo Irsko a Česká republika, na straně druhé mají různý právní základ, a to článek 49 Smlouvy o

---

<sup>8</sup> <http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&procnum=NLE/2011/0817> [19. ledna 2012].

<sup>9</sup> <http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&procnum=NLE/2011/0818> [19. ledna 2012].

<sup>10</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2F%2FEP%2F%2FNONSGML%2BCOMPARL%2BPE-474.039%2B03%2BDOC%2BPDF%2BV0%2F%2FEN> [19. ledna 2012].

<sup>11</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-474.080+02+DOC+PDF+V0//EN&language=EN> [19. ledna 2012].

*EU a článek 48 Smlouvy o EU, a proto nemohly být z právního hlediska začleněny do jednoho aktu*<sup>12</sup>.

V případě, že EP vyjádří souhlas s tím, aby nebyl svolán konvent, Evropská rada může prostou většinou rozhodnout, že tento konvent nesvolá. Důvodem pro toto rozhodnutí je rozsah navrhovaných změn. Lze předpokládat, že v rámci jednání Evropské rady bude zvolen právě tento postup. Následně by mělo dojít ke stanovení mandátu pro konferenci zástupců vlád členských států. V případě Protokolu, jehož obsah je již znám, lze předpokládat, že by konference jeho text pouze formálně potvrdila bez dalších změn. Úprava tohoto procesního postupu je obsažena v čl. 48 odst. 3 pododst. 2 SEU. Protokol by pak vstoupil v platnost po ratifikaci všemi členskými státy v souladu s jejich ústavními předpisy.

---

<sup>12</sup> Usnesení EP o Chorvatsku ze dne 9. prosince 2011: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0539+0+DOC+XML+V0//CS&language=CS> [19. ledna 2012].