

# Evropská ústava: institucionální návrhy a jejich důsledky

Markéta Pitrová<sup>\*</sup>

**Abstract:** Constitution for Europe: Institutional drafts and their impacts

The Draft Treaty establishing the Constitution for Europe was developed in the Convention on the future of Europe that was not convened as the constituent body and in addition to it was composed from representatives not enjoying equal rights. The conditions of the draft negotiation are therefore completely different from the treaty revisions they have been made so far. The EU constitution is composed from four parts including the Charter of human rights. Although this draft is submitted as the simplification of the EU treaties complex and as the comprehensible document, his analysis demonstrates many problematic issues. The article is focused especially on the most important institutional changes. In particular to the European Commission, weighting of the votes in the Council and the EU presidency. The analysis concentrates on the influence of the proposed modifications upon the institutional co-operation and EU stability. Special attention is devoted to the ratification procedure including the draft presumption that the Constitution will enter into the force after ratification of 4/5 of the member states.

**Keywords:** Convention, EU constitution, ratification procedure, weighting of votes, European Commission members, simplification of treaties.

Předmětem této studie není analýza práce Konventu,<sup>1</sup> ale přímo textu "Návrhu smlouvy zakládající ústavu pro Evropu", který byl výsledkem jeho více než ročního zasedání. Cílem je především sledování vybraných návrhů institucionálních změn a jejich důsledky pro chod EU. Hlavním kritériem je posouzení změn institucionálního systému a přirozeně také srovnání navrhovaných zásahů se stavem daným poslední smluvní revizí. Text usiluje o nezávislé posouzení systému institucionálních změn a analýzu plnění cílů daných Konventu o budoucnosti Evropy v laekenské deklaraci. Není proto primárně zaměřen na vztah mezi návrhem reformy a českými národními zájmy.

---

<sup>\*</sup> Autorka je odbornou asistentkou na Katedře mezinárodních vztahů a evropských studií FSS v Brně. Kontakt: pitrova@fss.muni.cz

## Okolnosti vypracování návrhu

Výchozím bodem ke zhodnocení výsledků Konventu je rekapitulace jeho úkolů a tudíž i vymezení mandátu tohoto specifického tělesa. Počátky vymezení úkolů Konventu a mimo jiné také samotný princip této veřejné debaty o budoucí podobě Evropy jsou spojeny s Prohlášením o budoucnosti Unie v příloze Smlouvy z Nice. Toto prohlášení v čl. 5 specifikovalo otázky veřejné debaty následovně: (1.) vymežit pravomoci mezi EU a členskými státy, (2.) vyjasnit postavení Charty základních práv EU, (3.) zjednodušit smlouvy, aby byly jasnější a srozumitelnější, aniž by se měnil jejich obsah, (4.) sledovat úlohu vnitrostátních parlamentů v architektuře Evropy. K detailnějšímu vymezení mechanismů veřejné debaty přispěl text tzv. laekenské deklarace přijaté na stejnojmenném summitu Evropské rady (14. – 15. prosince 2001). Tato deklarace a rovněž závěry předsednictva Evropské rady hovoří o vytvoření tělesa zaměřeného na diskusi pod vedením V. Giscarda d'Estaing. Ve třetí části deklarace bylo stanoveno, že Konvent bude složen z 15 reprezentantů hlav států a vlád členských zemí, 30 zástupců národních parlamentů (vždy dva z jedné země), 16 reprezentantů Evropského parlamentu a 2 zástupců Komise. Kandidátské země měly být zastoupeny stejně s možností plně se účastnit jednání. Jejich postavení nicméně nebylo rovné. Prohlášení totiž obsahovalo poznámku, že nebudou moci "blokovat jakýkoliv konsensus, k němuž se může mezi členskými státy dospět". (Deklarace o budoucnosti EU 2001: 7)

Opěrným bodem pro vymezení mandátu Konventu byly důvody vedoucí k nutnosti otevřít debatu o budoucím vývoji Evropy. Podle prohlášení z Laekenu to byla potřeba zformulovat odpověď na výzvy globalizovaného světa a reagovat na očekávání občanů Evropy. EU se měla stát "demokratičtější, průhlednější a efektivnější". (Deklarace o budoucnosti EU 2001: 4) Mandát Konventu byl vymezen v několika okruzích. (1.) rozdělení a vymezení působnosti v EU, (2.) zjednodušení nástrojů užívaných EU, (3.) zajištění demokratické transparentnosti, demokracie a výkonnosti institucí EU a (4.) projednání alternativ zjednodušení smluv v oddíle s názvem "Na cestě k ústavě pro evropské občany". (Deklarace o budoucnosti EU 2001: 6) Právě tato část mandátu je v souvislosti s předloženým návrhem ústavy nejvíce diskutabilní. V tomto oddíle laekenské deklarace se hovoří o nezbytném zjednodušení smluv, aniž by se změnil jejich obsah. V této souvislosti deklarace také nastolila otázku, zda by mělo být i nadále rozlišováno mezi Unii a Společenstvím a zda by měly být zachovány pilíře. Jestli by se i do budoucna mělo rozlišovat mezi základní smlouvou a ostatními ustanoveními a nimi spojenou procedurou novelizace. Text se rovněž zmiňuje o otevření eventuality začlenit Chartu základních práv do smluv a řešit možné přistoupení EU k Evropské úmluvě o lidských právech. Aktuálně diskutované problematiky Ústavy se dotýká také poslední část textu deklarace: "Nakonec vyvstává otázka, zda by toto zjednodušení a přeskupení smluv nemohlo vést k tomu, že by se v Unii

v dlouhodobém horizontu přijal text ústavy. Jaké hlavní rysy by taková ústava mohla mít? Měly by to být hodnoty, jichž se Unie přidrzuje, základní práva a povinnosti jejích občanů, vztahy mezi členskými státy v Unii?” (Deklarace o budoucnosti EU 2001: 7)

Citace odpovídajících částí deklarace dokládá, že součástí mandátu Konventu nebylo vypracování návrhu ústavy, ale pouze reorganizace smluv a diskuse o budoucích výhledech. Předpokládaným závěrečným dokumentem Konventu mělo být buď doporučení, nebo varianty, u nichž mělo být uvedeno jaké podpory se jim dostalo. Tento výstup měl být východiskem debat na mezivládní konferenci.

<sup>2</sup> Jestliže Konvent přistoupil vypracování ústavy jako k jediné možnosti splnění výše uvedených úkolů a jestliže závěrečný dokument pojal přímo jako vypracování Ústavy, učinil tak z vlastního rozhodnutí a nikoliv na základě mandátu členských států.

První zasedání 105 členů Konventu, včetně 39 zástupců z kandidátských zemí, se konalo 28. února 2002. Podle prohlášení měl Konvent trvat jeden rok. Na rozdíl od původního předpokladu skončil až v červnu prezentací textu, který byl poté k 18. červenci 2003 revidován.<sup>3</sup> Tento text je výchozím bodem jednání mezivládní konference, která byla zahájena 4. října 2003 v Římě. Mezivládní konference je plánována do poloviny prosince 2003.

#### Tabulka délky trvání mezivládní konferencí ES/EU

<b>Mezivládní konference předcházející revizi smluv</b>	<b>Datum zahájení</b>	<b>Datum ukončení</b>	<b>Délka trvání</b>
Jednotný evropský akt	9.9.1985	16.-17.12.1985	14 týdnů a 2 dny
Smlouva o Evropské unii	15.12.1990	9.-10.12.1991	51 týdnů a 4 dny
Amsterodamská smlouva	29.3.1996	16.-17.6.1997	64 týdnů a 5 dnů
Smlouva z Nice	15.2.2000	7.-11.12.2000	43 týdnů
Ústava	4.10.2003	12.-13.12.2003*	10 týdnů a 1 den

*\*Po zahájení mezivládní konference italské předsednictví připustilo, že konference může být prodloužena až do irského předsednictví. Konec prosince, respektive summit v jeho polovině nicméně dlouho představoval datum všeobecně prezentované jako krajní termín uzavření jednání o Ústavě.*

*Zdroj: Euroskop, Delegace Evropské komise v ČR, Vanthoor 1999, Italské předsednictví EU.*

Srovnáním dat v tabulce je patrné, že ačkoliv se v případě Ústavy jedná o prozatím nejvýznamnější pokus o revizi primárního práva, je k jeho projednání vyhrazen nejkratší čas. Nesouměřitelně jednodušší text JEA byl připravován delší dobu než diskutovaný návrh. Argument, že plánovaná mezivládní konference je sice krátká, ale že jí předcházelo několika měsíční jednání Konventu je nepřijatelný. Důvodem je v první řadě již výše zmíněná nerovnost postavení členů Konventu na rozdíl od standardní mezivládní konference. Dalším

protiargumentem je skutečnost, že Konvent neměl ústavodárný mandát a tudíž s jeho výstupem nesmí být nakládáno jako s jednoznačným výsledkem. Ovlivňování agendy mezivládní konference ve smyslu jejího omezování s ohledem na předložený návrh Konventu a již uzavřený kompaktní nedotknutelný kompromis<sup>4</sup> je tudíž naprosto nepřijatelné. Nicméně i v případě, že bychom akceptovali tvrzení, že délku trvání Konventu a následnou mezivládní konferenci je nutné vnímat kompaktně, je sporné, zda 2 roky představují onen dlouhodobý horizont ve smyslu laekenské deklarace.

## **Základní charakteristika dokumentu**

Návrh Ústavy<sup>5</sup> je složen z preambule, čtyř částí a protokolů. První oddíl označený jako I. se věnuje základním otázkám a často je prezentován jako samotná "ústava". Obsahuje celkem 59 článků. Druhý oddíl II. Obsahuje již dříve definovanou Chartu základních práv občanů EU a je tvořen 54 články. Oddíl III. nese název Politika a fungování Unie a je složen z 342 článků. Poslední část IV. se jmenuje Všeobecná a závěrečná ustanovení a skrývá celkem 10 článků. K celému systému je jako nedílná součást (čl. IV-6 Ústavy) připojeno celkem 5 protokolů (Protokol o roli národních parlamentů v Evropské unii, Protokol o aplikaci principu subsidiarity a proporcionality v Evropské unii, Protokol o reprezentaci občanů v Evropském parlamentu a vážení hlasů v Evropské radě a Radě ministrů, Protokol o euroskupině, Protokol pozměňující smlouvu o EURATOM) a tři deklarace.

Všeobecně bývá prezentováno, že klíčovou oblastí je oddíl I., který sám o sobě tvoří hlavní část ústavního dokumentu adresovaného občanům EU. V této části jsou definovány cíle Unie, její hodnoty a právní subjektivita, rozdělení pravomocí mezi orgány Unie a členské státy, základní parametry institucí a politik, legislativní nástroje, formování hlasovacích modalit, podmínky finančního rámce, uplatňování principu solidarity při ohrožení členských států, princip posílené spolupráce a klauzule tzv. mechanismu obrany základních hodnot s názvem "pozastavení práv". V této části jsou rovněž uvedeny podmínky vstupu od Unie a rovněž mechanismus vystoupení. Nastudování této části smlouvy nicméně vypovídá o budoucím chodu EU jen velice málo. Tato data musí být bezpodmínečně doplněna odpovídajícími ustanoveními části III., která bývá mylně interpretována jako část technická (zaměřená na politiky). Podmínky fungování jednotlivých institucí, nebo například mechanismy financování, SZBP atd. jsou uvedena právě v zadním oddíle. Podmínkou získání komplexních informací je kompilace odpovídajících úseků z části I. a III.<sup>6</sup> Část III., která představuje ve skutečnosti významné pasáže Smlouvy o ES a Smlouvy o EU, je tedy nezbytnou a nedílnou součástí základních informací. Z hlediska celku je stejně nezbytnou částí základního souboru oddíl IV., který se zmiňuje o mechanismech změny této smlouvy a jejím vstupu v platnost.

V této souvislosti je také nutné zmínit otázku často zmiňovaného zjednodušení celého systému a sloučení společenství a unie. Ústava předpokládá právní kontinuitu ve vztahu k ES a EU (čl. IV-3 Ústavy), vytváří jednotnou právní subjektivitu Unie (čl. I-6 Ústavy), čímž nahrazuje právní subjektivitu jednotlivých společenství a ruší tzv. maastrichtský chrám. Integrované nicméně nejsou pasáže týkající se Smlouvy o EURATOM. Toto společenství má i nadále vlastní právní subjektivitu a jeho smluvní novelizace byla realizována na základě připojeného protokolu. (čl. IV-2 Ústavy)

Jednotlivé části smlouvy jsou členěny na hlavy, kapitoly a oddíly. Následnost těchto částí přitom nerespektuje ustálený sled původních smluv a nezakládá ani jiné zřetelné logické řazení. Ústava není zcela pochopitelná bez protokolů, jejichž analýza je uvedena níže. Jedinou součástí smluv, která nemusí být za určitých okolností označena jako priorita nezbytná k pochopení posunů učiněných Konventem, je paradoxně oddíl II. věnovaný Chartě. Důvodem je fakt, že Charta je dokumentem relativně starým a také proto, že "nerozšiřuje oblast použití právního řádu Unie nad rámec pravomocí Unie ani nevytváří žádnou novou pravomoc či úkol pro Unii...". (čl. II-51 Ústavy) Paradoxně proto, protože postavení charty a její integrace do smluv byla jedním z hlavních stimulů jak vytvořit občanský rámec EU.

Ústava je prezentována jako zásadní zjednodušení primárního práva. Je pravdou, že se jedná o jediný dokument (byť členitý a rozsáhlý), který nahrazuje prozatím veškeré primární právo. Obvykle se poukazuje na nahrazení linie primárního práva od založení Společenství až do novelizace Smlouvou z Nice. Skutečností nicméně je, že je obvykle postačující sledovat poslední novelizaci primárního práva v podobě konsolidovaného znění Smlouvy o ES a Smlouvy o EU a nikoliv již dílčí akty.<sup>7</sup> Ústava se těmito dalšími akty (např. Akty o vstupu, o přímých volbách, o vlastních příjmech apod.) stejně nezabývá. Poukaz na toto zásadní zjednodušení je tedy zavádějící.<sup>8</sup> V praxi je jediným zásadním zjednodušením shrnutí Smlouvy o EU a Smlouvy o ES do jediného textu, který je v úhrnu tvořen 465 články.<sup>9</sup>

## **Vymezení hodnot, cílů a kompetencí EU**

Ústava ustavuje EU jako výsledek inspirace "vůli občanů a států Evropy"<sup>10</sup>. (čl. I-1 Ústavy) Redefinované hodnoty EU podle Ústavy jsou: úcta k lidské důstojnosti, svoboda, demokracie, rovnost, právní stát, úcta k lidským právům. Tyto hodnoty jsou podle Ústavy společné všem členským státům žijícím ve společnosti, která se vyznačuje pluralismem, tolerancí, spravedlností, solidaritou a nepřipustností diskriminace. (čl. I-2, III-3, III-7-9 atd. Ústavy). Rozdíl proti stávajícímu stavu spočívá právě ve vyjmenování hodnot společných všem státům a zmínka o lidské důstojnosti. Dodržování všech těchto hodnot je potom podmínkou členství v EU. EU je totiž do budoucna otevřena pouze státům, které tyto hodnoty uznávají a zavazují se podporovat je. (čl. I-2 Ústavy) V části IV. jsou potom definovány

symboly EU, které doposud takto společně nevstupovaly.<sup>11</sup> (čl. IV-1 Ústavy) Cíle EU byly rámcově zachovány. Nad rámec stávajících cílů Ústava zmiňuje podporu vědecko technického pokroku, boj proti diskriminaci a sociálnímu vyloučení a tzv. mezigenerační solidaritu. V základních cílech je také zdůrazněná bohatá kulturní a jazyková rozmanitost Evropy, snaha o její zachování a o rozvoj kulturního dědictví. Posílen je význam vzájemné úcty mezi národy a práva dětí. (čl. I-3 Ústavy) Zvláště je vložena část, která se týká nepřijatelnosti diskriminace z důvodu státní příslušnosti. (čl. I-4 Ústavy)

Vyjmenované úkoly EU jsou plněny za zásady "loajální spolupráce" mezi EU a členskými státy. Státy podle Ústavy usnadňují EU plnění úkolů a pomáhají si přitom navzájem. Toto přesné a z hlediska dosavadních smluv nové vymezení vztahu ve smyslu posílení loajality členů je na straně druhé podpořeno prohlášením EU o respektu k národní identitě členských států, která podle Ústavy spočívá v politických a ústavních systémech včetně místní a regionální samosprávy. EU se zavazuje respektovat u svých členů základní státní funkce včetně zajištění územní celistvosti státu, udržení veřejného pořádku a zachování vnitřní bezpečnosti. (čl. I-5 Ústavy)

Nad rámec dosavadního uplatňování unijní finanční a politické solidarity, která byla doposud stavebním kamenem evropské integrace, je ústavní návrh tzv. klauzule solidarity. Jedná se o rozhodnutí Unie uvést do pohotovosti všechny nástroje (poskytnuté členskými státy) včetně vojenských k předejití hrozbě teroristickým útokem, k pomoci členskému státu v případě takového útoku, nebo k pomoci svým členům v případě přírodní katastrofy, nebo člověkem způsobené pohromy. (čl. I-42 Ústavy) Mechanismus naplňování této doložky solidarity předpokládá, že státy na žádost politických orgánů postižené členské země poskytnou této zemi pomoc, kterou koordinují prostřednictvím Rady ministrů.<sup>12</sup> (čl. III-231 Ústavy)

Za jeden z nejvýznamnějších aspektů Ústavy je považováno členění kompetencí mezi EU a členské státy. Ústava nově vymezuje kompetence (působnost) EU a členských států. Pokouší se vytvořit přesný seznam, který je tvořen třemi hlavními kategoriemi. Jedná se o kompetence (1.) exklusivní (nebo-li výlučné), (2.) sdílené a (3.) doplňkové (nebo-li podpůrné, či komplementární). (čl. I-11 Ústavy) Členění kategorií vychází z předpokladu, že Ústava a právní řád EU je nadřazen právním řádům členských států. Toto konstatování, které se v této podobě v předchozích smluvních textech nevyskytovalo, je doplněno prohlášením států, že učiní "veškerá vhodná obecná i zvláštní opatření k plnění závazků vyplývajících z Ústavy, nebo z aktů přijatých institucemi EU". (čl. I-10 Ústavy) Základním kritériem pro určení těchto kategorií jsou tři hlavní zásady: princip přidělení (nebo-li svěřeni), princip subsidiarity a princip proporcionality. Princip přidělení vymezuje působnost činnosti EU a říká, že EU jedná v mezích působnosti, které jí svěřily členské státy ke splnění cílů v Ústavě. Všechna působnost, která není přidělena EU Ústavou náleží členským státům. (čl. I-9 Ústavy) Princip proporcionality znamená, že obsah a forma činnosti EU nepřekračuje rámec toho, co je

nezbytné pro dosažení cílů EU. (čl. 1-9 Ústavy) Výkon působnosti v oblastech, které nespádají mezi výlučné kompetence je řízen principem subsidiarity. Podle zásady subsidiarity zasahuje EU pouze tehdy, kdy cílů nemůže být dosaženo na úrovni členských států (zde je zdůrazněna možnost dosáhnout jich na centrální, místní, či regionální úrovni). (čl. 1-9 Ústavy) Tyto dva "výkonné" principy, respektive jejich provádění, je realizováno na základě samostatného protokolu připojeného ke Ústavě. Jeho obsahem je mechanismus kontroly plnění obou zásad (blíže v oddíle postavení národních parlamentů).

První a nejvyšší kategorie kompetencí představuje skupinu oblastí, kde právo přijímat závazné právní akty má výlučně EU. Definování těchto exklusivních kompetencí znamená, že členské státy smí v těchto oblastech zasahovat pouze po zmocnění EU, nebo při provádění aktů přijatých institucemi EU. (čl. 1-11 Ústavy) Podle Ústavy do kategorie exklusivních pravomocí spadá: společná obchodní politika, celní unie, měnová politika zemí eurozóny, zachování biologických mořských zdrojů v rámci společné rybolovné politiky. V případě souvisejících vnitřních aktů, nebo nezbytného vykonání působnosti do této kategorie spadá také např. uzavírání určitých mezinárodních smluv. (čl. 1-12 Ústavy)

Prostřední kategorie tzv. sdílených kompetencí je vymezena jako oblast, kde právo přijímat právně závazné akty má EU i členské státy současně. Členské státy ale vykonávají svou působnost v rozsahu, v jakém ji nevykonala EU, případně se ji rozhodla přestat vykonávat. Státy tedy působí do té doby a v těch oblastech, kde nepůsobí EU. Nebo do doby, kdy danou kompetenci EU převezme. (čl. 1-11 Ústavy) Jedná se o následující sféry: vnitřní trh,<sup>13</sup> prostor svobody bezpečnosti a práva, zemědělství a rybolov, doprava a transevropské sítě, energetika, vybrané problémy sociální politiky, hospodářská a sociální soudržnost a územní soudržnost, životní prostředí, ochrana spotřebitele a společné otázky bezpečnosti v oblasti veřejného zdraví. V působnosti EU je také vyvíjení činnosti v oblasti výzkumu, technologického rozvoje a kosmu zejména vymezením a prováděním programů, aniž by to znamenalo zákaz členským státům vykonávat tuto působnost. (čl. 1-13 Ústavy) Podobně je to v případě rozvojové spolupráce a humanitární pomoci. Ústava také říká, že v případě svěřené působnosti, která stojí mimo kategorie zmíněné jako exklusivní a doplňková působnost, se jedná o působnost sdílenou. (čl. 1-13 Ústavy) V praxi tedy pod sdílenou působnost spadají také další oblasti stojící na první pohled mimo tento článek. Jedná se o koordinace hospodářské politiky (výjimkou z úrovně koordinace jsou státy, které přijaly euro) a politiky zaměstnanosti, která je realizována pomocí určování hlavních směrů. Dále může EU přijímat iniciativy pro koordinaci sociálních politik členských států. (čl. 1-14 Ústavy) Podobně v samostatném článku figuruje společná zahraniční a bezpečnostní politika. V této oblasti se působnost EU týká všech otázek včetně postupného vymezení společné obranné politiky, která může vyústit ve společnou obranu.<sup>14</sup> V tomto ohledu státy "aktivně a bezvýhradně podporují SZBP v duchu loajality a vzájemné solidarity a dodržují

akty, které v této oblasti Unie přijala. Zdrží se jakéhokoliv jednání, které je v rozporu se zájmy Unie, nebo které snižuje účinnost jejího působení”.<sup>15</sup> (čl. I-15 Ústavy)

Konečně poslední skupinou kompetencí jsou doplňkové pravomoci, v nichž EU podporuje, či doplňuje aktivity jednotlivých členských států. Tuto kategorii tvoří z hlediska Ústavy: průmysl, ochrana a zlepšování lidského zdraví, výchova, odborné vzdělávání, mládež a sport, kultura a civilní obrana. (čl. I-16 Ústavy)

Ústava rovněž modifikovala článek 308 Smlouvy o ES v aktuálním znění, který se zabývá řešením případů, kdy Společenství naléhavě musí něco učinit ke splnění některého z definovaných cílů, ale nemá k tomu potřebné pravomoci.<sup>16</sup> Ústava tento rychlý a dílčí způsob jak posílit své pravomoci v konkrétní oblasti neupravila ve prospěch přesunu kompetencí na úroveň EU. Naopak ustálené jednomyslné rozhodnutí Rady na návrh Komise bylo opatřeno podmínkou souhlasu Evropského parlamentu. (čl. I-16 Ústavy)

## **Evropa občana a demokratický život v EU**

Vytvoření Ústavy je velice často vnímáno jako vytvoření dokumentu, který přiblíží konstrukci EU přímo jejím občanům, respektive občanům členských států. Ústava skutečně navazuje na definování evropského občanství ve Smlouvě o EU, které nicméně v základním rámci nemění, včetně např. role ombudsmana. (čl. I-8, I-48 Ústavy) Je nicméně otázkou, do jaké míry jsou změny navržené nad dosavadní rámec uskutečnitelné. Pomineme-li včlenění Charty základních práv přímo do textu Ústavy, jedná se především o tzv. právo petiční k Evropské komisi.<sup>17</sup> Evropští občané na základě Ústavy získali právo vyzvat Komisi, aby přeložila návrh k otázkám, o nichž se občané domnívají, že je nezbytné k nim přijmout právní akt. Právo podání této petice je ale podmíněno minimálním počtem jednoho milionu občanů. Kromě tohoto omezení je podání žádosti o vypracování legislativy opatřeno podmínkou, aby tito občané pocházeli z "podstatného počtu členských států". (čl. I-46 Ústavy) Ačkoliv podmínky pro provedení této občanské iniciativy budou ještě dopracovány, již nyní je zřejmé, že pravděpodobnost podání podle tohoto článku je jen velmi malá.<sup>18</sup>

Otevřením možnosti předložit občanskou iniciativu nebylo nijak ohroženo monopolní postavení Komise v oblasti legislativní iniciativy. Komise ostatně nemusí občanské petici vyhovět. Orgány EU mají nicméně za úkol vhodným způsobem otevírat a udržovat průhledný a pravidelný dialog o probíhajícím vývoji s občany a s reprezentativními sdruženími. Komise má dokonce v této věci povinnost konzultací. Samostatně je zmíněn význam sociálního dialogu (čl. I-47 Ústavy) a dialog s církvemi a nekonfesními organizacemi. (čl. I-51 Ústavy) Všeobecně se nicméně jedná o potvrzení již existujících způsobů komunikace mezi Komisí a zájmovými skupinami a potvrzení forem dialogu mezi institucemi a občany. (čl. I-46 Ústavy)



Ústavní smlouva se rovněž snaží reagovat na otázku demokratického deficitu. Nečiní tak na základě změny systému participace, kontroly, či mechanismu volby do evropských orgánů, ale prostřednictvím výkladu principu reprezentace v EU. Ústava vysvětluje historicky aplikované principy zastupitelské a participativní demokracie. Zdůrazňuje, že fungování Unie je založeno na zásadě zastupitelské demokracie, kdy občané jsou v EU zastoupeni prostřednictvím poslanců Evropského parlamentu a vlády prostřednictvím reprezentantů v Evropské radě a Radě ministrů. V této souvislosti je zmíněna odpovědnost zastoupených vlád vůči vnitrostátním parlamentům. Zdůrazněno je také právo občanů podílet se na demokratickém životě v Unii, kde se rozhodnutí přijímají co "nejblíže občanovi" a kde "politické strany přispívají k utváření evropského politického vědomí a k vyjádření vůle občanů". (čl. I-45 Ústavy)

Jak již bylo naznačeno, tato část smlouvy je pouhou rekapitulací existujících pravidel, přičemž odpovědnost za fungování celého mechanismu byla přenesena na národní parlamenty. Článek 45 je potvrzením již dlouho existující skutečnosti, že v souvislosti se supranacionalizací evropské integrace se význam kontrolních vnitropolitických mechanismů zvyšuje. Míra autonomie rozhodnutí a otázka kontrolních vazeb na nejvyšší představitele hlav států a vlád je bezesporu prozatím různá v závislosti na jednotlivých politických systémech. Bez ohledu na tyto systémy bude nicméně zjevná potřeba národních parlamentů sledovat a kontrolovat rozhodnutí na nejvyšší úrovni.<sup>19</sup>Dá se dokonce předpokládat, že tento model jednání, kdy parlamenty a především jejich výbory musí být schopny dostatečně rychle a efektivně projednat evropské iniciativy a v předstihu před hlasováním v Radě zavázat odpovídající ministry konkrétním stanoviskem, vyústí v určitou postupnou unifikaci vybraných vnitropolitických pravidel. Více než na úrovni Rady, kde je ve většině případů funkční hlasování kvalifikovanou většinou, bude tento tlak patrný na úrovni Evropské rady.

Konečně poslední významnou změnou učiněnou s ohledem na zájmy občanů je článek věnovaný průhlednosti orgánů Unie. Text tohoto článku opět v mnohém do textu práva přenáší to, co již dnes v praxi existuje. Unie se na základě tohoto článku snaží podporovat dobrou správu a jednat co nejotevřeněji. Ústava stanoví, že zasedání Evropského parlamentu a Rady v případě, že projednávají normotvorné akty, musí být veřejné. Opatření mají být rovněž přijata v otázce přístupu k dokumentům veškerých orgánů Unie. (čl. I-49 Ústavy) Upravena mají být také pravidla související s ochranou osobních údajů. Absence tohoto ustanovení přitom byla opakovaně kritizována především v souvislosti s manipulací dat v původním III. pilíři.

## **Reforma Komise**

Navrhované zásahy do konstrukce a fungování Evropské komise jsou z hlediska postojů jednotlivých zemí považovány za zcela zásadní. Skutečně v tomto případě došlo k

poměrně významným změnám a to jak v otázce procesu nominace budoucích členů Komise, v jejím fungování, tak i z hlediska jejich kompetencí a postavení v rámci institucí Unie. Obecně je možné říci, že postavení Komise bylo zásadně upevněno. Celou řadu nově zmíněných úkolů Komise sice již v praxi provádí, ale díky Ústavě získala tato činnost svůj opěrný bod ve smlouvách. Úkoly Komise jsou ve smlouvě definovány daleko precizněji. Evropská komise je definována jako instituce, která podporuje obecný evropský zájem, dbá na používání Ústavy, dohlíží na uplatňování právního řádu, spravuje rozpočet, řídí programy. Za tímto účelem vykonává úkoly koordinační, řídicí a prováděcí. Činí podněty k přijímání víceletých programů za účelem uzavření meziinstitucionálních dohod. Kromě SZBP a dalších konkrétních oblastí zastupuje Komise EU navenek. Až na výjimky Ústava potvrzuje nepsaný monopol Komise na předkládání návrhů legislativy.<sup>20</sup> (čl. I-25 Ústavy) Komise je nad rámec dosavadních povinností nucena pravidelně informovat ostatní orgány o dění v jednotlivých sektorech. Příkladem je povinnost každé 3 roky informovat Hospodářský a sociální výbor, Radu a Evropský parlament o provádění ustanovení týkajících se nediskriminace (čl. I-13 Ústavy), dále každoroční povinnost informovat ve spolupráci s členskými státy Evropský parlament a Radu o postupu v boji podvodům, (čl. III-321 Ústavy), informovat Radu o platební bilanci států s výjimkou z eurozóny (čl. III-95 Ústavy) atd.

V diskusích o Ústavě stojí v popředí zájmu především reforma chodu Komise. Hlavním důvodem je skutečnost, že návrh Ústavy, který v tomto bodě vstoupí v platnost až po 1. listopadu 2009, rozlišuje dvě kategorie komisařů. Evropské komisaře s hlasovacím právem a komisaře bez hlasovacího práva. Kolegium Komise je složeno z předsedy, místopředsedy a 13 evropských komisařů. (čl. I-25 Ústavy) Nad rámec kolegia jsou voleni komisaři bez hlasovacího práva se stejnými požadavky na nezávislost. (čl. III-251 Ústavy) Celkový počet komisařů není určen.<sup>21</sup>

Komise je podle Ústavy volena<sup>22</sup> dvoustupňově na 5 let, stejně jako v případě stávající smlouvy. Nejdříve je zvolen předseda Komise a to na základě návrhu Evropské rady, která hlasuje kvalifikovanou většinou s přihlédnutím k volbám do Evropského parlamentu. Vhodný kandidát je poté potvrzen Evropským parlamentem většinou všech poslanců.<sup>23</sup> Pokud nedojde ke zvolení předsedy, proces se opakuje. Evropská rada má na nominaci nového kandidáta časovou lhůtu 1 měsíc. (čl. I-26 Ústavy) Časová lhůta společně s vymezením, že kandidát na předsedu musí být vybrán s ohledem na výsledkem evropských voleb, jsou jediným zásadním zásahem do procedury volby předsedy Komise. Požadavek brát ohled na rozložení sil v Evropském parlamentu představuje nebezpečí politizace instituce předsedy Komise. Pro státy znamená zásadní omezení výběru kandidáta na některou z úspěšných frakcí. Komise, která měla doposud pod vedením předsedy představovat nezávislé kolegium expertů jednajících v zájmu EU a díky své nezávislosti schopných nalézt neutřelé a

konceptně stabilní řešení, je tímto zásahem degradována na orgán determinovaný určitou politického doktrínou.<sup>24</sup>

Volba členů Komise doznala zásadních změn a to především díky předpokládanému omezení počtu komisařů disponujících hlasovacím právem. Při nominaci kandidátů na evropské komisaře státy na základě Ústavy sestavují listiny 3 kandidátů (musí být zastoupena obě pohlaví)<sup>25</sup> tak, aby odpovídali mechanismu rotace. Kritériem nominace není pouze jejich nezávislost, ale nově také jejich kvalifikace a "evropanství".<sup>26</sup> (čl. I-26 Ústavy) Předseda vybere z každého seznamu jednu osobu a tím nominuje 13 evropských komisařů. K takto navrženému kolegiu je poté dosazen místopředseda, který je rovněž ministrem pro zahraniční záležitosti a nevolení komisaři bez hlasovacího práva. Takto sestavená skupina předstupuje před Evropský parlament. (čl. I-26 Ústavy) V tomto bodě Ústava neuvádí nezbytné kvórum parlamentu.<sup>27</sup> Rotace komisařů, jejíž princip zatím neexistuje a bude dán až evropským rozhodnutím přijatým konsensuálně Evropskou radou, musí být postavena na základě zásady rovnosti. Celkový rozdíl mezi funkčním obdobím dvou států nesmí být větší než jedna. Současně musí systém odrážet demografickou a zeměpisnou různorodost členských států EU. (čl. I-25 Ústavy) Problematika rotace, která je bezesporu pro chod Komise klíčová, je tedy otázkou odloženou na další komplikované jednání.

Takto definovaná Komise představuje několik problémů. V první řadě nominace evropských komisařů a komisařů znamená, že do úřadu bude zanesen prvek rivality mezi velkými a malými zeměmi, respektive mezi zeměmi zastoupenými v kolegiu a zbytkem států. Společenství sice v minulosti tomuto problému čelilo a to v podobě neformálního vytváření užší skupiny komisařů, ale bylo to v době, kdy pro tento krok existovalo opodstatnění.<sup>28</sup> V současnosti, kdy má předseda Komise možnost ovlivňovat výběr svých kolegů, je tento krok neopodstatněný. Smlouva dále neošetřuje pozici komisařů bez hlasovacího práva. Není dokonce ani přesně uvedeno, zda mohou být držiteli nějakého úřadu. Pouze je uvedeno, že předseda rozhoduje o vnitřním uspořádání (včetně zásahů v průběhu volebního období) s cílem zajistit ucelenost, účelnost a kolektivní ráz její činnosti. (čl. I-26 Ústavy) Bez ohledu na tuto nejasnost je zřejmé, že všichni komisaři mají stejnou odpovědnost vůči mechanismu vyslovení nedůvěry a také vůči možnosti být odvolán předsedou Komise. Právo odvolat komisaře předsedou instituce bylo přitom ve smlouvě nebezpečně posíleno, protože bylo odpoutáno od souhlasu celého kolegia. Podle Ústavy je předseda schopen odvolat komisaře, ale i evropského komisaře kdykoliv a nezávisle na stanovisku celé Komise. (čl. I-26 Ústavy) Toto posílení je zvláště významné, jestliže jej vnímáme v souvislosti s "politizací" postavení předsedy Komise.

Všechny tyto změny učiněné ve prospěch pomyslného zefektivnění práce této instituce signalizují zřetelné oslabení Komise a to z několika důvodů. V první řadě se Komise stane místem vzájemných tlaků mezi zastoupenými a "méně zastoupenými" zeměmi. Nepřímým

důsledkem rotačního mechanismu bude častější výměna komisařů, což povede ke ztrátě "kolektivní paměti" Komise. (Cini 1996: 61, Urwin 1991: 165) Skutečnost, že bude oslabena, ne-li zcela odstraněna existence jádra opakovaných držitelů postu komisaře, bude znamenat prvek diskontinuity působení Komise. Postavení Komise může být dále podlomeno její významnou politizací. Její složení nadále nebude nezávislé, ale bude odpovídat rozložení stranických zájmů v parlamentu. Lze proto předpokládat, že předlohy Komise mohou způsobovat větší napětí v Radě složené z reprezentantů členských států. Ne všichni členové Rady budou totiž kopírovat aktuální rozložení parlamentních sil. V neposlední řadě prakticky nezávislé postavení předsedy Komise v otázce možnosti odvolat dílčí komisaře naruší kolegiální celou skupinu a vyústí v posílení individuálních vazeb komisařů na předsedu. Vazby předseda Komise – evropský komisař (komisař) posílí na úkor vazeb mezi komisaři a vytěsňují také prvek loajality a sounáležitosti celého úřadu, jehož odpovědnost je ve smlouvách koncipována jako kolektivní.

## **Reforma Evropské rady**

Evropská rada zaznamenala v návrhu Ústavy změny jak z hlediska složení, tak z hlediska postavení mezi orgány Unie. Evropská rada se má scházet jednou za 3 měsíce a v naléhavých případech na žádost svého předsedy. Je složena z reprezentantů států, předsedy Evropské rady a Komise. Zasedání se nově účastní ministr zahraničních věcí EU a může být pozván předseda Evropského parlamentu. Právě osoba předsedy Evropské rady je nejvýznamnější novinkou ve složení Evropská rada. Tento orgán má nadále pracovat na principu voleného předsednictví, zatímco další struktury Rady nikoliv. Ústava předpokládá zvolení předsedy Evropské rady<sup>29</sup> a to kvalifikovanou většinou na dobu 2,5 roku s možností jednoho znovuzvolení. Stejným mechanismem je předseda odvoláván v případě pochybení. (čl. I-21 Ústavy) Mandát předsedy Evropské rady je nekompatibilní s vykonáváním jakéhokoliv národního mandátu. Není ale vyloučena kompatibilita s posty v rámci Unie. Kromě toho je tedy předseda Evropské rady pověřen vnější reprezentací Unie a vedením Evropské rady na poměrně dlouhou dobu, není v textu Ústavy zmínka o nezávislosti tohoto čelního představitele EU.

Úkoly předsedy jsou poměrně standardní: svolání a vedení Evropské rady, odpovědnost za přípravu summitů společně s předsedou Komise a ve spolupráci s ministry zahraničních věcí, předsedání Evropské radě ve spolupráci s Komisí a Radou pro všeobecné záležitosti, zajištění dosažení konsensu a soudržnosti Evropské rady. Reprezentuje EU navenek v oblasti SZBP, aniž by se tím dotknul pravomoci nově zřízené funkce ministra pro zahraniční záležitosti EU. Po každém zasedání má předseda Evropské rady povinnost adresovat zprávu Evropskému parlamentu. (čl. I-21 Ústavy)

## Reforma Rady

Změny týkající se podoby Rady ministrů<sup>30</sup> bývají prezentovány jako pokusy o zjednodušení systému jejího fungování. Po podrobném zkoumání struktury Rady nicméně toto zjednodušení není zjevné. Naopak se navrhované rozvržení jeví ve srovnání se stávajícím stavem jako komplikovanější. Ústava zmiňuje dvě základní formace Rady ministrů,<sup>31</sup> další je možné zřídit po rozhodnutí Evropské rady. První formací je Všeobecná a legislativní rada, která má za úkol zajišťovat konzistenci celého působení Rady ministrů. Pouze v této formaci je funkční nově definované předsednictví Rady ministrů postavené na rotačním formátu. Tato struktura Rady se dále štěpí na všeobecnou a legislativní (normotvornou, právní) Radu. Druhou formací je Rada ministrů pro zahraniční záležitosti, které trvale předsedá ministr pro zahraniční záležitosti EU. (čl. I-23 Ústavy) Ve všech formacích musí stát reprezentovat zástupci na ministerské úrovni, kteří jsou jako jediní zmocněni hlasovat. (čl. I-22 Ústavy)

Jestliže Rada ministrů zasedá ve formátu "všeobecné záležitosti," tak má za úkol přípravu zasedání Evropské rady. Hlavním partnerem Rady se v tomto případě stává Komise. Jestliže vystupuje v normotvorné roli, je hlavním partnerem Rady Evropský parlament. Ve spolupráci s ním Rada přijímá legislativu. V takovém případě se struktura Rady plní jedním či dvěma ministry za členskou zemi, kteří jsou odborníky v projednávané oblasti. (čl. I-23 Ústavy) Fakticky tím dochází k suplování dříve existujících sektorových Rad. V obou formacích je aktivní rotační systém předsednictví prodloužený ve srovnání s doposud platným principem na období nejméně jednoho roku. Princip rotace je opět otázkou, jejíž řešení je odloženo do budoucnosti. Ústava pouze uvádí, že předsednictví rotuje na základě seznamu sestaveného s přihlédnutím k evropské politické a zeměpisné vyváženosti a rozmanitosti členských států. (čl. I-23 Ústavy) Zásah do dosavadního systému předsednictví zásadně ovlivňuje doposud zřetelné funkce této instituce. K nejvýznamnějším patří možnost ovlivňovat chod agendy pomocí sestavování priorit předsednictví. Tvorbou programu získávala předsedající země do jisté míry možnost jak řídit rychlost projednávání jednotlivých otázek na úrovni Rady ministrů, ale také na podřízené úrovni COREPER. (Fiala, Pitrová 2003: 178-179) Odtržením předsednictví Evropské rady od Rady ministrů je tato možnost zemí ovlivňovat "naléhavost" projednávaných otázek omezena a tím se význam předsednictví snižuje.<sup>32</sup> Je proto možné předpokládat, že mezi předsednictvím EU (obsazeno osobou z jedné členské země na 2,5 roku) a předsednictvím Rady ministrů (země rotují pravděpodobně po jednom roce na různých úrovních) dojde v určitých případech ke konfliktu.

Rada pro zahraniční záležitosti je pověřena vypracováváním zahraniční politiky EU pod vedením ministra pro zahraniční záležitosti EU. Jedná podle strategických zásad definovaných Evropskou radou. Rada ministrů přijímá rozhodnutí o akcích na poli SZBP,

kteře musí být přesně vymezené. Tyto akce potom zavazují členské státy. Ministr svolává Radu na žádost státu, nebo z vlastního podnětu do 48 hodin, nebo to může udělat i rychleji v případě nebezpečí. (čl. III-200 Ústavy) Postavení ministra zahraničí EU, který trvale předsedá ministrům zahraničních věcí, navazuje na funkci Vysokého zmocněnce pro SZBP. Ministr pro zahraniční záležitosti je volen kvalifikovanou většinou v Evropské radě po souhlasu předsedy Evropské komise. Stejně je odvoláván. V Ústavě chybí délka jeho mandátu, nicméně předpokládáme, že vzhledem k jeho současné roli místopředsedy Komise délka jeho mandátu bude kopírovat volební období Komise. (čl. I-27 Ústavy) Situace, kdy je ministr pro zahraniční záležitosti EU současně jedním z místopředsedů Komise s pověřením koordinovat vnější vztahy, je označována jako tzv. pozice "dvojí klobouk". Cílem sloučení postu místopředsedy Komise a ministra pro zahraniční záležitosti EU je dosáhnout větší koordinace a souladu v otázce vnějších vztahů EU, jejichž realizace je fakticky rozdělena mezi Radu (SZPB) a Komisi (vnější vztahy, obchodní politika). Přirozeně, že mezi reprezentantem Rady a předsedou Komise může dojít k rozporům, zvláště díky slabě vymezenému členění kompetencí. Proto je součástí jmenovacího postupu ministra souhlas předsedy Komise, který by měl toto riziko minimalizovat.

Ministr pro zahraniční záležitosti EU provádí mandát Rady ministrů pro zahraniční záležitosti, vede politický dialog, vyjadřuje stanoviska EU na poli mezinárodních organizací a konferencí (čl. III-197 Ústavy), navrhuje a posléze řídí zvláštní zmocněnce (čl. III-203 Ústavy), má za úkol konzultovat Evropský parlament včetně obranných aspektů a je odpovědný za brání stanovisek Evropského parlamentu náležitě v úvahu (čl. III-205 Ústavy), v Radě bezpečnosti OSN má za úkol reprezentovat stanovisko Unie (čl. III-206 Ústavy). K dispozici mu je Politický a bezpečnostní výbor a tzv. Evropská služba pro vnější akce, která spolupracuje s diplomatickými službami členských států. (čl. III-197 Ústavy) Pravomoci ministra pro zahraniční záležitosti EU tedy samy o sobě nejsou zásadně odlišné.

## **Hlasování v Radě a Evropské radě**

Mechanismus jednání je závislý nejednotlivých podobách Rady. Pro Evropskou radu je typické hlasování jednomyslností (čl. I-20 Ústavy), zatímco pro Radu s výjimkou formátu zahraničních záležitostí<sup>33</sup> je standardem hlasování kvalifikovanou většinou (čl. I-22 Ústavy). V obou institucích se vyskytuje také hlasování prostou většinou, ale stejně jako doposud je i zde vyhrazeno pouze procedurálním a nedůležitým otázkám jako např. přijímání jednacího řádu, volba tajemníka generálního sekretariátu a pod. Zajímavé nicméně je, že historicky poprvé je ve smlouvě popsán mechanismus hlasování Evropské rady a Rady EU ve stejném článku. (čl. I-24 Ústavy) Deskripce hlasování kvalifikovanou většinou, která se doposud vztahovala až na výjimky na Radu, je nyní určena také Evropské radě.<sup>34</sup> Na nejvyšší úrovni

se tento model hlasování bude uplatňovat u přesně vymezených případů a při volbě čelních představitelů Unie.

Kvalifikovaná většina je v Ústavě definována jako většina členských států a nejméně 3/5 obyvatelstva EU. (čl. I-24 Ústavy) Tento systém vstupuje v platnost od 1. listopadu 2009.<sup>35</sup> (čl. I-24 Ústavy) Původní podmínka počtu států a hlasů tedy byla změněna na počet států a minimum populace (60 %).<sup>36</sup> Fakticky to znamená přiklonění se k tzv. dvojí většině, která byla v Nice definována pouze jako pojistka. (srov. čl. 3 Protokolu o rozšíření Evropské unie v příloze Smlouvy z Nice) V Nice definovaná trojí většina (počet států, počet hlasů a počet obyvatel na žádost) byla v Ústavě zjednodušena na dvojí většinu (počet států a počet obyvatel). Převod většiny států a hlasů na většinu států a obyvatel, který se promítl také do superkvalifikované většiny (souhlas 2/3 států a 3/5 obyvatel) odstranil ze smlouvy nutnost zabývat se politicky citlivým procesem vážení hlasů. S mizejícím procesem vážení hlasů, ale Ústava odstranila také základní prvek politické solidarity, který spočíval v navyšování vlivu malých zemí, snižování vlivu velkých a tím i setřetí markantního rozdílu mezi členskými zeměmi. Výsledkem je jednoznačné posílení vlivu velkých a populačně silných států. Zájmy malých zemí zůstávají do budoucna bráněny pouze podmínkou dosáhnout souhlasu většiny zemí a přirozeně předpokladem koaliční metody jednání. Transformaci kvalifikované většiny výše naznačeným směrem je možné interpretovat nejenom jako projev úsilí velkých států o posílení jejich vlivu, ale je také jako pokus o instalaci koncepce "občanského rozměru EU". Nadále se totiž určujícím aktérem stává zájem obyvatel EU a nikoliv států. Zájmy států jsou pouze pojistkou v celém procesu přijímání rozhodnutí.

V souvislosti s Ústavou je nicméně nutné zmínit také alternativu hlasování jednomyslností a to zvláště v souvislosti s působením Evropské rady. V souvislosti s hlasováním konsensem v Evropské radě Ústava zmiňuje dvě alternativy, jejichž užití významně ovlivňuje další vývoj celé EU. První z těchto naprosto ojedinělých modelů hlasování je rozhodnutí o převedení specifické procedury (bez spolurozhodovací pozice Evropského parlamentu) přijímání legislativy (Evropských zákonů, či Evropských rámcových zákonů) na standardní legislativní postup, tedy řízení Rady a Evropského parlamentu. Evropská rada v případě, že se rozhodne pro tento "převod procedur", musí tak učinit po 6ti měsíčním posuzovacím období. Evropská rada potom rozhoduje jednomyslností, po konzultaci s Evropským parlamentem a po té, co byly informovány vnitrostátní parlamenty. Evropská rada se k tomuto kroku rozhoduje z vlastního podnětu. (čl. I-24 Ústavy) Způsob jakým mohou na celé procesu participovat národní parlamenty není v textu ústavy upřesněn. Podobně specifická je možnost Evropské rady odblokovat pomocí jednomyslného hlasování nutnost hlasovat jednomyslně v konkrétních oblastech na úrovni Rady ministrů. Konsensus v těchto sektorech je možné na úrovni Rady ministrů nadále nahradit modelem kvalifikované většiny. Evropská rada se k tomuto kroku opět rozhoduje z vlastního podnětu. Musí jej ale

oznámit 4 měsíce dopředu národním parlamentům členských zemí.<sup>37</sup> (čl. I-24 Ústavy) Mechanismus jakým reagují národní parlamenty v případě nesouhlasu není specifikován. Je zřejmé, že převodem hlasovací modality dochází k supranacionalizaci konkrétního sektoru, nebo jeho části, aniž by muselo dojít ke svolání mezivládní konference. Ačkoliv se jedná o poměrně zásadní pravomoc Evropské rady a faktické obejití povinnosti ratifikace, která by po takovémto zásahu do smluv standardně následovala, není v tomto procesu nijak zapojen Evropský parlament. Jediný přímý reprezentant občanů EU je z procesu vytěsněn a úloha pojistky je převedena na členské země, respektive jejich parlamenty. Vnitrostátní parlamenty jsou však bezesporu v rámci institucionální struktury v procedurálně velmi komplikované pozici. Stejně jako v dalších případech ve smlouvě lze proto i zde očekávat, že přímým dopadem tohoto článku bude zvýšení nároků na vnitrostátní mechanismus komunikace mezi parlamentem a reprezentantem členské země v Evropské radě.

### **Postavení Evropského parlamentu**

Evropský parlament se stejně jako např. Rada pohybuje v prozatímním období do roku 2009. Pro období po tomto datu bude na základě jednomyslného rozhodnutí Evropské rady na návrh Evropského parlamentu a po jeho souhlasu stanoveno jeho složení, které bude respektovat nově definovaný strop počtu poslanců stanovený na 736 křesel. (čl. I-19 Ústavy) Tím byl o 4 křesla navýšen horní limit daný Smlouvou z Nice (srov. čl. 189 Smlouvy o ES revidovaný Smlouvou z Nice). Co se týče společného volebního systému, tato možnost byla opět odložena do budoucna. Ústava na jeho absenci nic nezměnila. (čl. III-232 Ústavy) Pouze stanovila, že zastoupení evropských občanů je degresivně proporcionální s minimálním zastoupením 4 poslanců za členský stát. (čl. I-19 Ústavy) Tento princip je nicméně již nyní uplatňován ovšem bez striktně stanoveného minimálního možného zastoupení.

Parlament je orgánem, který společně s Radou přijímá legislativu, vykonává rozpočtovou úlohu a úlohu politické kontroly, volí Komisi atd. V mnoha oblastech musí být parlament informován. Příkladem je vývoj na poli nediskriminace (čl. I-13 Ústavy) a boje proti podvodům (čl. III-321 Ústavy), vývoj SZBP (čl. I-21, III-205 Ústavy) atd. Nad rámec dosavadních možností bylo postavení parlamentu posíleno v jeho legislativní a rozpočtové roli. Právě díky těmto změnám zpracovaným v následujícím oddíle se Evropský parlament stává jednoznačným "vítězem" celého procesu vyváření Ústavy.

### **Právní akty a legislativní proces**

Ústava je prezentována jako dokument, který zpřehledňuje doposud jen velice málo průhledný systém legislativních nástrojů užívaných v EU.<sup>38</sup> Podle návrhu Ústavy by legislativní akty Unie měly být zjednodušeny na tzv. evropské zákony (nahrazují nařízení) a tzv. evropské rámcové zákony (nahrazují směrnice). Nově bylo dále vytvořeno tzv. evropské



nařízení, které není legislativním aktem, ale má obecnou působnost a je určeno k provádění legislativních aktů a zvláštních ustanovení. (čl. I-32 Ústavy) Rozhodnutí, doporučení a stanoviska byly zachovány jako nelegislativní nástroje. Omezení dosavadního spektra nástrojů je nejenom výsledkem pokusů o zpřehlednění, ale také důsledkem odstranění pilířového modelu EU. Naproti tomu zásadním reformou prošel legislativní proces a to z hlediska kvantitativního. Významné je aplikování legislativní procedury na širší skupinu otázek (přibližně dvounásobek, udává se 80).<sup>39</sup> Procedura sama (jedná se o přejetý tzv. spolurozhodovací postup) zůstala v zásadě beze změn. (čl. III-302 Ústavy) Tato procedura má být ale jediným možným způsobem přijímání normotvorných aktů. Ústava vyhrazuje také možnost přijímání evropských zákonů a rámcových zákonů podle zvláštních normotvorných postupů (čl. I-33 Ústavy), které znamenají, že se nemusí jednat o spolurozhodovací postup. Rámcové zákony a evropské zákony mohou také na Komisi přenést působnost vydávat nařízení. Tento přenos působnosti na Komisi je časově vymezený a odvolatelný a musí s ním souhlasit jak Evropský parlament tak i Rada. (čl. I-35 Ústavy) Skutečnost, že byla v Ústavě definována pro standardní případy pouze jediná legislativní procedura na přijímání rámcových zákonů a evropských zákonů zcela odpovídá trendu posledních smluvních revizí. Smlouvy sice obsahovaly více modalit, ale v zásadních položkách bývalo uplatňováno tzv. parlamentní veto.

## **Finanční otázky**

V oblasti financování došlo k určitým změnám, které mají vliv na instituce EU a také na členské státy. Ustanovení týkající se zdrojů a pětiletého finančního rámce, který je v Ústavě potvrzen (čl. III- 308 Ústavy), kopírují v zásadě ustálené podmínky z předchozích období. Poměrně zásadní změny, která je významná pro celý institucionální rámec, ale doznalo rozpočtové řízení. Odpovědnost za jednání v jeho rámci byla udělena tzv. dialogu složenému z předsedy Komise, Evropského parlamentu a Rady. (čl. III- 320 Ústavy) Tato instituce sice dříve existovala, nicméně neměla oporu ve smlouvách. Reforma se ale soustředila hlavně na rozpočtovou proceduru. Zde došlo k odstranění dělení výdajů na povinné (obligatorní) a nepovinné (neobligatorní). Díky tomuto jednoznačně historickému kroku je Evropský parlament v Ústavě schopen plně rozhodovat o celém rozpočtu a nikoliv pouze o zhruba jeho 50 % podílu, který byl doposud vyhrazen na nepovinné výdaje. Procedura byla významně zjednodušena co do členění charakteru výdajů a tudíž i rozlišování mezi změnami a doplňky, nicméně nebyla zásadně zkrácena a to díky vložení dohodovací fáze, která ji svým průběhem připodobňuje ke spolurozhodovací proceduře.

Rozpočtové řízení je postaveno na dohodě Rady a parlamentu a již v úvodní fázi procedury je zřejmé posílení parlamentní pozice. V průběhu je zdůrazněno právo Komise činit změny v rozpočtu až do doby svolání dohodovacího řízení v závěrečné fázi. Návrh

Komise má být podle Ústavy (nyní je distribuován Radě a parlamentu je předložen až návrh opatřený změnami Rady) zaslán oběma institucím, tedy Radě a parlamentu současně. (srov. čl. 272 Smlouvy o ES revidované Smlouvou z Nice) Rada do jednoho měsíce navrhne změny, které odešle parlamentu. Parlament má 42 dní na a) přijetí postoje Rady, čímž je evropský zákon o rozpočtu přijat, b) navržení změn absolutní většinou hlasů. Ve stejném momentu je svoláváno dohodovací řízení, které se neuskuteční v případě, že do 10 dnů Rada ministrů akceptuje veškeré parlamentní změny. Jestliže k dohodovacímu jednání dojde, musí být do 21 dní jeho výsledkem společný postoj, o kterém hlasují obě instituce. V situaci, kdy se dohodovacímu výboru nedaří nalézt společný postoj a parlament nadále nesouhlasí s postojem Rady, musí parlament potvrdit svůj přetrvávající nesouhlas s rozpočtem 3/5 odevzdaných a většinou všech poslanců. Poté je vypsáno nové rozpočtové řízení. (čl. III-310 Ústavy)

Při posuzování změn v oblasti financování EU je také poměrně významné upřesnění kontrolních mechanismů ve finanční oblasti. Příkladem je předkládání závěrečného účtu operací Komisi za uplynulý rozpočtový rok. (čl. III-314 Ústavy) Ještě daleko zásadnější a to především z hlediska ozdravení financí EU je vložení oddílu 3 Ústavy, který je zaměřen na boj proti podvodům. Nově vložený článek znamená rozdělení odpovědnosti za boj proti podvodům a jinému protiprávnímu jednání ohrožujícího finanční zájmy Unie mezi EU a členské státy. Oddíl zdůrazňuje potřebu úzké spolupráce mezi kompetentními autoritami členských států a Komisi. Problematika má být řešena přijetím rámcového zákona, či evropského zákona po konzultaci s Účetním dvorem. (čl. III- 321 Ústavy) Rozložení boje proti podvodům mezi členské státy a Komisi je důležité z toho důvodu, že podstatná část prostředků bývá "ztracena" v členských státech při realizaci strukturální pomoci, vyplácení zemědělských dotací apod. (srov. Fiala, Pitrová 2003: 665-667) Doposud EU neměla nejenom žádné nástroje, ale také jí chybělo toto reálné rozdělení odpovědnosti.

## **Postavení národních parlamentů**

Postavení národních parlamentů bývá často považováno za hlavní přínos Ústavy. Způsob jakým parlamenty (v případě dvoukomorových jsou tím míněny obě komory) získávají informace a následně realizují kontrolu EU však v mnohém vychází již z modelu založeného Amsterodamskou smlouvou. Ústava zachovává podmínku, aby byl návrh legislativy distribuován parlamentům s předstihem 6 týdnů a nad tento rámec zpřesňuje, že rozhodnutí o aktu v Radě nesmí být přijato dříve než 10 dní od jeho zápisu na pořad jednání Rady. V odůvodněných případech může být tento mechanismus nicméně porušen. (Protokol o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii v příloze Ústavy) Stejně se opakuje závazek z Amsterodamu dodávat národním parlamentům všechny konzultační dokumenty Komise (např. bílé a zelené knihy). Rozvedena je nicméně nutnost poskytovat vnitrostátním

parlamentům roční program návrhů právních předpisů a jakýkoliv další nástroj programování návrhů ve stejném momentě jako Radě a Evropskému parlamentu. Dá se říci, že doposud mechanismus distribuce materiálů určovala Rada, nyní se podstupují parlamentům již na základě samotného faktu, že se jedná o normotvorné návrhy. Zvláštní povinnost je potom svázána s úmyslem Evropské rady využít možnosti převést určitou oblast s jednomyslným rozhodováním pod mechanismus kvalifikované většiny (viz podkapitola Hlasování v Radě a Evropské radě). V oddíle věnovaném meziparlamentní spolupráci byla podle vzoru z Amsterdamu potvrzena role COSAC – Konference výborů pro evropské záležitosti, který je schopen dávat Radě, Evropskému parlamentu a Komisi podněty. Zdůrazněny jsou naopak meziparlamentní přednášky a diskuse v oblasti SZBP. (Protokol o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii v příloze Ústavy)

Za pravděpodobně nejvýznamnější zapojení národních parlamentů do chodu evropské integrace se považuje možnost vyslovit se v otázce případného porušení principu subsidiarity a proporcionality. Parlamenty jsou zmocněny přijmout odůvodněné stanovisko týkající se souladu návrhu právního předpisu s výše zmíněnými principy. Na začátku celého procesu je povinnost Komise vést rozsáhlé konzultace a přihlížet k regionálnímu a místnímu rozměru dané aktivity. Když tak Komise neučiní, musí to odůvodnit. Ústava dává Komisi také povinnost předložený návrh odůvodnit nejen z hlediska subsidiarity, což byla ustálená praxe od přijetí Smlouvy o EU, ale také proporcionality. Odůvodnění musí zahrnovat finanční dopad, kvalitativní, či kvantitativní důvody apod. (srov. Protokol o používání zásad subsidiarity a proporcionality)

Vyvrcholením kontrolního mechanismu je možnost parlamentů zaslat své zjištění o nesouladu se zásadou subsidiarity předsedovi Evropského parlamentu a Komise ve lhůtě 6 týdnů od získání předlohy. Vedení vnitrostátní konzultace je otázkou jednotlivých zemí. V případě podání má každá z komor v případě dvoukomorového parlamentu jeden hlas, v případě jednokomorového dva hlasy. Pokud odůvodněné stanovisko o nedodržení principu subsidiarity vyjádří nejméně jedna třetina všech hlasů přidělených vnitrostátním parlamentům, má Komise povinnost svůj návrh přezkoumat. V oblasti prostoru svobody, bezpečnosti a práva<sup>40</sup> stačí pouze jedna čtvrtina hlasů. Komise nemusí návrh změnit, má pouze povinnost své rozhodnutí odůvodnit. Krajní možností je právo členských zemí na podání žaloby na neplatnost podle čl. III-266 Ústavy.<sup>41</sup> Možnost podání této žaloby, na kterou je vzhledem k plnění principu subsidiarity často upozorňováno, již ve smlouvách byla. Její potvrzení v Ústavě nijak nezměnilo možnost žalovat orgány EU za překročení pravomocí ve smyslu "pojistky" celého systému.

Lze předpokládat, že rozvinutí možností daných vnitrostátním parlamentům bude znamenat zvýšení tlaku na komunikaci mezi jednotlivými parlamenty, které budou zvažovat podání předsedům Evropského parlamentu a Komise. Je otázkou, zda dojde k lepšímu

využívání platformy COSAC, k revidování postoje parlamentů k této instituci, či k vyvinutí flexibilnější formy vedení vzájemných konzultací.

## **Vstup do EU, pozastavení práv a zrušení členství v EU**

Otázka vstupu do EU byla Ústavou upravena pouze částečně. Jak již bylo naznačeno výše, žadatel o vstup je odkázán na nově definované hodnoty EU, které mírně expandovaly. (čl. I-1 a I-57 Ústavy) Další novinkou proti dosavadnímu stavu je skutečnost, že zájem určité země o členství adresovaný Radě ministrů, je oznámen Evropskému parlamentu a současně vnitrostátním parlamentům. Doposud bylo předání této informace Evropskému parlamentu v momentě podání žádosti neformální a informace vnitrostátním parlamentům chyběla zcela. Dále se na mechanismus nic nemění. Je zachován třístupňový mechanismus hlasování: Rada, Evropský parlament a ratifikace. (čl. I-57 Ústavy)

Naprostou novinkou a dlouho diskutovanou eventualitou v průběhu celého integračního procesu se stalo umístění klauzule o vystoupení z EU. Ústava explicitně zdůrazňuje možnost dobrovolného vystoupení a nikoliv vyloučení členské země. Tato koncepce je zcela pochopitelná, uvážíme-li dopad možných nástrojů EU, které je možné uplatnit v případě neplnění smluv ze strany konkrétního státu. Kromě soudní žaloby a finanční sankce zde v rovině politické figuruje alternativa pozastavení členství v EU, která doposud vystupovala spíše prezentováno jako mechanismus obrany základních hodnot EU. V této proceduře nebyly realizovány žádné změny vyjma skutečnosti, že původní základní hodnoty EU (čl. I-2 Ústavy) byly rozšířeny, a tudíž i aplikace tohoto mechanismu může být teoreticky frekventovanější. (čl. I-58 Ústavy) Ústava předpokládá vystoupení z EU, které je v souladu s ústavními pravidly žadatelké země. Žádost o vystoupení je předkládána Evropské radě, která nicméně o něm dále nejedná a přesouvá tuto povinnost na úroveň Rady ministrů. Rada má za úkol vypracovat s vystupujícím státem dohodu a to s ohledem na směry definované Evropskou radou. Dohoda o vystoupení je v Radě přijata kvalifikovanou většinou po souhlase Evropského parlamentu.<sup>42</sup> Vystupující stát se neúčastní ani diskuse v Evropské radě, ani hlasování v Radě ministrů. Text předpokládá, že se podaří přijmout dohodu o vystoupení, která potom svým vstupem v platnost ruší závazky plynoucí z Ústavy. Článek nicméně ošetřuje také možnost, že se dohodu o vystoupení nepodaří připravit. V takovém případě přestává Ústava pro vystupující stát platit za dva roky od data oznámení svého úmyslu vystoupit. Evropská rada se může s vystupujícím státem dohodnout na prodloužení této lhůty. Otázkou je, jakým způsobem budou řešeny konkrétní vazby na poli politik v případě, že se dohodu nepodaří uzavřít, zvláště potom v případě Schengenského systému. Stát, který jednou z EU vystoupil a chce být znovu přijat, musí absolvovat standardní proceduru popsanou výše. (čl. I-59 Ústavy)

## Revize dokumentu a ratifikace Ústavy

Ústava je založena na dobu neomezenou (čl. IV-9 Ústavy) Její vstup je postaven standardně na ratifikaci smluvních stran. Článek 8-IV skrytě předpokládá, že dokument ratifikují všechny smluví strany a že vstoupí v platnost poté, co ratifikaci doručí poslední z nich. K ústavě je ale připojeno prohlášení, které dává celému ratifikačnímu procesu časový limit dvou let. Jestliže do této doby smlouvu ratifikují 4/5 států a pokud jeden, nebo více zemí se při její ratifikace setká s obtížemi, "bude se touto otázkou zabývat Evropská rada".<sup>43</sup> (Prohlášení k závěrečnému aktu podpisu smlouvy zakládající Ústavu) text přirozeně nezahrnuje specifikaci dalšího chování Evropské rady. V textu smlouvy dokonce chybí, že Evropská rada bude o této věci hlasovat. Nedá se tedy předpokládat, že rozhodnutí Evropské rady jak danou situaci řešit bude podmíněno jednomyslným souhlasem všech států. Právě tato eventualita, kdy smlouva je sice postavena na předpokládaném souhlasu všech, ale státy v doprovodném prohlášení již předem předjímají možnost ignorace stanoviska některých z nich, je velice nebezpečným precedentem. Pro případ, že by se některému státu nepodařilo ukončit úspěšně proces ratifikace, k níž je podle tohoto článku nepřímo nucen, Ústava mu nenabízí žádnou eventualitu. Nedá se předpokládat použití článku o dobrovolném vystoupení, protože daný stát ještě signatářem nebude a ostatně ani Ústava nebude sama platným dokumentem. V této souvislosti je proto zvláště zneklidňující výklad tohoto prohlášení samotnými účastníky Konventu<sup>44</sup>, kteří prezentují nesplnění ratifikace v jednotlivé zemi jako volbu vystoupit z EU. Ratifikační proces se tímto stává formalitou a nikoliv svobodným rozhodnutím členských států.<sup>45</sup>

Metodika revize textu Ústavy je ošetřena v článku 7 v části IV. Výchozím bodem je oznámení návrhu modifikace ústavy vnitrostátním parlamentům. Základním předpokladem revizního mechanismu je svolání mezivládní konference (konference zástupců vlád členských zemí), které má ale ve standardních případech větších zásahů do smlouvy předcházet Konvent. Když se předpokládá pouze omezený objem změn, může se Evropská rada rozhodnout svolat mezivládní konferenci bez Konventu. V takovém případě je ale předpokladem souhlas Evropského parlamentu. V případě zapojení Konventu stačí, když je Evropský parlament konzultován. Evropská rada o svolání, či nesvolání Konventu rozhoduje prostou většinou. Svolaný Konvent prozkoumá návrhy na revizi a konsensem přijme doporučení pro mezivládní konferenci. Mezivládní konference je svolána předsedou Rady ministrů. Úkolem mezivládní konference je "rozhodnout vzájemnou dohodou" o změnách. (IV-7 Ústavy) Pozměňovací návrhy vstoupí v platnost poté, co je ratifikovaly všechny členské státy. V tomto bodě smlouvy nicméně následuje podobná vsuvka jako v případě vstupu ústavy v platnost. Jestliže Ústavu ratifikují 4/5 států, bude záležitost jednoho, či více států s problémy přesunuta do Evropské rady. (čl. IV-7 Ústavy) Při budoucích revizích Ústavy jsou tedy členské státy vystaveny stejnému tlaku jako u vstupu smlouvy v platnost.

## Konsekvence ústavního návrhu

Na vypracování Ústavy je nutné pohlížet jako na krok, k němuž se přihlásil Konvent o budoucnosti EU. Metodika přípravy takto závažného dokumentu se vymyká standardům jak z hlediska časového horizontu, tak z hlediska formy. K vypracování Ústavy jako řešení stávajících obtíží EU přistoupilo těleso, které v momentě svého ustavení nebylo držitelem ústavodárného mandátu a bylo sestaveno z nerovnoprávným členů. K rozhodnutí vypracovat Ústavu se přistoupilo v době, kdy poslední novelizace smluv nebyla v platnosti a tudíž nebyla žádná zkušenost s poměrně radikálními zásahy do institucionální soustavy z Nice. Není také bez zajímavosti, že Ústava vzniklá jako dokument "inspirovaný vůlí občanů Evropy" je odpovědí na historicky nejnižší zájem občanů o evropské otázky v podobě volební účasti ve volbách do Evropského parlamentu.<sup>46</sup>

V neposlední řadě okolnosti vypracování a jednání o Ústavě zahrnují zcela nepřijatelné ovlivňování rozhodnutí členských států. Články 7 a 8 v části IV. Ústavy říkají, že obecným předpokladem tohoto dokumentu je, že jeho obsah a rovněž modifikace není výsledkem dohody všech, ale pouze většiny států. Tento předpoklad ale znamená pro členské státy nepřijatelný tlak. Členství v EU již v současnosti není vzhledem k provázanosti vztahů a závazků členství (eurozóna, Schengenský systém, legislativa vnitřního trhu atd.) otázkou okamžitého rozhodnutí a volby, ale permanentním zvažováním o participaci na komplikovaném a sofistikovaném systému pravidel, který danou zemi v maximální míře ovlivňuje. Jestliže budou členské země při rozhodnutí o novém znění smlouvy, či o setrvání v novelizovaném systému limitovány nad rámec této vysoké vzájemné závislosti, není možné hovořit o svobodné volbě budoucího vývoje. Členský stát, který je již v současnosti při rozhodování o svých postojích omezován možnými následky svého vyvázání ze soustavy EU, se ocitne v pasivní pozici.

Bez ohledu na tyto závěry je zřejmé, že setrvání v EU a v případně kandidátských zemí vstup do EU je možné akceptovat i za těchto omezených podmínek. Nejedná se ale již o členství, či vstup do organizace vyvíjející se padesát let podle určitým konstantních zásad, ale o podíl na projektu o němž se obecně předpokládá převaha přínosů nad ztrátami.

### Literatura a prameny:

Amsterodamská smlouva (1999). Praha: Ministerstvo zahraničních věcí České republiky.

Cini, M. (1996): *The European Commission*. Manchester: Manchester University Press.

České noviny 4.9., 4. 9., 5. 10. 2003. URL: <<http://www.ceskenoviny.cz>>

*Deklarace o budoucnosti EU přijatá na zasedání Evropské rady konané ve dnech 14. – 15. prosince 2001*. Dokumenty Evropské unie. Příloha Mezinárodní politiky 2/2002.

*Euroskop*. URL: <<http://www.euroskop.cz>>

*Delegace Evropské komise v ČR.* URL: <<http://www.evropska-unie.cz>>

Fiala, P., Pitrová, M. (2003): *Evropská unie*. Brno: CDK.

*Italské předsednictví EU.* URL: <<http://www.ueitalia2003.it/EN/ConferenzaIntergovernativa>>

Leschtina, J.: *Je to méně divoká řeka, než byl Maastricht*. In *Hospodářské noviny* 3.10. 2003, str. 3

*Římská deklarace 2003.* Rome declaration. URL: [http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/Rome\\_EN.pdf](http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/Rome_EN.pdf)>

*Smlouva z Nice.* Treaty of Nice. Official Journal of the European communities, C 80, Volume 44, 10 March 2001. URL: <[http://www.europa.ue.int/eur-lex/en/treatias/dat/nice\\_treaty\\_en.pdf](http://www.europa.ue.int/eur-lex/en/treatias/dat/nice_treaty_en.pdf)>

Urwin, D. W. (1991): *The Community of Europe*. London: Longman.

*Ústava EU.* Návrh smlouvy zakládající ústavu pro Evropu. Draft Treaty establishing the Constitution for Europe. URL://[http://europa.eu.int/futurum/constitution/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/futurum/constitution/index_en.htm)>

Vanthoor, W. F. V. (1999): *A Chronological history of the European Union 1946 – 1998*. Cheltenham: Edgar Elgar.

*Zprávy italského předsednictví EU.*

URL:<[http://www.ueitalia2003.it/EN/Notizie/convenzioni/Notizia\\_ottobre.htm](http://www.ueitalia2003.it/EN/Notizie/convenzioni/Notizia_ottobre.htm)>.

URL:< [http://www.ueitalia2003.it/EN/Notizie/convenzioni/Notizia\\_07212015619.htm](http://www.ueitalia2003.it/EN/Notizie/convenzioni/Notizia_07212015619.htm)>

---

<sup>1</sup> V textu se užívá termín Konvent ve smyslu Konventu o budoucnosti EU a termín Ústava pro Návrh smlouvy zakládající ústavu pro Evropu.

<sup>2</sup> Není sporu, že jednání o institucích je stále komplikovanější, mimo jiné i proto, že rozšiřování s sebou nese další rostoucí náklady pro čisté plátce do rozpočtu. Vliv těchto plátců se ale v rostoucím společenství zatím zmenšoval. Tyto země se proto snaží svůj vliv posílit a minimálně si zajistit, že nebudou poškozeny jejich zájmy. Takto je třeba nahlížet např. na tzv. dvojí většinu z Nice. Bezsporu je ale vhodné Konvent vnímat jako pokus o předejití situace z Nice, kdy summit fakticky nebylo možné uzavřít a k zásadním rozhodnutím došlo až v ranních nočních hodinách 11. prosince 2001.

<sup>3</sup> Původně se jednalo o CONV 820-03 (zde nebyly vypracovány části III. a IV.). Finálním dokumentem je CONV 850-03.

<sup>4</sup> V první řadě tak učinil předseda Konventu V. Giscard d'Estaing. V textu tzv. Římské deklarace z 18. 7. 2003 uvádí, že "ústava je úspěch, protože je dokončeným produktem bez neurčitých závěrů určených k dopracování a bez otevřených možností. Je ve společném zájmu. S ohledem na tuto věc předsednictvo Konventu... vyzývá italské předsednictví, aby ponechalo text jak je. Jeho znovu otevírání, byť pouze části, by způsobilo jeho rozklad." (Římská deklarace 2003: 5) Podobně se vyslovalo italské předsednictví, když prezident C. A. Ciampi řekl, že do textu ústavy "by nemělo být zasahováno." (Zprávy italského předsednictví EU) Premiér G. Fini dokonce hovořilo "otevření Pandořiny skříňky." (Zprávy italského předsednictví EU) Italský ministr zahraničí F. Frattini dokonce řekl, že k změně ústavy se přistoupí jen tehdy, když " návrh bude lepší než to, co jsme měli předtím" (České noviny 5. 10. 2003). K italskému předsednictví se přidal také německý ministr J.Fischer (České noviny 5. 9. 2003), francouzský prezident J. Chirac a německý kancléř G. Schröder (České noviny 4. 9. 2003) atd.

<sup>5</sup> Pro přesnost je nutné aspoň formou odkazu dodat, že se nejedná historicky o první pokus o vypracování ústavy. Nejznámější je pravděpodobně Návrh smlouvy zakládající Evropskou unii (1984) inspirovaný aktivitou Altiera Spinelliho. Podobně se EU snažila řešit reorganizaci smluv a rozdělení primárního práva v tzv. Zprávě výboru tří moudrých s názvem Institucionální důsledky rozšíření (1999). Nejnovějším pokusem je asi práce Evropského univerzitního institutu ve Florencii, který byl vypracován na žádost Komise 31. července 2000.

<sup>6</sup> Ústava lze kritizovat po stránce technické. Při podrobném studiu dokumentu je patrné, že některé údaje se opakují a jiné nikoliv. Obecně se smlouva neodkazuje na stávající smlouvy, ale na několika místech zcela nekonceptně ano.

<sup>7</sup> Pro účely článku abstrahujeme od skutečnosti, že donedávna to byla také Smlouva o ESUO a ještě stále je to Smlouva o EURATOM.

<sup>8</sup> Ústavu nelze považovat za dokument, který je nadčasový a v tomto ohledu "čistý" (argumentem revize smluv bylo také odstraňování již přežitých a starých ustanovení – např. výstavba celní unie apod.) Skrytým předpokladem Ústavy je totiž její novelizace. Přímou v textu a nikoliv v příložených protokolech, jsou totiž poznámky, že určité změny platí až od 1. listopadu 2009. Podobně smlouva bývá kritizována protože předjímá vstup Bulharska a Rumunska a ošetřuje jejich váhu v období mezi jejich vstupem a 1. listopadem 2009. (Prohlášení připojené k Protokolu o zastoupení občanů v Evropském parlamentu a o vážení hlasů v Evropské radě a v Radě ministrů)

<sup>9</sup> Je zřejmé, že se jedná o velice rozsáhlý dokument a to i v případě, že se omezíme na text bez Charty základních práv Unie. Následující text se proto omezuje pouze na nejvýznamnější změny z oblasti institucí (s výjimkou ESD a ECB, které ale nebyly v centru pozornosti reformy) a to především ve smyslu jejich důsledků a srovnání se stavem daným Smlouvou z Nice, tedy za podmínek za jakých se odehrávalo aktuální rozšíření. Přesto muselo dojít k zásadnímu omezení objemu zpracovaných problémů, není zahrnuta např. zesílená spolupráce atd. Přesto je otázkou, jakým způsobem tak rozsáhlý text pojmut. V následujícím textu ve snaze přehlednit změny převažuje logické členění. Změny jsou popisovány jako souvislé problémy bez ohledu na to, kde se v Ústavě nacházejí a v kolika člancích jsou zaznamenány. Přirozeně, že může dojít k nesrovnalostem v překladu, který není v ČR oficiální. Ve sporných místech bylo proto použito anglické znění.

<sup>10</sup> Právě tento odkaz na společnou vůli občanů a států se pro mnohé diskuse v médiích stává zdrojem ujištění, že původ legitimacy EU je nyní dvojitý, zatímco u předchozích smluv se k uzavření dohody rozhodly výhradně státy. "Inspiraci" vůli občanů skutečně v předchozích smlouvách nenajdeme. Vždy se jedná o rozhodnutí smluvních stran, které utváří užší svazky mezi národy apod. (srov. např. čl. 1 Smlouvy o EU) Odkaz na tento dvojitý původ legitimacy může být adekvátní především při analýze změny mechanismu kvalifikované většiny. V Ústavě je totiž většina států (princip legitimacy států) a většina obyvatel (legitimita občanů). Viz dále v textu.

<sup>11</sup> Jedná se o známou vlnku, Ódu na radost, euro, ale také nově definované heslo: jednotní v mnohosti a také Den 9. května jako paralelu státního svátku.

<sup>12</sup> Mechanismus má být ještě dopracován rozhodnutím Rada ministrů na základě společného návrhu Komise a ministra zahraničních věcí EU. Evropský parlament je v této věci informován, asistentem je Výbor pro politiku a bezpečnost a další odpovídající struktury vystavěné v rámci SZBP. Včasné vyhodnocování hrozby má za úkol přímo Evropská rada. (čl. III-231 Ústavy)

<sup>13</sup> Již samotné vymezení kategorie "vnitřní trh" je mnohoznačné. Jedná se o rozsáhlou oblast, která obsahuje řadu problémů a politik. Historickým příkladem nejednoznačnosti tohoto pojmu může být pokus Komise z 80. let řešit otázky sociální politiky (neprůchodné díky negativnímu postoji Velké Británie) pod hlavičkou agendy vnitřního trhu, tedy jako kroky vedoucí ke zvýšení mobility pracovní síly. Srov. (Fiala, Pitrová 2003: 467 – 471) Podobně nepřesné jsou i další kategorie kompetencí. Toto rozdělení kompetencí mimo jiné vytlačuje dosavadní členění např. podle modelu hlasování a aplikace tzv. komunitární metody, podle pilířů, podle textu Smlouvy o ES atd.

<sup>14</sup> Otázka SZBP není předmětem této studie, nicméně je zde patrné zvýšení vlivu SZBP a to nejenom odstraněním pomyslným pilířů maastrichtského chrámu a ustanovením jednotné právní subjektivity Unie. Doposud stála SZBP mimo určitou povinnou agendu Společenství a cílem EU bylo "prosazovat svoji identitu na mezinárodní scéně, zejména prováděním SZBP..." (čl. 2 Smlouvy o EU revidované Smlouvou z Nice). Podle Ústavy je SZBP již povinným cílem, kde ochrana národních zájmů je garantována díky mechanismu hlasování v části III. Ústavy. V momentě, kdy se v této věci (sdílená působnost) EU angažuje (po konsenzuálním rozhodnutí) znamená to, že státy své možnosti nezávislého jednání ztrácí. Tím se povaha SZBP zásadně mění. Podobný vývoj můžeme sledovat i v dalších oblastech jako je zaměstnanost, sociální otázky, atd.

<sup>15</sup> Podpora a loajalita je již v Amsterodamské smlouvě. Zde ala státy "podporují zahraniční a bezpečnostní politiku Unie aktivně a bezvýhradně v duchu loajality a vzájemné solidarity... spolupracují na rozšiřování a posilování své vzájemné politické solidarity. Zdrží se jakéhokoliv jednání, které je v rozporu se zájmy Unie nebo může snižovat účinnost jejího působení jako soudržné síly v mezinárodních vztazích." (čl. 11 Smlouvy o EU revidované Amsterodamskou smlouvou)

<sup>16</sup> V Ústavě je tato možnost označena jako klauzule flexibility, což je poměrně matoucí vzhledem k ustálenému užívání tohoto výrazu ve významu posílené spolupráce.

<sup>17</sup> Někdy bývá jako tzv. právo petiční prezentováno právo podání občanů a fyzických a právnických osob k Evropskému parlamentu v záležitosti, která spadá do působnosti Společenství, a která se ho přímo dotýká. (srov. čl. 194 Smlouvy o ES revidované Smlouvou z Nice)

<sup>18</sup> V této souvislosti je nezbytné upozornit na podobnost mezi terminologií tohoto článku



s Lucemburský kompromisem. Je otázkou co to je "podstatné množství".

<sup>19</sup> Otázka vlivu vnitrostátního parlamentu na nejvyššího představitele země je významná především díky tzv. principu uzamčení závazků států. Jednou přijatá rozhodnutí zemi zavazují a není možné je rozvolnit, či změnit. Bezesporu jsou jiné možnosti např. českého ministerského předsedy a francouzského prezidenta, respektive je rozdílný vliv vnitrostátního parlamentu na tyto reprezentanty.

<sup>20</sup> Ústava zakotvuje dříve používanou, ale v primárním právu neuvedenou možnost tzv. sekundární legislativní iniciativy, kdy Rada, či parlament požádá Komisi o přípravu předlohy. (srov. čl. III-234, III-248 Ústavy)

<sup>21</sup> Smlouva pouze říká, že předseda volí komisaře bez volebního práva podle stejného kritéria jako členy kolegia a pocházející ze všech ostatních členských států (and coming from all other Member States) (čl. I-25 Ústavy). Je zřejmé, že státy disponující evropským komisařem nezískají komisaře a že komisaři jsou vybíráni ze všech zbývajících států. Pokud bychom se ale drželi textu a nikoliv výkladu členů Konventu a médií není již zcela zřejmé, že všechny ostatní státy tohoto komisaře určitě získají.

<sup>22</sup> Mechanismus odvolání Komise se nezměnil, proto není v textu zdůrazněn. Komise je nadále odpovědná parlamentu, který smí Komisi vyslovit nedůvěru z důvodu špatného čerpání rozpočtu a také z jiných důvodů. Před odvoláním je třeba shromáždit veškerou dokumentaci a Komise musí být před vyslovením nedůvěry požádána o slyšení. (srov. čl. 243 Smlouvy o ES revidovanou Smlouvou z Nice)

<sup>23</sup> V této souvislosti se často hovoří o posílení Evropského parlamentu, který dříve předsedu Komise "schvaloval" nyní jej "volí" (candidate shall be elected). (srov. Leschtina 2003) Pro toto tvrzení není žádné opodstatnění kromě rétorické změny. Funkčně je proces stejný. Evropská rada navrhne kandidáta a Evropský parlament jej potvrdí. V případě, že parlament nesouhlasí musí Evropská rada navrhnout jinou osobu. (srov. čl. 214 Smlouvy o ES revidovanou Smlouvou z Nice)

<sup>24</sup> Podle výsledků voleb a podílu politických frakcí na rozdělení křesel v Evropském parlamentu lze předpokládat, že předseda Komise bude pocházet z Evropské socialistické strany, případně z Evropské lidové strany. Komise (předseda vybírá své spolupracovníky) bude tedy "sociálně demokratickou, či křesťansko demokratickou vládou" Evropy a tomu budou odpovídat také její legislativní předlohy.

<sup>25</sup> Prvek prosazování žen do Komise je postupně zřetelný od působení J. Delorse. Prozatím vyvrcholil při vytváření Komise R. Prodiho, který žádal vlády, aby jedním z navrhovaných kandidátů byla žena. Nikdy však tento postup neměl opěrný bod ve smlouvách.

<sup>26</sup> Evropanství je český překlad (European commitment) tedy ve smyslu angažovanosti, resp. oddanosti evropské integraci. Je přirozeně otázkou, co je to evropská angažovanost? Znamená to postoj ve prospěch posilování evropských struktur, dřívější aktivitu ve věci evropské integrace? Je možné být evropsky angažován a přitom být plně nezávislou osobou podle litery smlouvy? Otázkou rovněž je definování kvalifikace komisaře. Je odborníkem na určitý sektor (na který, jestliže své pověření v této době nezná), je odpovídajícím stratégem a vyjednávačem?

<sup>27</sup> Toto kvóru se nevyskytuje ani u aktuálního smluvního znění. Jedná se nicméně o nadpoloviční většinu hlasů. (srov. čl. 214 Smlouvy o ES revidovanou Smlouvou z Nice)

<sup>28</sup> Vytvoření dvou kategorií komisařů odpovídá konceptu vnitřní – užší Komise, která se v minulosti zřetelně projevila např. v případě Komise R. Jenkinse (1976 – účelové vytvoření silného jádra) a Komise G. Thorna (1981 – jádro výsledkem slabého předsednictví). Důvodem byl fakt, že v minulosti předseda Komise neměl vliv na výběr komisařů, takže vytvoření užšího jádra bylo přirozenou reakcí na potřebu vytvoření kompaktního důvěryhodného týmu.

<sup>29</sup> Stejně jako v případě Komise se jedná o termín "president of the European Council". V diskusích politických představitelů v ČR se nicméně v souvislosti s Komisí velmi často užívá termín předseda zatímco v souvislosti s nově zřízenou funkcí se užívá termín prezident EU.

<sup>30</sup> Sloučením pilířů ztratil název Rada EU své opodstatnění a proto se terminologie vrátila k původně užívanému Rada ministrů. Evropská komise se ale ke svému původnímu označení nevrátila.

<sup>31</sup> Kromě této struktury je zcela nekonceptně v konkrétních místech smlouvy zmíněna činnost Rady pro eurozónu, tedy původní Euro X Rada. (srov. např. čl. III-88 Ústavy)

<sup>32</sup> Význam předsednictví se již podstatně snížil přenesením jednání Evropské rady do Bruselu na základě Smlouvy z Nice. (srov. Prohlášení o místě zasedání Evropské rady v příloze Smlouvy z Nice)

<sup>33</sup> Model hlasování v Radě ministrů pro zahraniční záležitosti může obsahovat také kvalifikovanou většinu (v případě, že jedná na základě rozhodnutí Evropské rady o strategických zájmech, o akci či postoji na návrh Evropské rady, či na návrh se speciální žádostí Evropské rady, při implementaci akce, či postoje, či při volbě zvláštních reprezentantů a pod.) V takovém případě ale smlouva po vzoru Amsterdamu zachovává možnost blokovat hlasování kvalifikovanou většinou. Jestliže je země proti

---

kvalifikované většině, přesouvá se věc na úroveň Evropské rady. (čl. III-201 Ústavy) Zachována je rovněž konstruktivní abstence. Je definována podmínkou, že se do abstence nesmí uchýlit skupina větší než jedna třetina států reprezentujících jednu třetinu populace. (čl. III-201 Ústavy)

<sup>34</sup> Evropská rada až do Amsterodamské smlouvy kvalifikovanou většinou nejednala. Výjimkou byly zcela nekonceptní a smlouvou definované eventuality (např. čl. 121 Smlouvy o ES revidovaná Amsterodamskou smlouvou). Po přijetí Smlouvy z Nice se kvalifikovaná většina objevila v souvislosti s volbou čelních představitelů Unie.

<sup>35</sup> Do tohoto data upravuje stav protokol připojený ke smlouvě. V tomto protokolu jsou uvedena ustanovení převzatá ze Smlouvy z Nice. Do této doby ve smlouvě setrvává pojistka definovaná jako tzv. dvojí většina z Nice. Rozdíl mezi tímto obdobím (62 %) a stavem po roce 2009 (60 %) jsou tedy 2 % populace. (čl. 2 Protokolu o reprezentaci občanů v Evropském parlamentu a vážení hlasů v Evropské radě a Radě ministrů)

<sup>36</sup> Vliv ČR v plně rozšířené EU, tedy v modelu zahrnujícím Rumunsko a Bulharsko, předpokládá asi 2,13 % vliv v Radě, zatímco nyní je to při zohlednění počtu nadhodnocených hlasů 3,5 %.

<sup>37</sup> V tomto případě skutečně musí být vnitrostátní parlamenty přímo informovány již 4 měsíce před hlasováním. V případě výše, kde se rozhoduje o uplatnění standardní legislativní procedury, plyne posuzovací období Evropské radě a parlamenty mohou být informovány až před samotným hlasováním. Pro tento výklad hovoří také text Protokolu o úloze vnitrostátních parlamentů.

<sup>38</sup> Podle doposud platných smluv existuje pět základních legislativních nástrojů Unie: nařízení, směrnice, rozhodnutí, doporučení a stanoviska. Kromě tohoto základu jsou k chodu jednotlivých koordinovaných oblastí a dalších pilířů užívány další doplňkové nástroje jako např. obecné směry (koordinace hospodářských politik a politiky zaměstnanosti), rámcové programy (výzkum, životní prostředí), společné strategie, společné akce, společné postoje (SZBP), společné postoje, rámcová rozhodnutí, rozhodnutí a úmluvy (III. pilíř). V širším smyslu mezi legislativní nástroje patří také dohody mezi institucemi EU, závěry Evropské rady, prohlášení v Radě ministrů atd.

<sup>39</sup> Výjimkou, kdy Rada rozhoduje jednomyslně a parlament nepostupuje v souladu s tímto článkem jsou např. sféry s konzultací EP (III-9, III-11, III- 46, III- 68, III- 170 atd.), oblast se souhlasem EP (III-8, III- 13, oblasti v čl. III-227 atd.)

<sup>40</sup> V této oblasti se také národní parlamenty mohou podílet na hodnotících mechanismech provádění politiky vytváření prostoru svobody, bezpečnosti a práva, dále na politické kontrole Eurojstu a vyhodnocování činnosti Eurojstu. Jak naznačuje tento článek jedná se o politickou kontrolu a distribuci informací. (srov. čl. III-160 Ústavy)

<sup>41</sup> Podat žalobu nesmí přímo vnitrostátní parlamenty, ale státy. Parlamenty tak mohou učinit pouze prostřednictvím státu. Otázkou bude příprava jednotlivých zemí na využívání tohoto modelu. Podat žalobu smí také v případě předpisů, které se jej dotýkají, Výbor regionů.

<sup>42</sup> Kvórum hlasování parlamentu chybí, předpokládáme nicméně absolutní většinu hlasů.

<sup>43</sup> Nehovoří se přímo o selhání ratifikace, ale o obtížích. Předpokládá se postoupení věci na úroveň Evropské rady a nikoliv hlasování: "one or more Member States have encountered difficulties in proceeding with ratification, the matter will be referred to the European Council". (Prohlášení k závěrečnému aktu podpisu smlouvy zakládající Ústavu)

<sup>44</sup> Např. vystoupení např. náměstka J. Kohouta 2. října 2003 v ČRo I. pořad Radioforum.

<sup>45</sup> Tento přístup k ratifikaci je také možné interpretovat jako pokus o prosazení vůle občanů bez ohledu na vůli členských zemí. Postoje zemí jsou v tomto ohledu sekundární z předpokladu, že se k věci pozitivně vyjádří většina občanů. Tento mechanismus má paralelu s čl. 82 Návrhu smlouvy o EU z roku 1984. U tohoto výsledku profederální iniciativy v Evropském parlamentu se předpokládalo, že vstoupí v platnost v případě, že jej ratifikuje většina států tvořících 2/3 obyvatelstva Unie (ES). (čl. 82 Návrhu smlouvy o EU 1984)

<sup>46</sup> V roce 1999 byla účast 58,1 %, větší zájem o EU zaznamenalo pouze Španělsko, Portugalsko a Irsko. V těchto zatím posledních volbách bylo dosaženo historického minima 23 účasti ve Velké Británii. (srov. Fiala, Pitrová 2003: 286)