

Demokratická legitimita řádného postupu dle čl. 48 Smlouvy o EU ve světle ústav členských států

FLORIÁN DOLEŽAL*

Democratic legitimacy of ordinary revision procedure under Article 48 TEU in the light of Member States' constitutions

Summary: *The aim of this article is a detailed analysis of the democratic legitimacy of ordinary revision procedure (ORP) under Article 48 TEU in connection with the relevant constitutional rules of the Member States and a solid basis for possible democratic reform. First, the article deals with ORP in general and, in particular, with the relationship of its regulation to other provisions of primary law, its scope, possible legal consequences, basic structure, and actors. In the following chapters, it discusses the stages of ORP, always in conjunction with national rules for similar cases. It concludes that the presence of the European Council and an intergovernmental conference is crucial for the democratic legitimacy of ORP, and that a comparison of the democratic legitimacy of ORP and similar processes at national level works better for the constitutional regulations of most Member States, and the possibility of greater involvement of EU citizens through the reform of the European Citizens' Initiative is outlined.*

Keywords: *democratic legitimacy; ordinary revision procedure; primary law; EU law; Member States*

Hodnoty, na nichž je Evropská unie (EU) jakožto společenství postavena, je možné seznat již v preambuli ke Smlouvě o EU (SEU), kde se její zakladatelé hlásí zejména ke svobodě, rovnosti, lidským právům, právnímu státu a demokracii. Současně je zde naznačen i jeden z hlavních cílů společenství, a to, aby byla posílena demokratická povaha jeho orgánů. Právně závazného vyjádření se těmto proklamacím, pokud jde o demokracii, dostalo především v čl. 2 a hlavě II SEU. Čl. 2 SEU, ač výslovně uvádí „hodnoty“, na nichž je EU založena, obsahuje ve skutečnosti právní normy, a to zejména vzhledem k tomu, že mají ve spojení s čl. 3 odst. 1, čl. 7 a čl. 49 SEU preskriptivní charakter. Jde současně o normy, které tvoří i díky vysoké míře své abstraktnosti konceptuální východisko pro celý unijní právní řád a lze je tudíž nazývat z hlediska ústavní teorie „zakládající principy“, a to včetně hodnoty demokracie.¹ Konkretizaci

principu demokracie i její definici pak přináší zmiňovaná hlava II SEU. Čl. 10 odst. 1 SEU stanoví, že EU se zakládá na zastupitelské demokracii. Unijní koncepce reprezentativní demokracie přitom navazuje na parlamentní tradici členských států. Je to patrné z čl. 10 odst. 2 a odst. 3 SEU, kde je Evropský parlament (EP) po vzoru parlamentů členských států koncipován jako orgán, který při svém rozhodování zpřítomňuje vůli občanů.²

Na unijní úrovni však tradiční koncept zastupitelské demokracie naráží na faktickou neexistenci politické jednoty ve smyslu společenství jedinců sjednoceného společným jazykem, kulturou a zvyky (*demoi*).³ Proto někteří autoři dovozují, že EP není, ač by tomu znění čl. 10 odst. 2 a čl. 14 odst. 2 SEU, které hovoří v souhrnu o „občanech“, napovídalo, povinnen reprezentovat občany EU jako celek. Namísto toho zmiňují čl. 9 SEU a princip politické rovnosti občanů EU v něm

* Autor působí jako externí doktorand na katedře evropského práva PF UK. E-mail: flodolezal@gmail.com.

¹ VON BOGDANDY, A. – BAST, J. (eds.) *Principles of European Constitutional Law*. 2. vydání, Oxford 2010, str. 21–23. Soudní dvůr o principech v tomto smyslu ve spojitosti s právem EU, viz Rozsudek Soudního dvora ze dne 5. 3. 1996 ve spojených věcech C-46/93 a C-48/93, bod 27.

² Soudní dvůr ostatně interpretuje unijní princip demokracie jako jeden z obecných principů společných právním řádům členských států. Viz Rozsudek Soudního dvora ze dne 9. 3. 2010 ve věci C-518/07, bod 41. Tento výklad podporuje i fakt, že parlamentarizace institucionálního systému právních předchůdců EU po vzoru členských států byla zvolena jako hlavní legitimizační strategie ve snaze redukovat demokratický deficit. Viz KOHLER-KOCH, B. – RITTBERGER, B. (eds.) *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union*. Lanham 2007, str. 111–133. K tomu srov. dále i vývoj diskuse o parlamentarismu v unijním kontextu. Viz VON BOGDANDY, A. *Parlamentarismus in Europa: eine Verfalls- oder Erfolgsgeschichte?* *Archiv des öffentlichen Rechts*, 2005, č. 3.

³ KOHLER-KOCH – RITTBERGER, (eds.), c. d., str. 145.

obsažený.⁴ EP tedy podle nich odvíjí svou legitimitu právě a jen ze skutečnosti, že každý občan EU, pokud splní stanovené podmínky, má možnost podílet se na volbě jeho členů, a to v souladu s čl. 10 odst. 3 ve spojení s čl. 14 odst. 3 SEU. Tato ustanovení jistě konkretizují princip rovnosti definovaný čl. 9 SEU, jelikož jej uvádějí do určitého kontextu.

Další konkretizace je však již výsledkem vyvažování principu rovnosti a jiného zakládajícího principu práva EU, a to respektování národní identity členských států dle čl. 4 odst. 2 SEU.⁵ Mám na mysli zejména čl. 14 odst. 2 SEU, jenž stanoví, že složení EP se odvíjí od sestupné poměrnosti, tedy tzv. degresivní proporcionality. Do znění tohoto ustanovení je totiž zjevně promítnut kompromis mezi rovností občanů EU a rovností členských států.⁶ Ne každý občan EU tak může být účasten na „demokratickém životě EU“ stejnou měrou. To pak ještě, za předpokladu skutečné absence společného zájmu občanů (politické jednoty) a povinnosti EP jej zpřítomňovat, umocňuje většinové rozhodování EP podle čl. 231 Smlouvy o fungování EU (SFEU). A nemění na tom nic ani názor jiných autorů, kteří tvrdí, že koncept zastupitelské demokracie EU počítá s existencí lidu alespoň ve formálním smyslu, tj. souhrnu všech unijních občanů.⁷

Popsané principy zastupitelské demokracie jsou doplněny v unijním právním řádu také o principy participativní demokracie a transparentnosti. Ty mají ve vnitrostátním právu relativně menší tradici než zastupitelská demokracie. Jejich zakotvení do SEU bylo reakcí na již zmíněnou nekompatibilitu konceptu zastupitelské demokracie členských států s realitou na unijní úrovni. Zejména s geografickou rozlehlostí EU, velkou vzdáleností jejích orgánů od většiny unijních občanů a jejich kulturní diverzitou.⁸ Svě vyjádření

nachází princip transparentnosti především v čl. 10 odst. 3 SEU, který stanoví, že „rozhodnutí v EU jsou přijímána co nejotevřeněji“. Konkretizace se mu dostává např. čl. 11 SEU, čl. 32 Listiny základních práv EU a čl. 15 odst. 3 SFEU. Spočívá v právu na přístup k dokumentům unijních orgánů a také otevřenosti (veřejnosti) jejich rozhodování.⁹ V jistém smyslu princip transparentnosti v této podobě navazuje na vnitrostátní zastupitelskou demokracii, neboť rozvíjí její kontrolní rozměr, jenž spatřuji mimo jiné ve volbách do reprezentativního orgánu.¹⁰ Demokratická kontrola v duchu odpovědnosti těch, co rozhodují, je ostatně základem principu transparentnosti i dle výkladu Soudního dvora.¹¹

Princip participativní demokracie se odráží nejzřetelněji v čl. 11 odst. 4 SEU, a to ustanovením evropské občanské iniciativy (EOI). Jde ve své podstatě o princip, který doplňuje, nikoli rozvíjí, tradiční zastupitelskou demokracii o prvek přímého rozhodování občanů, projevu vůle nikoli ve volbách. V unijním (sekundárním) právu však není promítnut tak výrazně, a to hlavně vzhledem k nezávaznému charakteru EOI (podrobněji viz dále).

Lenaerts identifikuje i další ustanovení, která princip participativní demokracie v právu EU konkretizují, a to v čl. 11 odst. 1 až 3 SEU. Ty upravují nezávazné konzultace a diskuze mezi orgány EU na jedné straně a občany EU a jejich sdruženími na straně druhé.¹²

Unijní demokracie však nestaví legitimitu EU pouze na výše uvedeném vnitřním základě představovaném unijními občany. Z čl. 1 pododst. 2 a čl. 10 odst. 2 SEU lze dovodit v tomto smyslu i klíčovou úlohu lidu jednotlivých členských států. Jestliže totiž EP má reprezentovat občany EU, členové Rady a Evropská rada (ER) jsou jeden každý (až na výjimky) povinni zastupovat výhradně „své“ občany, tedy občany, kterým jsou odpovědní

⁴ VON BOGDANDY – BAST. (eds.), c. d., str. 47–50.

⁵ Jak vyplývá z dalšího výkladu, jde v případě pojmu národní identity zjevně o podstatné náležitosti ústav jednotlivých členských států. Jejich průsečíkem jsou přitom ustanovení o základní organizaci státu, ochraně základních práv, suverenitě, principu vlády práva a v neposlední řadě principu demokracie. Právě princip demokracie v kontextu právních řádů národních států znamenající především právo na národní sebeurčení, se dostává v unijním právním řádu do výše uvedeného konfliktu s principem demokracie založeném na politické rovnosti občanů EU. Princip respektu k národní identitě členských států, jak výslovně naznačuje jeho definice v čl. 4 odst. 2 SEU, je nutné chápat jako ústavní a nikoli kulturní koncept, jenž je spíše obsažen v čl. 3 SEU. To pak napovídá jeho blízkosti konceptu ústavní identity, který se od 70. let minulého století objevuje v judikatuře (ústavních) soudů členských států. Pro to svědčí i různá vyjádření národní identity v jednotlivých jazykových verzích čl. 4 odst. 2 SEU a etymologický výklad slova „identita“ jakožto produktu subjektivního myšlenkového procesu uvnitř jednotlivce (kolektivu), jímž se on sám charakterizuje. Je tedy rozumné se domnívat, že koncept národní identity v právu EU má kořeny v sebeporozumění každého členského státu, tedy vychází z vnitrostátního práva a jeho výkladu soudy členských států. Viz VON BOGDANDY, A. Overcoming absolute primacy: Respect for national identity under the Lisbon Treaty. *Common Market Law Review*, 2011, č. 5, str. 1427–1440.

⁶ KLAMERT, M. *Commentary on the EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights*. Oxford 2019, str. 139. Ke konfliktu s principem respektu k národní identitě členských států viz LENAERTS, K. *European Union Law*. 3. vydání, London 2011, str. 738–739.

⁷ AUGUSTIN, A. *Das Volk Der Europäischen Union*. Berlin 2000, str. 110. Citováno dle KOHLER-KOCH – RITTBERGER (eds.), c. d., str. 35, pozn. 16.

⁸ VON BOGDANDY – BAST. (eds.), c. d., str. 51–52.

⁹ LENAERTS, K. The Principle of Democracy in the case law of the European Court of Justice. *International and Comparative Law Quarterly*, 2013, sv. 62, str. 276–280.

¹⁰ Zastupitelská demokracie vychází ze dvou základních principů: reprezentativnost rozhodování a jeho kontrola. K tomu viz LORD, CH. Does the EU suffer from a Democratic Deficit? *Intereconomics*, 2008, č. 6, str. 316.

¹¹ Viz Rozsudek Soudního dvora ze dne 9. 11. 2010 ve spojených věcech C-92/09 a 93/09, bod 68.

¹² LENAERTS, *European Union*, str. 738.

dle vnitrostátních pravidel. Tuto odnož demokratické legitimacy pak vyjadřuje i čl. 12 SEU, jenž obsahuje ustanovení o kontrolních a konzultačních pravomocích národních parlamentů vůči orgánům EU.

Unijní koncept demokracie tak vychází z tzv. duální demokratické legitimacy, jež je ve své podstatě výsledkem vyvažování výše popsaných principů politické rovnosti občanů EU a respektu k národní identitě členských států.¹³ Nedostatek politické jednoty v unijním kontextu a většinové rozhodování unijních orgánů, které svoji legitimitu odvíjí od lidu jednotlivých členských států, pak vede i k úvahám odmítajícím chápat unijní demokracii jako koncepci sledující sebeurčení lidu či individuálních subjektů skrze rozhodování orgánů EU. Její podstatu vidí spíše v legitimitaci rozhodování pomocí různých nástrojů demokratické kontroly.¹⁴

Cílem tohoto článku je nejen analyzovat, jak se v primárním právu zakotvené hodnoty a z nich pramenící demokratické principy promítají do právní úpravy postupu pro tvorbu významné části primárního práva, tedy ustanovení čl. 48 odst. 1 až 4 SEU. Současně, s přihlédnutím k ústavnímu charakteru Smluv a k tomu, že demokratická koncepce EU vychází mimo jiné z tradice zastupitelské demokracie členských států, budou poznatky z provedené právní analýzy zasazeny do kontextu ústavních poměrů těchto států.¹⁵ Zodpovězení otázky nakolik se demokratické standardy, které si členské státy ve svých ústavách zavedly pro přijímání ústavního práva, dají srovnat s demokratickou legitimitou

tvorby obdobného práva na unijní úrovni, totiž může pomoci lépe nasměrovat případné reformní snahy ve smyslu cíle EU výše zmíněného.

Obecně k řádnému postupu

Pravidla pro přijímání významné části primárního práva,¹⁶ respektive jeho změn,¹⁷ stanoví čl. 48 SEU. Rozlišují se v něm řádný a zjednodušené postupy pro přijímání změn. Není přitom dovoleno tento článek obcházet využitím pravidel pro tvorbu sekundárního práva ani, až na výjimky, uzavíráním mezinárodních smluv, jejichž subjektem je EU, a současně žádným způsobem, který by nebyl v souladu se Smlouvami (k pojmu Smluv viz čl. 1 pododst. 3 SEU).¹⁸ Soudní dvůr však upřesnil, že dovoleným způsobem nemůže být postup podle čl. 352 SFEU.¹⁹ Smlouvami jsou dle čl. 13 odst. 2 SEU vázány všechny unijní orgány, Soudní dvůr EU nevyjímaje. To ve výsledku vzhledem k čl. 19 odst. 1 SEU znamená, že ani činnost Soudního dvora nemůže tvorbu práva skrze čl. 48 SEU jakkoli nahradit.²⁰ Princip vlády práva konkretizovaný v čl. 13 odst. 2 SEU současně zapovídá unijním orgánům procesní postupy (a pravidla s nimi spojená) dané Smlouvami nerespektovat a odchylovat se od nich. Členské státy jsou zase v tomto ohledu vázány čl. 4 odst. 3 SEU. Soudní dvůr pak má pravomoc přezkoumat soulad postupů vedoucích k přijetí změn Smluv s čl. 48 a dalšími procesními i hmotněprávními pravidly.²¹

Odborná diskuze se vede o tom, zda Smlouvy obsahují, obdobně jako ústavy některých

¹³ VON BOGDANDY – BAST (eds.), c. d., str. 50. LENAERTS, *European Union*, str. 743–744.

¹⁴ KOHLER-KOCH – RITTBERGER (eds.), str. 36.

¹⁵ K ústavní povaze Smluv viz Rozsudek Soudního dvora ze dne 23. 4. 1986 ve věci C-294/83 (*Les Verts*), bod 23. A dále Rozsudek Soudního dvora ze dne 3. 9. 2008 ve spojených věcech C-402/5 a C-415/05, body 285 a 290.

¹⁶ PEERS, S. The Future of EU Treaty amendments. *Yearbook of European law*, 2012, sv. 31, část II. A, dovozuje, že se jedná o SEU, SFEU a přílohy a protokoly k těmto smlouvám, nikoli však Listinu základních práv EU. Stejně tak se čl. 48 netýká změn tzv. rozhodnutí hlav států a vlád zasedajících v Evropské radě. Působnost čl. 48 naopak nepřímě zahrnuje i změny Smlouvy o EURATOM a jejich protokolů (nikoli příloh), které primární právo netvoří, a to na základě odkazu v čl. 106a odst. 2 této smlouvy. Soudní dvůr v Rozsudku ze dne 11. 9. 2003 ve věci 445/00 dovodil (bod 62), že stejným pravidlům podléhá též jakákoliv změna protokolů a příloh aktu upravujícího podmínky přistoupení nového státu k EU a nezbytné změny Smluv s tím spojené, který je nedílnou součástí smluv o přistoupení dle čl. 49 SEU.

¹⁷ Přijetí zcela nové smlouvy by patrně samo o sobě bylo možné i jen podle obecných pravidel mezinárodního práva (tedy bez aplikování postupu upraveného Smlouvami). Nicméně pro to, aby se taková smlouva stala součástí primárního práva, by muselo dojít ke změně čl. 1 pododst. 3 SEU, který přináší taxativní výčet smluv, na nichž je EU založena, a tudíž i aplikaci procesních pravidel upravených Smlouvami.

¹⁸ Soudní dvůr se jasně vymezil proti změnám smluv, na nichž je EU založena, skrze tvorbu sekundárního práva např. v Rozsudku ze dne 8. 4. 1976 ve věci 43/75 (*Defrenne v SABENA*). Zde v bodech 64 a 67 zmiňuje, že prováděcí předpisy orgánů Společenství, včetně směrnic, nemohou (jakožto předpisy nižší právní síly) měnit ustanovení smluv, na nichž je EU nastupkyňi, založeno (viz opět čl. 1 pododst. 3 SEU). Současně (bod 58) konstatuje, že změny těchto smluv musí být v souladu s příslušnými pravidly v nich obsaženými, konkrétně jde např. o čl. 236 Smlouvy o EHS (dnešní čl. 48 SEU). Soudní dvůr tento výklad pak potvrdil ve svém Posudku č. 1/91 ze dne 10. 4. 1992, zabývajícím se návrhem smlouvy mezi EU a státy EFTA, kde v bodě 32 v souvislosti s možnou úpravou kompetencí Soudního dvora daných mu zakládající smlouvou, odkazuje opět na čl. 236 Smlouvy o EHS. Nicméně upřesňuje, že výčet pravomocí Soudního dvora lze do jisté míry rozšířit i pouhým uzavřením uvedené smlouvy, tedy využitím postupu dle čl. 228 Smlouvy o EHS (dnešní čl. 218 SFEU). Více viz KLAMERT, c. d., str. 304–305.

¹⁹ Posudek Soudního dvora č. 2/94 ze dne 28. 3. 1996, bod 29–30. Soudní dvůr nicméně uvedl, že účelem ustanovení čl. 352 (zvaného též klauzule flexibility) je překlenout možné mezery v úpravě pravomocí unijních orgánů dané Smlouvami. Čl. 352 tak lze podle něj využít k přijetí takových předpisů, které by jinak vyžadovaly předchozí změnu Smluv. Obecný rámec unijních pravomocí však musí být postupem podle čl. 352 respektován.

²⁰ KLAMERT, c. d., str. 305, bod 5.

²¹ Soudní dvůr v Rozsudku ze dne 27. 11. 2012 ve věci C 370/12 (*Pringle*) dovodil v bodech 30–37, že čl. 267 pododst. 1 písm. a) SFEU, který v podstatě zapovídá Soudnímu dvoru zkoumat platnost ustanovení Smluv, je nutné vykládat ve spojení s čl. 19 odst. 1 pododst. 1 SEU, jenž dává Soudnímu dvoru pravomoc dohlížet nad dodržováním práva při výkladu a provádění Smluv. Pokud tedy existují procesní (týkající se postupu) nebo materiální (týkající se rozsahu možných úprav) podmínky pro danou změnu Smluv, má Soudní dvůr pravomoc přezkoumat jejich zachování.

členských států, taková pravidla, jež jsou legálně nezměnitelná, a tudíž představují jakési materiální limity postupů pro změnu Smluv. Někteří odborníci v této souvislosti uvádějí již citovaný čl. 2 SEU, jiní ustanovení týkající se samotné existence EU.²² Pokud by např. změna Smluv spočívala v přenosu tzv. kompetenční kompetence z členských států na EU, je otázkou, zda by Soudní dvůr v případě přezkumu nedošel k závěru, že je taková změna právně nepřipustná. Mohl by totiž reálně argumentovat nepřiměřeností takového zásahu do národní identity členských států dle čl. 4 odst. 2 SEU a vůbec povahy EU jako společenství založeného na ustavující moci členských států, a nikoli jediného suveréna (srov. čl. 1 pododst. 1 SEU).²³ Řádný postup dle čl. 48 SEU však i přesto, v porovnání s ostatními postupy, zůstává pro jeho aktéry relativně flexibilní.²⁴

Podstatou řádného postupu je umožnit přijetí takových změn Smluv, jež není možné provést jiným způsobem, včetně těch spočívajících v rozšíření nebo omezení pravomocí EU. Působnost má nicméně širší a dle čl. 48 odst. 2 SEU ho lze využít k jakékoli změně Smluv. Podle některých odborných pramenů však existují případy změn Smluv, kdy pravidla řádného postupu musí jako *lex generalis* ustoupit zvláštní úpravě.²⁵ Tou má být čl. 49 SEU, který stanoví (mimo jiné) procedurální pravidla pro specifické změny Smluv nezbytně související s přistoupením nového státu k EU.²⁶ Dle mého názoru však takové tvrzení nemá oporu v podstatě a smyslu kolizního pravidla *lex specialis derogat legi generali*. To řeší střet pravidla obecného, tedy pravidla s abstraktněji definovanou skutkovou podstatou (hypotézou), s pravidlem zvláštním, tedy pravidlem se skutkovou podstatou zahrnující již jen specifickou podmnožinu aplikačních případů obecného pravidla.²⁷ Pokud porovnáme oba postupy, tedy jejich úpravy v čl. 48 a 49 SEU, zjistíme, že se aplikují v navzájem zcela odlišných druzích případů. Zatímco zahájení řádného postupu předpokládá iniciativu ze strany orgánů EU nebo

členských států, změny Smluv v důsledku přistoupení nového členského státu iniciuje stát, který doposud není členem. Stejně tak další fáze obou postupů se v tomto smyslu nijak neprolínají. I když tedy každý článek upravuje postup změny Smluv týkající se přistoupení nového člena EU odlišně, není třeba řešit otázku jejich vzájemného rozporu, a to již jen z toho důvodu, že se nikdy neaplikují současně ve stejném případě.²⁸

Důsledkem řádného postupu může být nejen změna primárního práva EU, ale též zásah do základních předpisů jednotlivých členských států, který ji vždy podmiňuje, pokud se dotýká rozsahu pravomocí EU. Wintr předestírá tři možné varianty zásahu do ústavního pořádku ČR, které lze zjednodušit do dvou: explicitní a implicitní změny Ústavy. V případě explicitní změny uvede ústavní předpis do souladu se smlouvou (jejíž obsah byl dohodnut v rámci řádného postupu), a to ještě předtím, než se stane pro ČR závaznou. Implicitní změna znamená, že smlouva může zasáhnout do ústavního pořádku ČR sama o sobě.

Podobně je dle mého názoru možné popsat i zásahy do právních řádů ostatních členských států, jelikož vymezení kompetencí orgánů státu patří k základním náležitostem jejich ústav stejně jako té české (viz dále definici). Obecně se nabízí ještě třetí varianta zásahu, která v případě ČR není relevantní, jelikož ji zapovídá § 71e odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu. Teoreticky totiž může dojít k tomu, že bude platit první varianta a smlouva se stane pro stát závaznou bez předchozí explicitní změny jeho ústavy. Tam, kde by pak ústavní předpis daného státu odporoval znění závazné smlouvy, by se (až na výjimky) neaplikoval, a to v souladu se zásadou přednosti práva EU vycházející z ustálené judikatury Soudního dvora a potvrzené členskými státy v Prohlášení č. 17 připojeném k závěrečnému aktu mezivládní konference, která přijala Lisabonskou smlouvu.²⁹

Řádný postup má tři základní fáze, přičemž každá z těchto fází má jednu až dvě

²² LENAERTS, *European Union*, str. 84.

²³ K tomu srov. rozhodování Soudního dvora v případech, kdy je v rozporu s čl. 4 odst. 2 akt sekundárního práva. Viz VON BOGDANDY, c. d., str. 1443. Dále též viz LENAERTS, *European Union*, str. 84–85.

²⁴ KLAMERT, c. d., str. 309, bod 26.

²⁵ Viz například PEERS, c. d., část IV. A

²⁶ TOMÁŠEK, M. – TÝČ, V. (eds.) *Právo Evropské unie*. 2. vydání, Praha 2017, str. 54, dále uvádí, že jde o *lex specialis* vzhledem k celému čl. 48 SEU.

²⁷ REISING, M. Prinzipien als Normen mit zwei Geltungsebenen: Zur Unterscheidung von Regeln und Prinzipien. *Archives for Philosophy of Law and Social Philosophy*, 2009, sv. 95, č. 1, str. 31, tuto problematiku osvětluje na příkladu pravidel německého trestního práva. Konkrétně na § 211 odst. 1 StGB jakožto pravidla obecného a § 19 StGB jakožto výjimky z něj. K tomu též obecně KNAPP, V. *Teorie práva*. Praha 1995, str. 115–116.

²⁸ Hypoteticky by tedy mohla dle Smluv nastat situace, kdy by byly legálně schváleny změny Smluv týkající se přistoupení nového členského státu řádným postupem. Nový členský stát by se pak mohl rozhodnout, zda za (bez něj) schválených podmínek se Smlouvami v souladu s mezinárodním právem projeví souhlas, či nikoli. Teprve pak se totiž dle čl. 34 a 35 Vídeňské úmluvy o smluvním právu stává jejich obsah pro jakýkoli stát závazným.

²⁹ WINTR, J. První rozhodnutí Ústavního soudu o ústavnosti mezinárodní smlouvy. *Jurisprudence*, 2009, č. 1, str. 28.

podfáze. První fází je iniciace a ta se vždy skládá z nezávazné iniciativy a jejího posouzení. Pokud je posouzení kladné, následuje buďto svolání konventu a jeho zasedání pro širší projednání obsahu iniciativy, či pouhé rozhodnutí o jeho nesvolání. Po kladném posouzení však vždy dojde na svolání konference zástupců vlád členských států a její konání za účelem konečného rozhodnutí o podobě změny primárního práva. Platnost a účinnost změny pak je v souladu s čl. 48 odst. 4 pododst. 2 podmíněna její ratifikací všemi členskými státy, a to dle jejich vnitrostátních pravidel. Tuto fázi nelze zařadit do řádného postupu dle čl. 48 SEU z důvodu, že se odehrává již plně mimo režim unijního práva. Celý postup, jak vyplývá z výše uvedeného, můžeme též rozdělit na dvě základní části, a to iniciační, která je podmínkou hlavního rozhodování o návrhu, a rozhodovací, v níž se hledá podoba finálního rozhodnutí.

Iniciační část

Čl. 48 odst. 2 SEU opravňuje iniciovat (zahájit) řádný postup vládu kteréhokoli členského státu, Evropskou komisi (EK) nebo EP. Jak bylo ale uvedeno, samotné podání návrhu změny Smluv nezaručuje, že dojde k jeho projednání v rozhodovací fázi postupu. V souladu s čl. 48 odst. 3 SEU o tom totiž nejprve musí kladně rozhodnout prostou většinou Evropská rada (po nezávazné konzultaci EP a EK).³⁰ Evropská rada (ER) však takto nemůže rozhodnout o vlastním návrhu. Pravomoc závazně iniciovat legislativní rozhodnutí je tím pádem vždy podmíněna úkonem subjektu zahajujícího řádný postup, tedy vlády členského státu, EK nebo EP, a je (nejen) proto třeba takový akt odlišit od evropské občanské iniciativy (EOI), která může být legálně obejita.³¹

V nastíněných pravidlech ovládajících iniciační část lze identifikovat prozařování jak vnitřní, tak vnější demokratické legitimacy

EU. V souladu s cílem tohoto článku je však nutné také posoudit, jakým způsobem se principy demokracie, z nichž demokratická koncepce EU vychází, promítají do obdobných úprav v ústavách členských států.

Ústavy v moderním (dnešním převažujícím) slova smyslu, tedy chápané jako právní předpisy (preskripce, předepsání určitého stavu) určující způsob výkonu státní moci, se v evropských státech začaly objevovat na konci 18. století.³² Ústavodárná iniciativa náleží v souladu se všemi (v současné době platnými a účinnými) ústavami členských států EU parlamentu.³³ Lépe řečeno, náleží jeho komorám nebo členům těchto komor, jakožto přímo či nepřímo voleným reprezentantům státního lidu či regionálních komunit.³⁴ Tam, kde je parlament dvoukomorový, jsou někde pro účely iniciativy preferováni členové dolní komory. To je případ Německa, Rakouska nebo Polska.³⁵ Jinde mají členové obou komor srovnatelná oprávnění, což platí ve Francii, Španělsku, Rumunsku a Itálii. S výjimkou Francie a Belgie jsou přitom vždy nejvíce preferováni ti reprezentanti, kteří jsou přímo voleni a současně vystupují jako zástupci státního lidu.³⁶

Ústava Lucemburska z roku 1868 tuto pravidelnost narušuje ještě více, když dává (jen výjimečně volenému) velkovévodovi dle čl. 47 ve spojení s čl. 114 výlučnou pravomoc závazně navrhnout ústavní změny. Jednokomorový parlament má pouze právo předložit své legislativní návrhy velkovévodovi ke zvážení. Do návrhů panovníka pak může zasahovat (změnami) až při jejich projednávání. V Nizozemsku je ústavodárná pravomoc člena dolní komory parlamentu v souladu s čl. 137 Ústavy z roku 1814 omezena podmínkou schválení návrhu i ze strany nepřímo volené horní komory a (nevolené) vlády. Princip demokracie je tak tímto v ústavách Lucemburska i Nizozemska oslaben. Opačně je tomu v případě Rumunska, Itálie, Rakouska, Slovinska nebo Španělska, jejichž ústavy

³⁰ Jak se stalo například Rozhodnutím Evropské rady ze dne 17. 6. 2010, které vedle toho obsahuje i rozhodnutí o nesvolání konventu.

³¹ EK má dle čl. 17 odst. 2 SEU až na výjimky výlučnou legislativní iniciativu, pokud jde o legislativní akty sekundárního práva, a institut EOI tak není jedinou možností, jak předkládat návrhy těchto aktů. EOI má vedle toho dle čl. 11 odst. 4 SEU umožnit za dodržení stanovených podmínek alespoň 1 milionu občanů EU iniciovat provedení Smluv tak, že jejím prostřednictvím vyzve EK k předložení návrhu právního aktu. Nejedná se tedy o nástroj, který by mohl sloužit pro změnu Smluv. Tento výklad je podpořen i právním názorem EK uvedeným v Rozhodnutí C (2012) 3687 ze dne 30. 5. 2012, jímž odmítla registrovat iniciativu *My voice against nuclear power*, která měla požadovat úpravu primárního práva. CONRAD, M. – KNAUT, A. – BÖTTGER, K. (eds.) *Bridging the Gap: Opportunities and Constraints of the European Citizens' Initiative*. Baden-Baden 2016, str. 20, však uvádí též protichůdné, i když menšinové názory. Jde o představy, že skrze institut EOI lze realizovat buďto jakoukoli změnu Smluv, nebo alespoň takovou, která by se mohla odehrát např. v mezích některého ze zjednodušených postupů upravených v čl. 48 SEU.

³² KYSELA, J. *Ústava mezi právem a politikou: úvod do ústavní teorie*. Praha 2014, str. 199.

³³ Jen v případě Lucemburska jde o iniciativu nezávaznou, kterou autoritativně posoudí velkovévoda coby hlava státu (viz dále).

³⁴ Viz čl. 10 SEU, který přímo počítá s tím, že parlamenty členských států budou především reprezentanty jejich občanů, což lze chápat jako objasnění základní podmínky členství v EU dle čl. 2 ve spojení s čl. 49 SEU, kde se hovoří obecně o požadavku demokracie.

³⁵ Dále jde o Nizozemsko a Irsko.

³⁶ Ve Španělsku je nevolená (pouze jmenovaná) vláda z hlediska ústavodárné iniciativy postavena na roveň voleným (a početnějším) komorám parlamentu. Maďarsko takto činí v případě nepřímo voleného prezidenta republiky a přímo voleného člena jednokomorového parlamentu. Lotyšsko nepřímo voleného prezidenta opravňuje stejně jako minimálně 5 přímo volených členů parlamentu. V Belgii je to podobně jako ve Španělsku, nejde ale o vládu, nýbrž nevolenou hlavu státu, stejně jako v Nizozemsku.

v sobě mají zakomponovány lidové ústavodárné iniciativy, přičemž rumunská, italská a španělská mají dokonce závazný charakter.³⁷ To znamená, že právo iniciovat ústavodárný proces je svěřeno za určitých podmínek samotným občanům těchto zemí, kteří tvoří státní lid. Lidu je tak umožněno projevit svou vůli přímo, i když účast všech oprávněných voličů pro platnost občanské iniciativy nutná zpravidla není a vůle lidu tím pádem může být jen zprostředkována hlasováním určitého počtu občanů, který má být podle daných pravidel reprezentativním.

Ve světle uvedeného vyvstává nutně otázka, zda ústavodárná iniciativa přímo volených členů parlamentu není v konečném důsledku reprezentativnější než iniciativa lidová, a to vzhledem k jejich povinnosti vykonávat svůj mandát v zájmu všeho lidu.

Ústava České republiky v čl. 41 odst. 2 ve spojení s čl. 39 odst. 4 stanoví, že návrh ústavního zákona může předložit přímo volený poslanec, skupina poslanců, přímo volený Senát jako celek, vláda nebo přímo volené zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku.

Ústavní pravidla ČR tedy zvýhodňují poslance na úkor senátorů, přestože jsou stejně jako oni přímo volenými zástupci lidu a mají na základě čl. 23 odst. 3 vykonávat svůj mandát v jeho zájmu. Nevolená vláda je postavena na roveň Senátu. Zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku, dle čl. 99 zastupitelstvo kraje, reprezentuje v souladu s § 33 odst. 2 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, obcany kraje, tedy patrně regionální společenství.

Není přitom zcela jasné, proč by právě zástupci regionálních komunit měli mít možnost ovlivňovat záležitosti celostátního významu, a to navíc srovnatelnou s možnostmi senátorů.³⁸ Podobné úpravy však lze vysledovat i v ústavách Německa, Rakouska či Francie, kde jsou regionální zájmy s různou intenzitou reprezentovány mimo jiné dokonce samotnou horní komorou parlamentu.

Na základě výše uvedených skutečností je důvodné konstatovat, že možnost EP zasáhnout

do iniciační fáze obdoby ústavodárného procesu na úrovni EU je, z hlediska pravidel platných ve většině členských států pro tamní parlamenty, omezenější, a to právě kvůli svému nezávaznému charakteru. Zatímco parlamenty většiny členských států, respektive jejich komory, mohou zahájit ústavodárný proces nezávisle na jiných státních orgánech, na unijní úrovni je iniciace ze strany EP závislá na rozhodnutí ER, jejímiž členy jsou dle čl. 15 odst. 2 SEU, vedle jejího předsedy a předsedy EK, též hlavy nebo předsedové vlád členských států. Omezení iniciační pravomoci přímo voleného (čl. 14 odst. 3 SEU) EP se přitom děje ve prospěch orgánu, jehož členové, až na výjimky,³⁹ přímo voleni nejsou. Vnější demokratická legitimita je tak v případě rozhodování v iniciační fázi posílena na úkor té vnitřní. Důvodem může být skutečnost zmíněná již v úvodu. Z tradičního hlediska demokratická legitimita parlamentu nevyplývá jen z toho, že je přímo volen. Jde i o to, co se děje mezi jednotlivými volbami. Parlament musí být neustále v konfrontaci s názorovými projevy společnosti, které pak usměrňují jeho konání. Politická jednota v EU ale stále není vyvinuta natolik, aby se o ni EP mohl ve svém rozhodování opřít a zpřítomňovat tak obecný zájem občanů, jak to činí parlamenty členských států.⁴⁰ Přítomnost EP, na rozdíl od ER, nicméně znamená zvýšení transparentnosti iniciační fáze, a to díky veřejnosti jeho zasedání.⁴¹

ER je, jak lze soudit z jejího složení, čl. 10 SEU i historie její existence,⁴² orgánem, skrze nějž mají být na unijní úrovni prosazovány především zájmy členských států a jejich občanů.⁴³ Přítomnost na členských státech nezávislého předsedy EK (čl. 17 odst. 1 a 3 SEU) a předsedy ER, který dle čl. 15 odst. 6 pododst. 2 SEU nesmí současně zastávat žádnou vnitrostátní funkci, sice vnáší do orgánu nadnárodní prvek, nicméně nikoli do jeho hlasování. V souladu s čl. 235 odst. 1 pododst. 2 SFEU se jej totiž předsedové EK a ER neúčastní.⁴⁴ A právě tak je tomu i při rozhodování ER v iniciační fázi řádného postupu dle čl. 48

³⁷ Dále jsou to Litva a Lotyšsko.

³⁸ Z hlediska tradiční zastupitelské demokracie by to bylo pochopitelné a opodstatněné snad jen, pokud by neexistoval státní lid.

³⁹ Výjimkou je zástupce Litvy, Rumunska, Francie a Kypru.

⁴⁰ GRIMM, D. *The Constitution of European Democracy*. Oxford 2017, str. 101–104. Občanská společnost na unijní úrovni a její klíčový význam pro demokratickou legitimitu (nejen) EP jsou předmětem rozboru též v RITTBERGER – KOCH (eds.), c. d., str. 22–23.

⁴¹ Srov. jednací řady obou unijních orgánů. Podobně jsou na tom z hlediska transparentnosti zpravidla i parlamenty členských států, nikoli však jejich exekutivní orgány.

⁴² LENAERTS, *European Union*, str. 474–475, uvádí, že ER fungovala (od roku 1974) nejdříve jako neformální platforma k setkávání nejvyšších představitelů členských států, s přijetím Jednotného evropského aktu byla její faktická existence zakotvena též právně. Přesto až revizí SEU Lisabonskou smlouvou získala právní status orgánu EU.

⁴³ GRIMM, c. d., str. 68–69, vidí za rozhodováním v ER reálně nikoli politickou diskuzi podobnou té parlamentní (deliberaci), nýbrž mezivládní vyjednávání, které se běžně odehrává při uzavírání mezinárodních smluv.

⁴⁴ To však neznamená, že jsou vyloučeni z jejího rozhodování úplně. ER totiž vedle rozhodování hlasováním (dle čl. 235 SFEU prostou, kvalifikovanou většinou či jednomyslně) rozhoduje podle čl. 15 odst. 4 SEU také konsensem. Rozhodování konsensem se pak ve své podstatě odlišuje od rozhodování jednomyslným hlasováním zejména tím, že se ho může účastnit vedle ostatních členů ER i její předseda a předseda EK.

odst. 2 SEU. Z třetího odstavce téhož článku se totiž dozvídáme, že ER schvaluje předložené návrhy na změnu Smluv (alespoň) prostou většinou, nerozhoduje tedy konsensem, nýbrž hlasováním.

Smlouvy neobsahují legální definici rozhodování prostou většinou v ER.⁴⁵ Systematickým výkladem si však lze, v souladu s principem jednoty evropského práva,⁴⁶ pomoci definicí pojmu rozhodování prostou většinou v čl. 238 odst. 1 SFEU, který upravuje fungování Rady EU. Dle tohoto výkladu by ER rozhodovala většinou hlasů všech svých členů, tedy (z hlediska českého ústavního práva) absolutní většinou. To je pak dle mého v souladu s obecným postulátem (principem), z kterého vychází teleologický výklad práva EU.⁴⁷

I kdyby však nakonec o rozhodování prostou většinou v ER platilo něco jiného (poslední slovo ohledně výkladu práva EU má vždy Soudní dvůr), jistě nepůjde o hlasování vyžadující jednomyslnost. Tedy za žádných okolností není zaručeno, že bude vyslyšen hlas všech členů ER jakožto zástupců lidu jednotlivých členských států, byť spíše nevolených, přesto majících prosazovat jeho zájmy. Na druhou stranu každé rozhodnutí ER reprezentuje zájem alespoň části těchto zástupců, tedy nelze demokratickou legitimitu většinového rozhodování tohoto orgánu úplně popřít. Bez ER v iniciační fázi by zahájení řádného postupu ze strany EP chyběla jakákoli významnější opora v občanské společnosti, ať už té vnitrostátní či unijní. Demokratická legitimita nepřímých zástupců je ale každopádně z hlediska zastupitelské demokracie nižší než ta, kterou mají zástupci přímo volení. Ani ER tudíž nemůže v iniciační fázi řádného postupu plně nahradit chybějící účast vnitrostátních parlamentů na rozhodování.⁴⁸

Vnější demokratická legitimita, kterou do procesu vnáší zástupci členských států, je dále posílena tím, že čl. 48 odst. 2 SEU umožňuje zahájit řádný postup též jakékoli vládě členského státu. Tedy členové vlád členských

států návrhy na změnu Smluv nejen schvalují, ale také sami navrhují. Členské státy, které umožnily ve svých ústavách zapojení vlád v podobě iniciace ústavodárného procesu, však tyto nevystavují nebezpečí, že budou přehlasovány.

Dle čl. 48 odst. 2 SEU je oprávněna podat návrh na změnu Smluv i EK. Způsob, jakým je ustavována, nápadně připomíná sestavování a potvrzování vlády v členských státech. Čl. 17 SEU totiž požaduje, aby se přitom přihlédlo k výsledku voleb do EP, a počítá s tím, že tento orgán bude schvalovat jmenování všech členů EK a případně ji vysloví nedůvěru. Přesto EK není politickým orgánem. To je pak patrné již z toho, jaký zájem reprezentuje. Zatímco EP má zpřítomňovat zájem občanů EU a ER zase zájmy jednotlivých členských států, potažmo jejich občanů, EK reprezentuje na základě čl. 17 odst. 1 SEU obecný zájem EU.

Že nejde o zastupování zájmu občanů EU ani zájmů členských států, je přitom jasné z čl. 10 SEU, který taxativním výčtem vymezuje pilíře zastupitelské demokracie na úrovni EU, a to jmenovitě EP, ER a Radu EU. Výkladem *a contrario* z toho lze dovodit, že EK zastupitelským orgánem není. Do iniciační fáze řádného postupu pro změnu Smluv tedy z demokratického hlediska nepřináší přídavnou hodnotu.

Rozhodovací část

V této části řádného postupu hrají orgány EU v porovnání s předchozí relativně menší roli.⁴⁹ Jak bylo výše obecně popsáno, rozhodovací část se skládá ze dvou fází a její uskutečnění je závislé na rozhodnutí ER. V první fázi dochází ke svolání konventu a jeho konání, anebo je pouze rozhodnuto, že se neuskuteční. Konvent čl. 48 odst. 3 SEU vymezuje jako společné shromáždění zástupců parlamentů členských států, hlav nebo předsedů vlád členských států, EP a EK.⁵⁰ Jeho svolání je v pravomoci předsedy ER, který patrně spolu

⁴⁵ Ta není obsažena ani v judikatuře Soudního dvora EU, ani v jednacím řádu ER. Existuje pouze definice rozhodování prostou většinou v Radě EU (viz čl. 238 odst. 1 SFEU).

⁴⁶ Rozsudek Soudního dvora ze dne 9. 3. 2006 ve věci C-499/04 (*Werholf*), bod 32, a Rozsudek Soudního dvora ze dne 12. 5. 1964 ve věci C-101/63 (*Wagner*), část II, ve které Soudní dvůr řešil problematiku výkladu pojmů, slovních spojení, konkrétně „zasedání“ Evropského parlamentního shromáždění (předchůdce EP) jako společného orgánu ESUO, EHS a ESAE (EURATOM).

⁴⁷ TOMÁŠEK – TÝČ (eds.), c. d., str. 195, zmiňuje postulát, že v EU musí převládat demokratické poměry a postupy. Pokud pak hodnotíme rozhodování většinou přítomných a většinou všech z hlediska reprezentativnosti, tedy toho, zda projevená vůle zpřítomňuje zájem těch, kdož jsou zastupováni, pak musíme dojít k závěru, že většina všech poskytuje větší záruky, že nedojde k prosazení partikulárních zájmů na úkor zastoupených, než většina přítomných.

⁴⁸ Ty jsou pouze v souladu s čl. 48 odst. 2 SEU informovány o zahájení řádného postupu.

⁴⁹ Viz čl. 13 SEU vymezující orgány Unie.

⁵⁰ Úprava konventu se dostala do práva EU až se vstupem Lisabonské smlouvy v platnost 1. prosince 2009, předtím byla pro účely změn primárního práva formálně stanovena pouze působnost konference zástupců vlád členských států. A to jak v původním znění SEU, jejím konsolidovaném znění po zapracování změn daných Amsterodamskou smlouvou a Smlouvou z Nice, tak i v původním znění (Římské) Smlouvy o založení Evropského hospodářského společenství (předchůdce dnešní EU) platné od 1. ledna 1958 a jejím konsolidovaném znění (a to až do zrušení ustanovení čl. 236 a jeho přesunutí do SEU v roce 1993). Formální úpravu konventu nikdy neobsahovala ani Smlouva o založení ESUO (které zaniklo v roce 2002). Smlouva o založení ESAE pak na tom byla obdobně až do podpisu (a vstupu v platnost) výše uvedené Lisabonské smlouvy. HODSON, D. *The Transformation of EU Treaty Making*. Cambridge 2018, str. 58–65, uvádí, že dnešní právní úpravě konventu předchází dlouhý vývoj neformální účasti a podílení se zástupců EP i parlamentů členských států na

s ním ad hoc vymezí poměr, v jakém budou jednotliví zástupci v konventu zastoupeni, neboť čl. 48 odst. 3 toto nijak sám neupravuje. Působnost ad hoc svolaného konventu se omezuje na jednorázové přezkoumání daného návrhu změn Smluv a přijetí doporučení pro konferenci zástupců vlád členských států. Takové doporučení musí představovat společný projev vůle všech účastníků konventu. Není však pro mezivládní konferenci závazné.⁵¹ Z čl. 48 odst. 3 ve spojení se čtvrtým odstavcem přímo nevyplývá, že by konvent mohl doporučit přijetí přezkoumávaného návrhu v pozměněném znění, měl by mít ale minimálně možnost doporučit jen některé navrhované změny a ostatní nikoli. Z čl. 48 odst. 4 totiž plyne (mimo jiné) právě taková pravomoc pro mezivládní konferenci, které konvent své doporučení adresuje.⁵² Rozhodnutí, že se konvent neuskuteční, je v pravomoci ER, která o tom může rozhodnout prostou většinou za předpokladu, že svolání konventu není odůvodněné rozsahem navrhovaných změn a EP souhlasí.

Přítomností konventu se promítá i do rozhodovací části koncept vnitřní demokratické legitimacy EU, a to díky zástupcům EP tvořícím jeho součást. Jejich role v rozhodování je však v zásadě jen poradní. Konečné rozhodnutí o rozsahu změn Smluv je, nezávisle na něm, vždy na konferenci zástupců vlád členských států. Vnější demokratická legitimita tak opět, pokud jde o reprezentativnost rozhodování, převažuje, a to ještě výrazněji než v iniciační části.

Konvent o budoucnosti Evropy ale historicky znamenal posílení otevřenosti, a tudíž i transparentnosti rozhodovací fáze.⁵³ Současně přítomnost konventu v rozhodovací části může být účelná i v jiném než demokratickém smyslu. Z chování zástupců jednotlivých parlamentů členských států v konventu lze do jisté míry vyčíst, jak budou vnitrostátní parlamenty postupovat v procesu ratifikace dojednaných změn, a může to tak být určitým vodítkem pro rozhodování mezivládní konference.⁵⁴

V druhé fázi rozhodovací části dochází vždy ke svolání konference zástupců vlád

členských států, a to předsedou Rady EU, aby se společně došlo k dohodě o výsledné podobě Smluv, jejichž změna je navrhována. Stručnost úpravy této fáze řádného postupu v SEU přitom vybízí k otázce, zda je na ni a vlastně na celý řádný postup možné přímo aplikovat normy mezinárodního práva veřejného a vyplnit tak případné mezery. O SEU i SFEU víme, že jsou pramenem unijního primárního práva. Stejně tak jde ale o prameny mezinárodního práva veřejného, což výslovně plyne z čl. 38 Statutu Mezinárodního soudního dvora.

Existují tedy nějaké normy mezinárodního práva veřejného upravující postup pro změnu mezinárodních smluv, které by šlo aplikovat i v případě dohadování změn primárního práva EU? Vídeňská úmluva o smluvním právu z roku 1969 přináší komplexní úpravu tvorby smluv jakožto dohod uzavřených mezi státy písemnou formou (čl. 2). Současně ale v čl. 4 vylučuje svou aplikaci na smlouvy uzavřené mezi státy, vůči nimž nevstoupila v platnost. Drtivá většina členských států sice Vídeňskou úmluvu již ratifikovala, přesto existují dva členské státy, které tak zatím nečinily, a těmi jsou Francie a Rumunsko.

Vídeňská úmluva o smluvním právu tedy na řádný postup dle čl. 48 SEU formálně použít nelze. Její obsah však (viz preambuli) vedle zcela nových pravidel představoval i kodifikaci dosavadního mezinárodního práva obyčejového a postupem doby se i z oněch nových pravidel stal mezinárodní obyčej.⁵⁵ Ten je pak pro státy závazný jakožto pramen obecného mezinárodního práva bez ohledu na to, zda jsou stranou nějaké mezinárodní smlouvy či nikoli. Lze se tedy s úspěchem domnívat, že se na řádný postup pro změnu Smluv bude aplikovat úprava Vídeňské úmluvy týkající se smluvních změn, pokud ovšem SEU nestanoví jinak.⁵⁶

Konference zástupců vlád členských států je dle čl. 48 odst. 5 SEU oprávněna dojít ke společné dohodě o změnách Smluv. Z hlediska mezinárodního práva jde o druhou fázi uzavírání mezinárodních smluv, ve které dochází k přijetí vypracovaného textu smlouvy.

politickém vyjednávání o konečné podobě výše uvedených smluv vrcholící až svoláním Konventu o budoucnosti Evropy ER na jejím zasedání v Laekenu v prosinci 2001. Složení tohoto konventu bylo přitom patrně inspirací pro současnou právní úpravu konventu v čl. 48 SEU.

⁵¹ Z formulace čl. 48 odst. 4 SEU je zřejmé, že akt doporučení pro účely řádného postupu není podmínkou pro rozhodnutí mezivládní konference, která by jí navíc závazně vymezovala prostor pro uvážení, nelze tedy tento akt přirovnávat např. k doporučením Rady podle čl. 22 odst. 1 SEU, která závazně podmiňují a vymezují určitá rozhodnutí ER, ani k obdobně upraveným doporučením EK, Rady nebo Evropské centrální banky ve SFEU.

⁵² Opačný výklad by dle mého názoru opět nebyl v souladu se základním postulátem teleologického výkladu unijního práva (viz výše).

⁵³ LENAERTS, *European Union*, str. 747.

⁵⁴ HODSON, c. d., str. 66, ale uvádí, že k efektivnímu plnění této role není konvent tím pravým adeptem, jelikož jednotlivé parlamenty, mající klidně i stovky členů, budou ve svolaném konventu zastoupeny maximálně několika osobami tak, jak se v minulosti stalo například při svolání Konventu o budoucnosti Evropy, a reprezentativnost konventu tím pádem nebude velká.

⁵⁵ ŠTURMA, P. *Mezinárodní právo veřejné*. Praha 2018, str. 68–78.

⁵⁶ TOMÁŠEK, c. d., str. 207, uvádí, že vztah unijního primárního práva k obecnému mezinárodnímu právu veřejnému je založen na pravidlu *lex specialis derogat legi generali* s výjimkou kogentních norem mezinárodního práva veřejného (*ius cogens*), které mají před primárním právem absolutní přednost.

Zvykem přitom je, aby přijetí textu na mezinárodní konferenci bylo podmíněno souhlasem dvou třetin přítomných a hlasujících států (čl. 9 Vídeňské úmluvy). SEU se v tomto tedy od mezinárodního obyčeje odchyluje. Současně, jak plyne z čl. 48 odst. 5 SEU, volí v souladu s mezinárodním právem podpis (zástupců členských států) jako způsob ověření textu, kterým se text smlouvy stává původním a konečným.

Poslední fází uzavírání mezinárodní smlouvy je dle mezinárodního obyčeje v čl. 11 Vídeňské úmluvy vyjádření souhlasu být vázán ze strany státu. SEU v čl. 48 odst. 4 stanoví v souladu s čl. 14 Vídeňské úmluvy pro členské státy možnost vyjádřit souhlas ratifikací. Pokud by pak šlo například o změnu SEU, bude patrně členský stát vázán dle čl. 54 SEU dnem uložení jeho ratifikační listiny u vlády Italské republiky. V platnost vstupují změny Smluv shodně po vyjádření souhlasu posledního ze všech členských států.

Pokud srovnáme rozhodovací část řádného postupu s pravidly jednotlivých členských států pro rozhodování o změnách ústavy, zjistíme, že, na rozdíl od ní, hrají v ústavodárných procesech všech členských států hlavní roli jejich parlamenty. Přitom tam, kde mají parlamenty dvoukomorové, se na rozhodování zpravidla podílejí obě komory stejnou měrou.⁵⁷ Velký počet členských států vedle toho zapojuje své občany do procesu přímo cestou lidových hlasování. Někde je to na volném uvážení členů parlamentu, popřípadě občanů samých,⁵⁸ jinde jde o obligatorní součást ústavodárného procesu.⁵⁹ Ostatní orgány, zejména hlavy státu, mají pak zpravidla již jen povinnost potvrdit projevenou vůli zastupitelských sborů, popřípadě občanů samých, svým podpisem, který navíc nemusí být vždy podmínkou platnosti ústavní změny.⁶⁰

Asi nejsložitější postup v porovnání s ostatními členskými státy zvolilo pro některé ústavní změny Španělsko. Zde pro celkovou revizi, tedy přijetí nové ústavy, musí dojít, vedle souhlasu obou komor parlamentu, též k jejich následnému rozpuštění a opětovnému hlasování o tom samém nově zvoleným parlamentem.⁶¹ Pokud je toto hlasování úspěšné, dochází k vyhlášení referenda. Jestliže jsou v něm dvakrát schválené změny ústavy potvrzeny,

mohou vstoupit v platnost. Nejméně demokratických pojmů naproti tomu obsahují ústavy Maďarska a Chorvatska, kde je vyžadován pouze souhlas jednokomorového parlamentu bez možnosti svolat referendum. Princip participativní i zastupitelské demokracie je ještě více oslaben v ústavách Dánska, Belgie a Nizozemska. V těchto zemích se (až na výjimky) nevolená hlava státu buď přímo podílí na rozhodování o ústavních změnách, nebo má alespoň pravomoc přijaté změny s konečnou platností neschválit.

Ústava České republiky ponechává rozhodování o jejích změnách na obou komorách parlamentu stejnou měrou, tedy komory se navzájem nemohou přehlasovat. Přijaté změny pak musí potvrdit hlava státu svým podpisem bez možnosti uvážení.

Na základě uvedeného lze shrnout, že rozhodovací část řádného postupu dle čl. 48 SEU nedosahuje úrovně reprezentativnosti rozhodování o ústavních změnách zakotveného v ústavách členských států. A to i těch, které do ústavodárného procesu zapojují nevolené státní orgány. V řádném postupu mají totiž přímo volené sbory, zastupující zájmy občanů, vždy jen poradní funkci. Podmínkou vstupu (dle řádného postupu dohodnutých) změn primárního práva v platnost je však již zmíněná ratifikace všemi členskými státy v souladu s jejich ústavními pravidly. A právě tato skutečnost napravuje uvedené nedostatky v rozhodovací části alespoň tehdy, pokud je předmětem navrhovaných změn Smluv rozšíření pravomocí EU. Pravidla pro ratifikaci mezinárodních smluv, kterými se mají přenést některé státní pravomoci na EU, jsou totiž ve většině členských států podobná těm, jež stanovily pro přijetí ústavních změn.⁶² Navíc vždy platí, že je v zájmu každého státu,⁶³ aby mezinárodní smlouvy, jimiž má být v budoucnu vázán a které samy o sobě nemění ústavu, byly v souladu s jeho ústavními pravidly. Tedy ratifikaci by zpravidla mělo předcházet posouzení mezinárodní smlouvy z hlediska její ústavnosti a případně též napravení zjištěného nesouladu odpovídající změnou ústavy.

K tomu je třeba doplnit, že současná úprava řádného postupu, kdy je konečné rozhodnutí o změně Smluv ponecháno v pravomoci

⁵⁷ Výjimkou je například Rakousko, kde horní komora parlamentu má, až na výjimky, pouze právo vetovat rozhodnutí dolní komory s tím, že dolní komora může veto přehlasovat.

⁵⁸ Tak je tomu třeba v Itálii.

⁵⁹ To je případ Rumunska, Rakouska, Španělska, Irska nebo Litvy.

⁶⁰ Výjimku tvoří ústavy Dánska či Belgie.

⁶¹ Rozpuštění parlamentu pro účely hlasování o ústavních změnách znají i ústavy Dánska, Švédska, Finska či Belgie.

⁶² Výjimku představují ratifikační pravidla Litvy či Estonska.

⁶³ A je to i jeho povinností dle čl. 4 odst. 3 SEU, který vyjadřuje princip solidarity.

jednotlivých členských států, odráží princip respektu k jejich národní identitě ve více rovínách. Důraz na vnější demokratickou legitimitu rozhodování nesleduje jen ochranu demokratických standardů členských států, ale také jejich suverenity, tedy základu jejich státnosti. Jak vyplývá z judikatury ústavních soudů členských států, popření této suverenity by znamenalo mimo jiné i přenesení tzv. kompetenční kompetence na EU a její orgány. Jinými slovy, pokud by např. EP mohl s konečnou platností rozhodovat o přenesení jakékoli pravomoci členských států na EU, státní suverenity by přestala být v právu EU respektována.⁶⁴ V této souvislosti se pak vede odborná diskuze o federalizaci EU jako nástroji její demokratizace a ústavních limitech evropské integrace.⁶⁵

Závěr

Formální záruky vnitřní i vnější demokratické legitimacy se prolínají jak iniciační, tak rozhodovací částí řádného postupu dle čl. 48 SEU. Vnitřní legitimitu má zaručit přítomnost EP (popřípadě jeho zástupců v konventu), tu vnější skutečnost, že se procesu účastní též zástupci jednotlivých členských států, ať už jsou to reprezentanti vnitrostátních vlád, parlamentů nebo hlavy těchto států. V obou částech, zejména té rozhodovací, je pak zřejmý důraz na vnější legitimitu rozhodování, když EP (nebo jeho zástupci v konventu) plní hlavně iniciační a poradní funkci. To je umocněno nutností ratifikace dohodnutých změn v souladu s vnitrostátními právními řády.

Vnitřní demokratická legitimita, pokud jde o zastupitelskou demokracii, sice má oporu v čl. 10 SEU, nikoli však ve faktickém stavu unijní demokracie. EP ve svém rozhodování nemůže být korigován silnou evropskou občanskou společností (politickou jednotou) a nic na tom nemění ani rozsah jeho pravomocí obecně, ani v rámci řádného postupu dle čl. 48. Vnější demokratická legitimita je proto pro reprezentativnost rozhodování klíčová, přičemž ji zajišťuje největší měrou konference zástupců vlád členských států. Většinou, alespoň pokud jde o řádný postup, rozhodující ER totiž neskýtá záruku, že reprezentanti občanů jednotlivých členských států

tvůřících (na rozdíl od té unijní) na vnitrostátní úrovni relativně silnou občanskou společnost, nebudou přehlasováni. Při ratifikaci některých řádným postupem dohodnutých změn primárního práva pak hrají zásadní legitimizační roli vnitrostátní parlamenty. Pro transparentnost rozhodování je zásadní přítomnost konventu.

Srovnání demokratické legitimacy řádného postupu na jedné straně a obdobných procesů zakotvených v ústavách jednotlivých členských států na straně druhé ukazuje, že i kdyby měl EP oporu v občanské společnosti podobnou té, jaké se těší vnitrostátní parlamenty, stále by nebylo jeho postavení v rámci řádného postupu srovnatelné s tím, jímž zpravidla disponují parlamenty členských států, když rozhodují o ústavních změnách nebo je iniciují. Tato slabina v reprezentativnosti řádného postupu pak nemůže být zcela kompenzována ani přítomností zástupců členských států v konventu či ER, ani na mezivládní konferenci. V určitých případech ji však zčásti napravují vnitrostátní parlamenty v rámci vnitrostátního ratifikačního procesu.

Stran případné reformy tvorby primárního práva, která by posílila její demokratickou legitimitu a přiblížila naplnění jednoho z hlavních proklamovaných cílů EU v podobě posílení demokratické povahy jejích orgánů, vyplynula ze srovnání možnost většího zapojení unijních občanů. Přitom není nutné pro takový záměr vycházet jen z úprav vnitrostátních lidových iniciativ či referend, na unijní úrovni totiž existuje již od roku 2011 institut evropské občanské iniciativy.

Zmíněnou reformu tedy lze opřít i o praktické zkušenosti z jeho fungování a učinit to např. vhodnou úpravou nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 211/2011 ze dne 16. února 2011 o občanské iniciativě. Přímé zapojení občanů EU do rozhodování pak nejenže může vytvořit větší tlak na unijní zastupitelské orgány a tím pádem i pozitivně ovlivnit jejich demokratickou povahu, ale také přispět k výraznějšímu promítnutí principu participativní demokracie do unijního práva. Je však třeba přitom myslet i na efektivitu rozhodování, jež byla rovněž deklarována jako cíl společenství v preambuli k SEU a je vyjádřena například v čl. 298 odst. 1 SFEU.

⁶⁴ VON BOGDANDY, c. d., str. 1435–1440.

⁶⁵ VON BOGDANDY – BAST (eds.), c. d., str. 55–57.