



Ústava pro Evropu?

Příručka pro regionální semináře projektu

“Evropská ústava z pohledu středoevropských neziskových organizací”

Obsah:

I.	Úvod.....	2
II.	Konvent a příprava ústavní smlouvy.....	2
III.	Mezivládní konference.....	6
IV.	Obsah ústavní smlouvy.....	7
V.	Instituce EU.....	15
VI.	Politiky EU.....	22
VII.	Charta základních práv EU.....	27
VIII.	Zahraniční politika EU.....	30



I. Úvod

V červenci 2003 předložil Konvent o budoucnosti Evropy návrh evropské ústavy, jejímž hlavním úkolem je zjednodušit stávající právní rámec evropské integrace. Evropská ústavní smlouva pak měla být hlavním tématem Mezivládní konference (IGC), kterou zahájilo italské předsednictví v říjnu 2003. Původně měla být ústava schválena na prosincovém summitu EU – jednání však skončila fiaskem. Přesto je možné a snad i pravděpodobné, že se nakonec ústavu podaří schválit do konce irského předsednictví.

Jak v průběhu práce Konventu, tak Mezivládní konference měly nevládní a neziskové organizace příležitost vyjadřovat se k rodící se evropské ústavě a tedy i budoucí podobě Evropské unie. Jejich role bude klíčová i v diskusi po samotném přijetí ústavy. V řadě evropských zemích bude probíhat referendum o ústavní smlouvě a nejen v těchto státech bude třeba občanům vysvětlit, co evropská ústava je a co nového přináší. Právě neziskový sektor by se mohl stát žádoucím prostředníkem těchto diskusí, protože řada témat, jež přináší ústavní návrh jsou pro NNO více než relevantní.

II. Konvent a příprava ústavní smlouvy

Přípravou návrhu ústavní smlouvy bylo pověřeno zvláštní těleso, nazvané **Konvent**. Konvent byl svolán na základě Laekenské deklarace, přijaté na vrcholné schůzce hlav států a šéfů vlád (Evropské radě) v prosinci 2001 v belgickém Laekenu.

Způsob přípravy ústavní smlouvy byl zásadně odlišný od způsobů přípravy jiných dosavadních smluv, kterými se dění v Evropské unii řídí (tzv. zřizovací smlouvy, např. Smlouva o založení Evropského společenství nebo Smlouva o Evropské unii). Při přípravě těchto zřizovacích smluv se uplatňovala tzv. metoda **Mezivládní konference**, kdy text nové smlouvy dojednávali zástupci vlád členských států, většinou na úrovni ministrů zahraničních věcí, případně premiérů nebo prezidentů. Oproti tomu Konvent byl tělesem daleko reprezentativnějším, protože zahrnoval kromě zástupců vlád členských zemí také zástupce Evropského parlamentu, národních parlamentů a Evropské komise. Pro kandidátské země bylo důležité, že byly v Konventu zastoupeny jak svými vládami, tak parlamentáři.



Složení Konventu

<i>Instituce</i>	<i>Počet zástupců</i>
Předseda a dva místopředsedové	3
Evropská komise	2
Evropský parlament	16
Členské země	45 (po jednom zástupci vlády každé členské země; po dvou zástupcích parlamentu)
Kandidátské země	39 (po jednom zástupci vlády každé členské země; po dvou zástupcích parlamentu; jednání Konventu se účastnili kromě 10 států přistupujících v roce 2004 i zástupci Bulharska, Rumunska a Turecka)
Celkem	105

Zastoupení ČR v Konventu

Česká republika byla v Konventu zastoupena třemi zástupci, reprezentujícími různé instituce i strany politického spektra.

Vládní zástupce: Jan Kavan do července 2002, následně vystřídán Janem Kohoutem (státní tajemník pro evropskou integraci), alternátka Lenka Rovná (Fakulta sociálních věd UK) – ČSSD

Zástupce Poslanecké sněmovny: Jan Zahradil, alternát Petr Nečas (ODS)

Zástupce Senátu: Jozef Zieleniec, alternát František Kroupa (US/KDU-ČSL)

Príspevky českých delegátů v Konventu naleznete na těchto stránkách:

<http://www.mzv.cz/missionEU/convention.htm>

Průhlednost jednání Konventu byla v porovnání s Mezivládní konferencí daleko výraznější. Jednání Konventu v bruselském sídle Evropského parlamentu byla přístupná veřejnosti. Veškeré diskutované otázky, návrhy presidia a jednotlivých členů Konventu byly umístěny na webové stránky. Důležitou úlohu sehrál sekretariát Konventu, který jednání i distribuci jednotlivých podkladů logisticky zajišťoval.



Oficiální dokumenty Konventu – návrhy prezídia, připomínky jednotlivých členů, návrhy členů Konventu, záznamy z jednání pracovních skupin a průběžný vývoj návrhu jednotlivých článků ústavní smlouvy byly umístěny na stránkách Konventu:

<http://european-convention.eu.int>

Konvent a neziskový sektor

Zatímco Konvent byl platformou oficiální, pro neziskový sektor bylo obzvláště důležité, že kromě něj existovala další platforma paralelní, tzv. **Fórum**.

To mělo **nastartovat debatu o budoucnosti Evropské unie a Evropské ústavě mezi zástupci občanské společnosti, zahrnující nevládní neziskové organizace, akademické instituce (think-tanks), zájmová sdružení, lobbyistické skupiny, komerční sféru, svazy zaměstnanců a zaměstnavatelů apod.** Vazba neziskového sektoru/občanské společnosti na Konvent byla zajištěna prostřednictvím **pravidelných slyšení zástupců neziskového sektoru** s místopředsou Konventu Jeanem-Lucem Dehaenem a vybranými členy Konventu.

Další informace o tom, jakým způsobem bylo strukturováno Fórum či jak je neziskový sektor zapojen do debaty o budoucnosti Evropy naleznete na těchto stránkách:

http://europa.eu.int/futurum/forum_convention/index_en.htm – podstránka Konventu

http://europa.eu.int/futurum/analyse/index_en.htm

– stránky Komise věnované debatě neziskového sektoru o budoucnosti Evropy

Fórum jakožto debata neziskového sektoru probíhala většinou decentralizovaně (i když setkání se konala přímo v Bruselu), a to na úrovni jednotlivých členských států i kandidátských zemí. V České republice byl koordinátorem národního fóra **Výbor pro evropskou integraci Senátu**, který pořádal k otázkám diskutovaným v Konventu pravidelná veřejná slyšení (zhruba jedenkrát za měsíc). Více informací o činnosti národního fóra v ČR naleznete na zvláštní webové stránce Senátu:

<http://www.senat.cz/ISO-8859-2.cs.cgi/evropa/narforum.html>

Na centrální evropské úrovni byl důležitým advokátem a zástupcem neziskového sektoru zastřešující organizace s názvem **Civil Society Contact Group**. Platforma, týkající se zapojení neziskového sektoru do debaty o budoucnosti Evropy s názvem **Act4Europe** (jednání pro Evropu) vytvořila pro **informování neziskového sektoru o vývoji na Konventu a Mezivládní konferenci** vlastní webové stránky:

www.act4europe.org



Poslání Konventu

Mandát Konventu byl v Laekenské deklaraci vymezen poměrně široce. Konventu bylo svěřeno vyjádřit se k okruhu asi padesáti otázek, které byly evropskými lidry vnímány jako nejožehavější. Mezi nejdůležitější z těchto otázek patřily následující body:

- přesnější vymezení pravomocí mezi členské státy a Evropskou unií (více “Evropy” v některých oblastech vs. méně “Evropy” jinde);
- postavení Charty základních práv Evropské unie, především zda se má stát právně závaznou
- zjednodušení smluv tak, aby byly jasnější a snáze pochopitelné – ale bez změny jejich smyslu
- role národních parlamentů na evropské úrovni;
- monitorování a posílení politické legitimacy a transparentnosti Evropské unie a jejich institucí tak, aby se staly bližšími občanům
- vyřešení demokratického deficitu EU – dosažení větší míry demokracie, transparentnosti a efektivity;
- institucionální změny, zejména ve vztahu mezi Radou, Evropským parlamentem a Evropskou komisí;
- přiblížit EU svým občanům;
- definování role Evropské unie v globálním politickém a ekonomickém prostředí
- zjednodušení politických nástrojů (instrumentů) Evropské unie
- konsolidace (sloučení) existujících smluv do jednoho ústavního textu Evropské unie

V mandátu Konventu nebylo jasně stanoveno, že má připravit návrh evropské ústavy. Ani jinak nebyl výstup práce Konventu přesně definován – v úvahu připadalo několik alternativ. Konvent mohl přijmout jednotný dokument, který by byl podrobným návrhem nové smlouvy, nebo dokument obsahující pouze rámcová doporučení pro jednání Mezivládní konference nebo dokonce i několik odlišných (konkurenčních) dokumentů připravených odlišnými názorovými skupinami v Konventu. Rovněž debata o názvu dokumentu prošla svým vývojem – konečná verze se přiklonila ke značně kompromisnímu názvu “**(návrh) smlouvy zakládající Ústavu pro Evropu**”. V běžné komunikaci se ale text označuje běžně jako “**ústavní smlouva EU**” nebo prostě Ústava Evropské unie či Evropská ústava.

Fáze práce Konventu

Práci Konventu je možno rozdělit do **tří základních fází**:

- Fáze o všeobecných otázkách a pracovních metodách (únor 2002 – léto 2002)



- Fáze pracovních skupin (podzim 2002) – zde došlo k rozdělení členů Konventu do jedenácti tématicky zaměřených pracovních skupin, které diskutovaly v užším kruhu otázky vymezené v mandátu Konventu (například subsidiarita, Charta základních práv EU, role národních parlamentů, zahraniční politika EU, obrana apod.). Výsledky pracovních skupin pak byly prezentovány plénu.
- Fáze závěrečná (leden – červenec 2003) se soustředila na debatu závěrů pracovních skupin v plénu, především pak ale na formulaci jednotlivých ustanovení ústavní smlouvy po tom, co se Konvent usnesl, že bude vypracovávat přímo návrh tohoto dokumentu. Návrh jednotlivých článků ústavy připravovalo Presídium Konventu, jednotliví členové pak následně předkládali své připomínky. Text ústavní smlouvy (resp. prvních dvou částí) byl pak představen předsedou Konventu Valery Giscard d'Estaingem setkání šéfů vlád členských států v Soluni v červnu 2003.

Podrobnější záznamy z jednání Konventu v anglickém jazyce je možno nalézt mj. na stránkách **sítě evropských institutů veřejné politiky (European Policy Institute Network, EPIN)**:

<http://www.epin.org/convention/reports.html>

Přípravou návrhu ústavní smlouvy byl pověřen Konvent, jež svou činnost zahájil v únoru 2002. ČR byla v Konventu zastoupena třemi zástupci, reprezentujícími různé instituce i strany politického spektra. Zatímco Konvent byl platformou oficiální, pro neziskový sektor bylo obzvláště důležité, že kromě něj existovala další platforma paralelní, tzv. Fórum.

III. Mezivládní konference

Návrh ústavní smlouvy, připravený Konventem, je dále předmětem jednání Mezivládní konference, tedy konference zástupců vlád členských států a států přistupujících k Evropské unii v květnu 2004. Ta byla **odstartována za italského předsednictví 4. října 2003**. Mezi hlavní otázky, ke kterým se Mezivládní konference vyjadřuje, patří následující body:

- formulace Preambule
- složení Evropské komise, zejména opuštění principu jeden stát = jeden komisař od roku 2009
- existence a pravomoci stálého předsedy Evropské rady a ministra zahraničí EU



- způsob určování kvalifikované většiny; opuštění principu tzv. “trojí většiny” podle Smlouvy u Nice a nově zavedený systém “dvojí většiny” (tj. většina členských států, které reprezentují alespoň 60 % obyvatel EU).
- Vymezení oblastí, kde zůstane zachována jednomyslnost při rozhodování
- Společná zahraniční a bezpečnostní politika a jejím rámci zejména společná obranná politika
- Nová úprava užší spolupráce v EU a jiných forem flexibility v Evropské unii

Text ústavní smlouvy tedy bude v určitých aspektech pozměněn oproti znění navrhovaném Konventem; **míra a intenzita těchto změn je prozatím nejasná.**

Jednání o textu ústavní smlouvy zkolabovala v prosinci 2003 během setkání šéfů vlád evropských států v Bruselu. Nejkontroverznější otázkou, na které jednání zřejmě ztroskotala, je **otázka hlasovacích práv v Radě Evropské unie**, která je klíčovým politickým i rozhodovacím tělesem v Unii. Po změně španělské vlády po březnových volbách ovšem může dojít k průlomu a kompromis by mohl být nalezen ještě za irského předsednictví, tedy do června 2004.

Pokud jde o **zájmy neziskového sektoru ve vztahu ke konventnímu návrhu ústavy a zájmy, které prosazují různé neziskové organizace na Mezivládní konferenci**, byly shrnuty zastřešující organizací Civil Society Contact Group a lze je nalézt na následující stránce:

<http://act4europe.horus.be/module/FileLib/TOOLKITcompEN.pdf>

Návrh ústavní smlouvy je předmětem jednání Mezivládní konference, která byla zahájena v říjnu 2003 v průběhu italského předsednictví. V dosavadním průběhu IGC došlo a ještě dojde k úpravám textu navrženém Konventem.

IV. Obsah Ústavní smlouvy

Struktura ústavní smlouvy

Zjednodušení a zpřehlednění smluv bylo jedním z hlavních cílů Konventu. Tento cíl se podařilo splnit pouze částečně.

Nejviditelnější změnou podle návrhu ústavní smlouvy je **opuštění současné piliřové struktury** Evropské unie. Místo tří současných pilířů (ES, SZBP a policejní a justiční



spolupráce v trestních věcech) bude Evropská unie podle ústavní smlouvy **homogenním nadnárodním útvarem**. V detailech ale stále přetrvalo odlišné zacházení se záležitostmi současného druhého a třetího pilíře.

Ústavní smlouva se dále člení do **Preambule a čtyř částí**. Na ústavní text dále navazují **Protokoly a Deklarace**. Nejdůležitějšími protokoly jsou:

- Protokol o roli národních parlamentů v Evropské unii
- Protokol o aplikaci principů subsidiarity a proporcionality
- Protokol o zastupování občanů EU a váženém (kvalifikovaném) hlasování v Evropské radě a Radě ministrů
- Protokol o Euroskupině, který předpokládá neformální setkávání a diskuse ministrů (zejména ministrů financí) ze zemí, které přijaly euro jako svou národní měnu.
- Zvláštní protokol se pak věnuje dopadu ústavní smlouvy na současný Euratom.

Celkem jsou k ústavní smlouvě připojeny také **tři deklarace**:

- Deklarace k protokolu o reprezentaci občanů v Evropském parlamentu a vážení hlasů v Evropské radě a Radě
- Deklarace o zřízení evropského útvaru pro zahraniční činnost
- Deklarace o Závěrečném aktu podpisu Smlouvy zakládající Ústavu pro Evropu.

Preambule	I. Definice a cíle Unie
Část I.	II. Základní práva a občanství
	III. Pravomoci EU
	IV. Instituce EU
	V. Výkon pravomocí EU
	VI. Demokratický život EU
	VII. Finance EU
	VIII. EU a její bezprostřední okolí
	IX. Členství v EU
Část II. – Charta základních práv EU	Preambule
	X. Důstojnost
	XI. Svobody
	XII. Rovnost
	XIII. Solidarita
	XIV. Práva občanů
	XV. Spravedlnost
	XVI. Obecná ustanovení pro výklad a aplikaci Charty
Část II. Politiky a fungování EU	XVII. Obecné klauzule
	XVIII. Zákaz diskriminace a občanství
	XIX. Vnitřní politiky a aktivity (dále se



Část IV Obecná a závěrečná ustanovení
Protokoly

Deklarace

člení na sekce o vnitřním trhu, ekonomické a měnové politice, politiky v jednotlivých specifických oblastech, politiku v oblasti svobody, bezpečnosti a spravedlnosti a úpravu oblastí, kde může EU podniknout koordináční, doplňkové a podpůrné akce)

XX. Přidružení zámořských států a území

XXI. Vnější akce EU

XXII. Fungování EU (dále se člení na podrobná pravidla o fungování jednotlivých institucí EU, úpravu pro financování EU a rozpočet a podrobnou úpravu posílené spolupráce)

XXIII. Společná ustanovení

- Protokol o roli národních parlamentů v EU
- Protokol o použití principů subsidiarity a proporcionality
- Protokol o representaci občanů Evropské uni v Evropském parlamentu a vážení hlasů (váženém hlasování) v Evropské radě a Radě ministrů
- Protokol o Euroskupině
- Protokol o změnách Smlouvy o Euratomu
- Deklarace připojená ku Protokolu o representaci občanů Evropské uni v Evropském parlamentu a vážení hlasů (váženém hlasování) v Evropské radě a Radě ministrů
- Deklarace o vytvoření Evropské zahraniční služby
- Deklarace k závěrečnému aktu o podpisu Smlouvy zakládající ústavu



Přes logičtější členění ústavní smlouvy je její struktura stále pro běžného čtenáře (občana) těžko srozumitelná. Jednou za zábran obecné srozumitelnosti je rozsah textu – samotný text obsahuje **465 článků** (I. část 59 článků + II. část 54 článků + III. část 342 článků + IV. část 10 článků), který je navíc rozšířený o protokoly a deklarace. Navíc jednotlivé kapitoly poněkud “klamou tělem” – v I. části jsou obsaženy základní pravidla institucionálního fungování Evropské unie; pro skutečné pochopení fungování institucí je ale třeba číst I. část v kontextu Části III, která obsahuje detaily složení, fungování a pravomocí jednotlivých institucí.

Pravomoci Evropské unie

Ústavní smlouva vymezuje **pravomoci Evropské unie vůči národním státům** třemi způsoby:

- Oblasti výlučné působnosti Evropské unie
- Oblasti sdílené působnosti EU a členských států
- Oblasti, kde EU disponuje pouze podpůrnými pravomocemi

1. Evropská unie by měla mít **výlučné pravomoci** v následujících čtyřech politikách:

- měnová unie (u členských států, které přijaly Euro)
- společná obchodní politika
- celní unie
- ochrana mořských přírodních zdrojů spadajících pod společnou politiku rybolovu

V oblastech výlučné pravomoci může nadále přijímat závazné právní normy (akty) pouze Evropská unie samotná; členské státy tak mohou učinit jen tehdy, když jsou k tomu evropským právem výslovně zmocněny. Evropské unie má také pravomoc uzavírat v těchto oblastech mezinárodní smlouvy s třetími subjekty (typicky nečlenské státy nebo mezinárodní organizace). V oblasti výlučných pravomocí EU se neuplatňuje princip subsidiarity.

2. **Sdílené pravomoci EU** obsahují dosti dlouhý katalog aktivit; hlavní oblasti jsou :

- vnitřní trh
- prostor svobody, bezpečnosti a spravedlnosti
- zemědělství a rybolov (s logickou výhradou ochrany mořských zdrojů spadajících do výlučné pravomoci EU)
- doprava a transevropské sítě
- energetika
- sociální politika (v limitech přesněji definovaných v části III. ústavní smlouvy)
- hospodářská, sociální a územní soudržnost
- životní prostředí
- ochrana spotřebitele
- aspekty obecné bezpečnosti v záležitostech veřejného zdraví (zdravotnictví)



V oblasti sdílených politik může EU (v limitech daných částí III. ústavní smlouvy) přijímat závazné právní normy, včetně harmonizace právních předpisů členských zemí. Aktivity EU jsou ale v oblasti sdílených pravomocí omezeny principem subsidiarity. Členské státy mohou být v oblasti sdílených pravomocí aktivní tehdy, pokud je EU dosud své pravomoci nevyužila (například nebyly ještě přijaty žádné evropské právní normy) nebo výkon svých pravomocí EU ukončila.

Jako zvláštní druh kompetencí je v Ústavní smlouvě vymezena koordinace hospodářských politik členských států, společná zahraniční a bezpečnostní politika a policejní a justiční spolupráce v trestních věcech. V podstatě se jedná rovněž o sdílené kompetence, i když zde platí odlišná rozhodovací pravidla.

3. Podpůrné, koordinační a doplňkové aktivity. Zde členské země na Evropskou unii pravomoci nepřenesají, pouze ji umožňují podnikat kroky ke zlepšení účinnosti jejich domácích politik a ulehčení jejich vzájemné komunikace a prostupnosti. Spadají sem například:

- průmyslová politika
- ochrana lidského zdraví
- vzdělávání, profesní příprava, mládež a sport
- kultura
- civilní ochrana

Vystoupení z Evropské unie

Vystoupení z Evropské unie není v současných smlouvách zakotveno a ani k němu prozatím nedošlo (i když některá území pod svrchovaností členských států byla vyjmuta z teritoriální působnosti EU, např. Grónsko). **Návrh ústavní smlouvy výslovně garantuje každému členskému státu své členství v Evropské unii ukončit.** K tomu musí dojít v souladu s domácími ústavními pravidly příslušného členského státu. O svém úmyslu vystoupit z EU musí příslušný stát informovat Evropskou radu. Další vztahy mezi vystupujícím státem a Evropskou unií by měla upravit smlouvou uzavřenou mezi bývalým členem a zbytkem EU – pro její přijetí je třeba získat souhlas kvalifikované většiny Rady i Evropského parlamentu; a pochopitelně i vystupujícího státu. Datum ukončení členství upraví přímo zmíněná smlouva nebo k němu dojde (např. když se nepodaří smlouvu dohodnout) dva roky po oznámení úmyslu vystoupit (tuto lhůtu lze ale prodloužit). Pokud by se vystupivší stát rozhodl do Evropské unie opět vstoupit, musí projít standardní procedurou pro přijetí nového státu; nepředpokládá se tedy preferenční zacházení se starým členem v přijímací proceduře (čl. I-59).



Mezinárodněprávní subjektivita Evropské unie

Návrh Ústavní smlouvy výslovně přiznává Evropské unii právní subjektivitu. To znamená, že bude moci do budoucna uzavírat mezinárodní smlouvy svým jménem. Doposud je mohlo uzavírat pouze **Evropské společenství**, tedy např. v oblasti obchodní politiky, ale ne v oblasti Společné zahraniční politiky. **Souvisí to se zrušením současných tří pilířů Evropské unie a zrušením rozdílů mezi Evropským společenstvím a Evropskou unií.**

Postavení Charty základních práv

Charta základních práv EU byla **přijata v roce 2000 na summitu v Nice jako nezávazný dokument** s tím, že její přesnou právní povahu by měla vyřešit Mezivládní konference v roce 2004. Od roku 2001 začal na Chartu, přes její nezávazný charakter, odkazovat Evropský soudní dvůr (ESD) ve svých rozsudcích. ESD používal Chartu ne jako přímý pramen evropského práva, ale spíše jako důkaz existence již existujících principů evropského práva uznaných členskými státy. **Návrh ústavní smlouvy dává Chartě výslovnou právní závaznost** a určuje i pravidla pro její využívání.

Právo veta při ratifikaci Ústavy nebo jejích změn

Ústava řeší otázky, nastolené například neúspěšným prvním irským referendem o Smlouvě z Nice. Změny jsou spíše kosmetické: pokud se po dvou letech od podpisu smlouvy ratifikuje smlouvu více než 80 % členských států, ale v jednom či více zemích došlo při pokusu o ratifikaci k potížím (a proto neratifikovaly), problém se předloží Evropské radě. Další postup není upraven, Evropská rada se zřejmě pokusí nalézt politické východisko problému obdobně jako v roce 1992 (dánské odmítnutí ratifikovat Maastrichtskou smlouvu) nebo 2001 (irské odmítnutí ratifikovat Smlouvu z Nice). V zásadě se ale počítá s tím, že změny ústavy budou nadále prováděny jednomyslným souhlasem členských států.

Ústavní smlouva také předpokládá, že se do přípravy novel ústavní smlouvy zapojí Konvent svolaný pro tento účel. V případě velmi malých změn může Evropská rada rozhodnout (prostou většinou, ale se souhlasem Evropského parlamentu), že svolání Konventu není nutné.

Vyloučení členského státu

Zachována je pouze současná možnost omezit práva členského státu v případě, kdy tento stát závažně a trvale porušuje základní principy evropské integrace (respektu k lidské důstojnosti, svobody, demokracie, rovnosti, vláda zákona a respekt k lidským právům, čl. I-58 kontextu čl.



I-2). Debata o možnosti výslovně upravit vyloučení členského státu, který mimořádně závažným způsobem porušuje evropské právo, se sice během jednání Konventu objevila, v konečném návrhu ústavního textu ale chybí. Případné vyloučení členského státu by se proto i nadále zřejmě řídilo obecným mezinárodním právem.

Subsidiarita

Ústavní smlouva zavádí **zvláštní mechanismus kontroly dodržování principů subsidiarity a proporcionality při přijímání práva EU**. Domácím parlamentům členských států (resp. jejich jednotlivým komorám) musí Evropská komise poslat veškeré návrhy legislativy. Tyto návrhy musí být doplněny zprávou o tom, jak příslušný návrh splňuje princip subsidiarity a proporcionality; pokud je to možné, měla by zpráva obsahovat kvalitativní i kvantitativní porovnání dopadů regulace na evropské úrovni oproti regulaci jednotlivými členskými státy. Parlamenty členských zemí pak mají šest týdnů na posouzení návrhu. Pokud dojdou k přesvědčení, že legislativní návrh princip subsidiarity nebo proporcionality porušuje, informují o tom Evropskou komisi, Evropský parlament a Radu. Tyto evropské instituce by měly k připomínkám národních parlamentů přihlídnout při přijímání příslušné normy. Výraznější postup nastane v situaci, kdy se proti návrhu ozve jedna třetina národních parlamentů. Pak by měla Evropská komise svůj návrh přepracovat. Stanovisko národních parlamentů je ale pouze jakousi “žlutou kartou” a nemůže v konečné instanci přijetí právní normy zablokovat. Navíc má kontrola národními parlamenty primárně politickou povahu. Návrh ústavní smlouvy ale obsahuje i právní kontrolu dodržování principu subsidiarity: platnost již přijaté právní normy může být napadena před Evropským soudním dvorem mj. pro porušení principu subsidiarity. Návrh ústavní smlouvy nově umožňuje iniciovat přezkum pro porušení subsidiarity národním parlamentům a Výboru regionů (v případech, kdy je při přijímání normy konzultován). Naopak se v konečném návrhu neobjevila možnost, aby mohly soudní přezkum pro nedodržení subsidiarity automaticky iniciovat regionální vlády či parlamenty, i když se podobné návrhy při jednání Konventu objevily.

Evropa občanů a evropský politický národ (evropský demos)

Posílení demokratických prvků, odstranění demokratického deficitu EU a přiblížení Evropské unie běžným lidem byl jedním ze základních cílů Konventu. Podle návrhu ústavní smlouvy by mělo existovat několik kanálů vlivu, kterými by měli běžní občané EU ovlivňovat evropskou integraci:

- prostřednictvím “běžných” evropských institucí jako je Rada – v Radě zastupuje členský stát člen vlády, která je odpovědná parlamentu členského státu volené ve vnitrostátních volbách.
- prostřednictvím svých domácích parlamentů, jejichž přímé pravomoci v procesu evropské integrace návrh ústavní smlouvy výrazně posiluje.



INSTITUT PRO EVROPSKOU POLITIKU

EUROPEUM

INSTITUTE FOR EUROPEAN POLICY

- prostřednictvím přímo voleného Evropského parlamentu, jež také dle návrhů ústavní smlouvy posílí své pravomoci.
- přímými aktivitami na evropské úrovni, zejména přes Evropského ombudsmana, právo petice k Evropskému parlamentu, lidové (zákonodárné) iniciativy a metodami práce EU.

Rozhodování institucí EU by mělo být prováděno co nejotevřeněji a co nejbližší občanu (čl. I-45 a 49) a do aktivit EU by měly být zapojeni občané, zájmové organizace i jiní zástupci občanské společnosti (čl.I-46). Novinkou je **lidová (legislativní) iniciativa: minimálně milión občanů EU z významného počtu členských států může vyzvat Evropskou komisi k vypracování legislativního návrhu.** Přesný postup ovšem musí stanovit evropský zákon, který bude pro aplikaci tohoto ustanovení klíčový.

Návrh evropské ústavní smlouvy obsahuje i úpravu **Evropského ombudsmana** (čl. I-48) a princip **ochrany osobních údajů** (čl. I-50). Novinkou oproti současnému stavu je výslovná garance **nezasahování do národního režimu církví a náboženských společenství** (čl. I-51).

Symbolika Evropské unie

Evropská ústavní smlouva výslovně zmiňuje seznam symbolů Evropské unie. Patří mezi ně **vlajka, hymna, motto, měna a Den Evropy**. Vlajkou Evropské unie zůstává **dvanáctka zlatých hvězd na modrém poli, Dnem Evropy 9. květen a hymnou Óda na radost**. Novinkami je motto EU: **“Jednotná v mnohosti”** a skutečnost, že je **euro prohlášeno za měnu EU**.

Praktické dopady úpravy symbolů EU nejsou zcela jasné. Z formulace ústavní smlouvy “9. květen bude slaven po celé EU jako Den Evropy” by se dokonce dala vyvozovat povinnost zavést tento den jako svátek ve všech zemích EU.

Jedním z hlavních cílů Konventu při přípravě evropské ústavy bylo zjednodušení a zpřehlednění smluv. Nejviditelnější změnou podle návrhu ústavní smlouvy je opuštění současné pilířové struktury. Ústavní smlouva se dále člení do Preambule a čtyř částí. Ústavní smlouva vymezuje pravomoci Evropské unie vůči národním státům třemi způsoby: a) oblasti výlučné působnosti Evropské unie; b) oblasti sdílené působnosti EU a členských států; c) oblasti, kde EU disponuje pouze podpůrnými pravomocemi. Jedním ze základních cílů Konventu bylo posílení demokratických prvků, odstranění demokratického deficitu EU a přiblížení Evropské unie běžným lidem.



V. Instituce EU

Návrhům na reformu institucí byla v průběhu jednání Konventu i Mezivládní konference věnována patrně největší mediální pozornost. Zájem o toto téma je pochopitelný: jedná se o samotné jádro mocenské problematiky, o dělbu pravomocí mezi jednotlivými aktéry Evropské unie.

Reforma institucí v jednání a návrhu Konventu

Instituce se dostaly na pořad jednání Konventu až téměř v úplném závěru. Na rozdíl od ostatních oblastí **nebyla pro instituce vytvořena žádná pracovní skupina**. Tato problematika byla vnímána především jako politická otázka a **Konvent se při jejím řešení výrazně polarizoval**. Řešení, které bylo nakonec přijato, je v mnoha směrech nedotažený kompromis.

Celá debata o změně v institucionálním uspořádání byla motivována několika základními předpoklady, z nichž některé byly zmíněny v Laekenské deklaraci, o jiných existovala nepsaná shoda:

- Reformovaný institucionální systém by měl fungovat **efektivně** (především ve vztahu k nadcházejícímu rozšíření EU na 25 a více států) a **transparentně** (srozumitelnost pro občany EU, jasné vymezení odpovědnosti). Cílem nového nastavení je také zvýšit **demokratickou legitimitu**.
- Nutnosti **zachovat institucionální rovnováhu** mezi třemi klíčovými institucemi (Radou, Evropskou komisí a Evropským parlamentem).
- Konvent prosazoval omezit na minimum **vytváření nových institucí**

Vymezení institucí Unie

Úvodní článek I-18 (“Instituce Unie”) vychází především z článků 3 a 5 dnešní Smlouvy o Evropské unii. Přináší však přehlednější strukturu a přímočařejší tón.

Evropský parlament

Narozdíl od textu stávajících smluv článek I-19 navrhované ústavní smlouvy přehledně a explicitně shrnuje funkce Evropského parlamentu (EP): **zákonodárnou, rozpočtovou, kontrolní a konzultativní**. Je rovněž výslovně stanoveno, že **EP volí předsedu Komise**.



Oproti původnímu návrhu Prezídia Konventu, která počítal se stropem 700 poslanců, byl tento počet zvýšen na **736** (o čtyři více, než bylo dohodnuto v Nice). Minimální počet křesel pro jeden členský stát je totiž stanoven na 4 (5 podle smlouvy z Nice). Současné smlouvy přesně definují rozdělení křesel v Evropském parlamentu mezi členské státy. Konventní návrh počítá se zachováním systému dohodnutého v Nice jen do roku 2009. Pro následující volební období musí být nové rozdělení určeno v souladu s principy definovanými v čl. I-19 (zastoupení evropských občanů má být “sestupně poměrné”) jednomyslným rozhodnutím Evropské rady se souhlasem EP.

Úkolem Evropského parlamentu je především **rozhodovat, spolu s Radou, o legislativě Evropské unie a vykonávat rozpočtové pravomoci**. Ohledně legislativy je potvrzeno jeho postavení normotvůrce. Jedná se o trend, který byl nastartován už Maastrichtskou smlouvou zavedením takzvané **spolurozhodovací procedury**.

Toto ustanovení je třeba číst i v souvislosti s ustanoveními o právních aktech Unie (čl. I-32, I-33). Ústavní smlouva jasně odděluje takzvané legislativní akty a právní akty nelegislativní, delegované a prováděcí (implementující). Toto rozlišení v dosavadních smlouvách neexistovalo. Článek I-33 výslovně stanoví, že za legislativní akty jsou považovány evropské zákony a evropské rámcové zákony, na jejichž přijímání se podílí Evropský parlament a Rada ministrů. Zavádí se tak standardní legislativní procedura, ve které uvedené orgány přijímají tyto typy aktů společně.

Druhý odstavec citovaného článku zároveň stanoví, že v určitých případech, stanovených ve třetí části návrhu ústavní smlouvy, přijímá EP legislativní akt za účasti Rady ministrů nebo Rada ministrů za účasti EP. Pro jistý okruh oblastí se tak zavádí speciální legislativní procedura, odlišná od metody spolurozhodování. Ve většině těchto případů navrhuje Rada Evropskému parlamentu pouze svá doporučení, jedná se tedy o období současné **konzultační procedury**. (Týká se například imigrace, azylu a spolupráce v trestních věcech.) Jedná se o reakci na zohlednění specifického postavení určitých citlivých legislativních otázek, kde mají mít i nadále rozhodující slovo členské státy reprezentované v Radě. V určitých oblastech však může Evropská rada jednomyslně rozhodnout, že se bude používat procedura standardní, tedy spolurozhodování. (Jedná se o oblasti, ve kterých se aplikuje právě nestandardní legislativní procedura.) Je zde předepsána šestiměsíční neliberační lhůta, ve které musí dojít ke konzultaci s Evropským parlamentem a ve které musí být zamýšlený přesun oznámen parlamentům národním.

Podrobná ustanovení o úloze Evropského parlamentu v **rozpočtové proceduře** nalezneme v Hlavě III, konkrétně ve člancích III-308 až III-320. Úloha EP jako rovnoprávného partnera v rozpočtových otázkách je posílena tím, že **návrh ústavy ruší dosavadní rozdělení výdajů Unie na takzvané povinné (mandatorní) a nepovinné**. Parlament má tedy do budoucna konečné slovo ohledně veškerých výdajů. Pokud Rada a Parlament nedosáhne shody, může EP požadovat, aby byl předložen rozpočet nový.



Evropský parlament plní také úlohu **politické kontroly**. Tou se míní zejména **pravomoc volit předsedu Evropské komise a možnost pohnat Komisi (jakožto kolektivní orgán) k odpovědnosti**. Návrh ústavní smlouvy nepočítá s možností, že by Evropský parlament mohl vyvolat hlasování o důvěře jednotlivým komisařům. Politicky ale zcela určitě podobnými prostředky disponuje.

www.europarl.eu.int – stránky EP

Evropská rada

Evropské radě se dostalo v návrhu ústavní smlouvy **plné institucionalizace** a je zmíněna jako druhý orgán EU po Evropském parlamentu. Ztělesňuje-li Evropský parlament občanský princip v unijní architektuře, Evropská rada pak představuje druhý zdroj legitimacy Evropské unie – členské státy. Návrh ústavní smlouvy přináší zároveň několik ustanovení, která tento orgán oproti současnému stavu jednoznačně posilují.

Velkým průlomem do struktury Evropské rady jako takové je zřízení funkce **stálého předsedy Evropské rady**. Tím se ruší dosavadní princip rotace na nejvyšší exekutivní úrovni EU. Návrh se ukázal být v průběhu jednání Konventu jedním z nejkontroverznějších. Nutnost této reformy byla odůvodňována tím, že současný systém střídání předsednictví po půl roce nedává Unii dostatečný prostor pro další vývoj a strategické priority se mění s přejímáním unijního kormidla. Dále bylo současnému systému vytýkáno, že znemožňuje předsedovi Evropské rady dostatečně plnit koordinační úlohu na úrovni EU. Ten je totiž primárně premiérem či prezidentem určité země a nemůže trávit větší část mandátu v Bruselu intenzivní komunikací s ostatními unijními orgány. Odpůrci této reformy naopak zdůrazňovali, že současný systém je vyjádřením principu rovnosti mezi členskými státy, má obrovský psychologický dopad na občany i na státní správu země, která předsedá (vede k větší identifikaci s Evropou), a dává možnost především malým státům promluvit do strategického směřování Unie.

V konečném návrhu ústavní smlouvy je tato funkce zachována. Oproti průběžným návrhům došlo k jistým modifikacím. Je výslovně stanoveno, že **předseda Evropské rady nesmí vykonávat vnitrostátní mandát**. Délka jeho funkčního období byla nakonec určena **na dva a půl roku** s tím, že mandát může být maximálně jednou obnoven. Předsedu Evropské rady volí a odvolává Evropská rada kvalifikovanou většinou.

Návrh ústavní smlouvy vymezuje **funkci stálého předsedy ER** ve čtyřech bodech:

- předsedá a vede jednání Evropské rady,
- zajišťuje přípravu a plynulost jednání Evropské rady ve spolupráci s předsedou Komise a Radou pro všeobecné záležitosti,
- prostředkuje soudržnost a konsenzus uvnitř Evropské rady,
- předkládá zprávy o jednání Evropské rady Evropskému parlamentu (po každém summitu),



- zastupuje Unie v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky na své úrovni.

Ústava blíže nespecifikuje, co by měl předseda Evropské rady dělat. Vyvolává to jisté pochybnosti ohledně potenciálních konfliktů s předsedou Evropské komise a předsedou Rady pro všeobecné záležitosti (GAC), která plní zásadní koordinační úlohu a bude připravovat – spolu s předsedou Evropské rady – setkání hlav států a šéfů vlád. Největší problém se ale rýsuje v oblasti vnějších vztahů. Návrh říká, že předseda Evropské rady zastupuje Unii navenek ve věcech společné zahraniční a bezpečnostní politiky na své úrovni, aniž by byla dotčena působnost v ústavní smlouvě nově navrženého ministra zahraničních věcí Unie (viz níže). Kromě ministra zahraničí ovšem náleží právo vnější reprezentace EU rovněž Evropské komisi (čl. I-25) s výjimkou oblastí společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Jedním z hlavních důvodů zřízení funkce stálého předsedy Evropské rady bylo dát Evropské unii jasnou tvář navenek. Ukazuje se ale, že v tomto směru současný návrh selhal. Jistou paralelou může být například vtažení mezi americkým prezidentem a americkým ministrem zahraničí. Výrazný rozdíl je ale v tom, že předseda Evropské rady bude mít mnohem slabší mandát, odvozený většinou od jednomyslného souhlasu Evropské rady.

Rada ministrů

Funkce Rady je v článku I–22.1. Oproti současnému textu smluv zde dochází k nezanedbatelnému posunu: vágní pojem “rozhodovací pravomoc” (čl. 202 SES) je nahrazen pojmem “**zákonodárná a rozpočtová funkce**”. Evropský parlament je zároveň výslovně zmíněn jako druhý a rovnocenný vykonavatel těchto funkcí. Přesto se Rada nestává jen jakousi druhou komorou Evropského parlamentu. V Ústavě jsou zakotveny i její další role, především **definování politik EU a jejich koordinace**. Zatímco ve stávajících smlouvách není příliš jasně oddělena exekutivní a legislativní role Rady, z návrhu Ústavy plyne povinnost striktního oddělení těchto rolí. Zasedání Rady jakožto legislativního orgánu mají být zároveň veřejná. Z hlediska odstraňování tzv. demokratického deficitu se jedná o významný krok vpřed, protože zákonodárná procedura Unie se přibližuje zásadě, že zákony vznikají veřejně, v proceduře parlamentního typu.

Návrh Ústavy se explicitně věnuje formacím Rady. Zakotvuje centrální roli Rady pro legislativu a všeobecné záležitosti, která má mj. připravovat zasedání ER a zajišťovat následné naplňování jejích rozhodnutí (společně s Komisí). Původní návrh prezidia Konventu počítal s vytvořením dvou oddělených formací: s Radou pro všeobecné záležitosti a Legislativní radou, která by pracovala ve stálém složení. Tento návrh narazil na odpor ze strany vlád mnoha členských zemí. Výsledný kompromis proto sloučil Legislativní radu a Radu pro všeobecné záležitosti a stanovil, že členské státy jsou při legislativní činnosti Rady zastoupeny ministrem, “jehož kompetence odpovídají programu práce Rady”. Původní návrhy předložené v Konventu zakotvovaly tři specifické formace Rady – Radu pro zahraniční věci, Radu pro hospodářské a finanční záležitosti (Ecofin) a Radu pro justici a



vnitro. V konečném návrhu zůstala jen první z nich, o ustanovení dalších formací bude rozhodovat Evropská rada.

Složitý problém představuje **otázka předsednictví Rady**. Konečný kompromis je vágní. Předsednictví jednotlivých formací Rady by měli vykonávat na základě **rovné rotace**, jejíž pravidla budou stanovena Evropskou radou, zástupci členských států v Radě po dobu alespoň jednoho roku. Tato formulace otevírá **možnost tzv. týmových předsednictví**. Není však přesně stanoveno, zda by daná skupina států nutně vykonávala předsednictví ve všech formacích Rady (s výjimkou Rady pro zahraniční věci, které předsedá ministr zahraničních věcí Unie). Zatímco stávající smlouvy i první návrhy Prezidia mluví o tom, že předsednictví Rady je zajišťováno členským státem, článek I-23.4 mluví o “zástupcích členských států”.

<http://ue.eu.int> – stránky Rady EU

Kvalifikovaná většina

Návrh Konventu počítá s **opuštěním systému vážených hlasů a s přijetím jednoduchého principu dvojí většiny**, stanovené jako většina států reprezentující alespoň 3/5 obyvatel Unie, popřípadě jako 2/3 států reprezentující alespoň 3/5 obyvatel (“super-kvalifikovaná většina”). Tento systém by měl vstoupit v platnost až k 1. listopadu 2009. Značně kontroverzní je tzv. **passerelle** (“můstek”), tj. ustanovení, které by v budoucnu umožnilo rozšiřovat oblasti pro aplikaci hlasování kvalifikovanou většinou nebo pro standardní legislativní proceduru jednomyslným rozhodnutím ER bez revize Ústavy. Příslušné rozhodnutí ER je podřízeno několika podmínkám (povinná lhůta na zvážení, informace národním parlamentům), ale text článku přesto není dostatečně jednoznačný (není například zcela jasné, zda dané rozhodnutí ER má obecnou a v čase neomezenou platnost apod.).

Evropská komise

Podobně jako u ostatních institucí je role Komise popsána výraznějším způsobem, než je tomu v současných smlouvách. Například článek I-25.1 stanoví, že s výjimkou Společné zahraniční a bezpečnostní politiky **Komise zajišťuje vnější reprezentaci Unie**. Kontroverzním bodem je **složení Komise**. Zatímco řada členských států trvá na principu “jedna země – jeden komisař”, Konvent po dlouhých jednáních navrhl vytvoření **“dvouvrstvé” Komise**: kolegia patnácti “evropských komisařů” (včetně předsedy a ministra zahraničí Unie) a “komisařů” bez hlasovacích práv (jeden z každé země, která není “zastoupena” v kolegiu). Přístup do kolegia má být striktně rovný pro každý členský stát. Konvent de facto s několika rozdíly přebíral pasáž ze Smlouvy z Nice, která řeší otázku složení Komise po přistoupení 27. státu. V Nice se počítalo s pravidlem, že nově vstupující členský stát nutně má “svého” komisaře. Konventní návrh přidává systém “nehlasujících komisařů”. Protokol z Nice stanoví jen to, že počet komisařů bude nižší než počet států,



Konvent navrhuje konkrétní pevný počet (15). Zásadní rozdíl je v časových souvislostech. Zatímco Nice vztahuje přechod k “malé” Komisi ke dni vstupu 27. členského státu, Ústava počítá s pevně stanoveným termínem (1.11.2009).

K nezanedbatelným změnám dochází i v **proceduře nominace Komise a jejího předsedy**. Podle tohoto návrhu bude **Komise těsněji svázána s EP**. Ve Smlouvě z Nice má Evropský parlament roli pouze schvalovací, Komisi a jejího předsedu navrhuje a následně jmenuje Evropská rada. V konvenčním návrhu je stanoveno, že předsedu Komise volí na návrh Evropské rady Evropský parlament. Pokud jde o **jmenování členů Komise** (s výjimkou ministra zahraničí), liší se procedura u “evropských komisařů” (kolegium) a nehlasujících “komisařů”. Státy, které v daném období mají nominovat “evropské komisaře”, předloží seznam tří jmen (kde musí být zastoupena obě pohlaví), z nichž si předseda zvolený Parlamentem vybere své kolegium. U “komisařů” není jeho právo výběru nijak upraveno. Musí ovšem předstoupit s celým týmem (hlasujících i nehlasujících) členů Komise před EP a požádat o schválení Komise jako celku. Oproti Smlouvě z Nice došlo k dalšímu drobnému **posílení pravomoci předsedy nad Komisí**: člen Komise musí rezignovat, je-li o to požádán předsedou (který k tomu narozdíl od dnešní úpravy nepotřebuje souhlas kolegia). **Konečný text Konventu oproti původním obavám Komisi posiluje**. Otvírá jí prostor pro získání výraznějšího demokratického mandátu. Problematické místo je ve složení Komise, zejména v rozdělení na “evropské komisaře” a na “komisaře”, a v nejasném vymezení jejich postavení.

<http://europa.eu.int/comm/> – stránky EK

Ministr zahraničních věcí

Důležitou inovací je **sloučení dosavadních postů komisaře pro vnější záležitosti a Vysokého představitele pro Společnou zahraniční a bezpečnostní politiku (SZBP)** v nový post **ministra zahraničních věcí Unie**. Na Konventu se pro popis nové funkce rychle vžily výrazy jako “se dvěma klobouky” (“double-hatted”) nebo “SolanaPatten”. Nový ministr bude jmenován na základě hlasování kvalifikovanou většinou v Evropské radě po souhlasu předsedy Komise. Ministr zahraničí bude zároveň místopředsedou Komise. V oblastech odpovídajících dosavadnímu “druhému pilíři” (SZBP) bude mít mandát od Rady – narozdíl od současného Vysokého představitele mu však konvenční návrh přisuzuje právo iniciativy. V ostatních aspektech svého působení bude normálním členem Komise.

Co bude patrně IGC měnit

V sobotu 4. října 2003 byla v Římě na úrovni hlav států zahájena **Mezivládní konference (IGC)**, jejímž cílem je dojednat konečný text ústavní smlouvy EU.



Evropský parlament – Zvýšení minimálního počtu poslanců EP za konkrétní členský stát ze 4 na 5. Snaha o omezení rozpočtových pravomocí EP ze strany některých členských zemí.

Rada ministrů – Konkrétní modalita kvalifikované většiny. Řada menších zemí dává najevo, že bude trvat na paritním procentu států a obyvatel, tedy například na poměru 55:55. Všeobecně se ale ví, že s něčím takovým zásadně nesouhlasí Francie a Velká Británie, které dávají přednost nevyvážené dvojí většině, to znamená například poměru 55:65. K takové variantě navrhuje irské předsednictví připojit korekční mechanismus, který by měl zabránit tomu, aby tři největší země mohly blokovat rozhodování, protože mají více než 35 % populace EU.

Na IGC byla dojednána podoba nového uspořádání předsednictví ve formacích Rady. Bude se jednat o týmové předsednictví tří členských zemí – rotující každých 18 měsíců při zvážení zachování geografické a politické rovnosti.

Evropská komise - Velikost Komise: snaha o nalezení dalšího kompromisu mezi principem jedna země jeden komisař a malou Komisí. Komise by mohla mít 25 členů ze předpokladu a) propojení portfolií v krátkodobém horizontu, b) snížení počtu komisařů v dlouhodobé perspektivě. Komise by mohla například v roce 2014 přejít z plného počtu členů (27 nebo 28) na dvě třetiny. To by umožnilo, aby každá země měla komisaře vždy 10 z 15 let. Nová smlouva bude také patrně obsahovat tzv. 'rendez vous' klauzuli, tj. závazek k přehodnocení složení Komise k určitému datu.

Předmětem dalších jednání bude také rozsah použití hlasování kvalifikovanou většinou a procedury kodecize, přesný modus operandi rotujícího týmového předsednictví v Radě, klauzule o revizi Smlouvy a odkaz k duchovní tradici v Preambuli ústavní smlouvy.

Laekenská deklaráce zavazující práci Konventu stanovila principy pro práci Konventu v otázce evropských institucí: bylo potřeba zajistit větší efektivitu a transparentnost reformovaných institucí; třeba zvýšit demokratickou legitimitu; nutnost zachovat institucionální rovnováhu mezi třemi klíčovými institucemi (Radou, Evropskou komisí a Evropským parlamentem) a nevytvářet nové instituce.



VI. Politiky Evropské unie

Aktivity EU zahrnují celou sféru politik. Ústavní smlouva je rozčlenila do **tří základních skupin podle míry pravomocí, které v nich má Evropská unie**. Nejintenzivnější je role EU v oblasti **výlučných pravomocí EU** (celní unie, společná obchodní politika, měnová unie a ochrana mořských zdrojů v rámci společné rybolovné politiky rybolovu), nižší je intenzita aktivit EU v oblasti **sdílených politik** (např. vnitřní trh, zemědělská politika, prostor svobody, bezpečnosti a spravedlnosti, dopravní politika nebo politika ochrany životního prostředí) a nejmenší v oblastech, kde má EU **jen koordinační, podpůrné a doplňkové pravomoci**.

Změny v oblasti politik EU, které přináší ústavní smlouva, nejsou tak radikální jako např. v oblasti institucí nebo systému práva EU. Ústavní smlouva zavádí výslovně **dvě nové politiky v oblasti sdílených pravomocí – energetickou politiku a politiku dobývání vesmíru**. V obou oblastech je ale Evropská unie činná již v současnosti.

Nejvýraznější změny zavádí ústavní smlouva v oblasti **justiční a policejní spolupráce v trestních věcech** (v rámci prostoru svobody, bezpečnosti a spravedlnosti) a **Společné zahraniční a bezpečnostní politiky**. V ostatních politikách by mělo dojít dle návrhu ústavní smlouvy jen k částečným změnám, zejména k přechodu od jednomyslnosti k rozhodování kvalifikovanou většinou ve vybraných oblastech.

Vnitřní trh – jádro evropské integrace

Vnitřní trh jako prostor, kde jsou v rámci Evropské unie odstraněny (s jistými výjimkami) překážky pro volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu, zůstává jádrem evropské integrace. Na úpravě vnitřního trhu nedělá návrh ústavní smlouvy výrazné změny, protože formování vnitřního trhu již bylo v zásadě dokončeno na počátku 90. let (rok 1992/93).

Nejdůležitějšími změnami je **zavedení váženého hlasování kvalifikovanou většinou v Radě Radě při sjednocování norem členských států v některých oblastech, kde se dosud používalo rozhodování jednomyslné**. K nejdůležitějším oblastem, kde bude právo veta jednotlivého členského státu odstraněno, patří stanovení pravidel pro vzájemné uznávání kvalifikací získaných v různých státech EU a pravidla pro koordinaci systémů sociálního zabezpečení u pracovníků (osob) působících v různých státech EU.

V evropské regulaci vnitřního trhu se odrazil i důraz na vnitřní bezpečnost. Evropské právo může nově upravit opatření týkající se volného pohybu kapitálu (např. zmražení fondů nebo majetku) s cílem zabránit organizovanému zločinu, terorismu nebo obchodování s lidmi.



Změny podle ústavní smlouvy v oblasti hospodářské soutěže jsou minimální, v oblasti zákazu daňové diskriminace a daňové harmonizace pak odrážejí vývoj v oblasti zdaňování obchodních společností a nová možnost jednomyslně přijímat opatření pro boj proto daňovým podvodům a pro posílení administrativní spolupráce daňových orgánů členských zemí.

Důležitým konzervativním prvkem v ústavní smlouvě je rovněž **zachování jednomyslnosti při harmonizaci nepřímých daní**. Členské státy se ale mohou rozhodnout, že v budoucnosti pro sjednocování legislativy členských států v oblasti administrativní spolupráce finančních úřadů, boje proti daňovým podvodům a daňovým únikům v oblasti nepřímých daní nebo zdaňování obchodních společností stačí kvalifikovaná většina v Radě a souhlas EP.

Justiční a policejní spolupráce

V oblasti nazvané “prostor svobody, bezpečí a spravedlnosti” přináší návrh ústavní smlouvy zřejmě největší expanzi plánovaných aktivit Evropské unie. **V současnosti je tato agenda rozdělena mezi I. a III. pilíř Evropské unie**. V prvním pilíři je v současnosti upravena otázka evropské azylové, vízové a přistěhovalecké spolupráce i spolupráce v občanskoprávních, obchodněprávních a rodinných záležitostech. Do I. pilíře EU také spadá otázka ochrany vnějších hranic EU. Ve třetím pilíři EU se v současnosti nacházejí otázky policejní a justiční spolupráce v trestních věcech. Schengenské acquis, které bylo Amsterdamskou smlouvou začleněno do rámce Evropské unie, je rozptýleno do obou pilířů EU – např. otázka tzv. “schengenských víz” do prvního pilíře a spolupráce policie členských států do III. třetího.

Spolupráce v I. pilíři (tj. víza, azyl, imigrace atd.) je víceméně standardní komunitární politikou v výraznými nadnárodními prvky.

Policejní a justiční spolupráce ve **III. pilíři** je v současnosti typickou “mezivládní” spoluprací – využívají se v ní odlišné právní nástroje (smlouvy, společné postoje, rámcová rozhodnutí, rozhodnutí), uplatňuje se princip jednomyslnost. III. pilíř rovněž obsahuje seznam zamýšlených cílů, ale již bez přesně stanovené lhůty pro jejich přijetí. **Policejní a justiční spolupráce členských států v trestněprávních věcech** nicméně v posledních letech prochází značným vývojem – např. **projekt evropského zatýkacího rozkazu, expanze úlohy Europolu, zřízení Eurojustu** – důvodem je ale spíše hrozba mezinárodního terorismu a z ní vyplývající větší ochota členských států ke spolupráci, než strukturální změny evropského právního rámce.

Prvou základní změnou podle ústavní smlouvy bude fakt, že **policejní a justiční spolupráce v trestních věcech, která dosud spadá do III. pilíře, bude plně začleněna do struktury Evropské unie jako běžná politika**. Z toho vyplývá např. využití běžných norem



evropského práva a “standardní” role evropských institucí, včetně soudního přezkumu Evropským soudním dvorem.

Další výraznou změnou je **zavádění hlasování kvalifikovanou většinou (místo hlasování jednomyslného) při přijímání sekundárních právních aktů**. Tato změna ale není tak radikální, jak se zdá na první pohled: přechod od jednomyslného k většinovému hlasování v některých oblastech vízové, azylové a imigrační politiky předpokládá i současné evropské právo po skončení přechodného období 1. května 2004; **v trestněprávní policejní a justiční spolupráci je pak rozhodování na základě jednomyslnosti zachováno**.

Civilní soudní spolupráce v sobě zahrnuje novinkami zejména obecný princip uznávání rozhodnutí soudů i rozhodců institucí z jiných členských států, princip doručování dokumentů, podpora alternativních metod řešení sporů, přeshraniční vzdělávání soudců a soudního personálu či spolupráce při získávání důkazů.

Soudní spolupráce v trestních věcech

Podle ústavní smlouvy by se soudní spolupráce v trestních věcech měla zaměřit na následující oblasti:

- zavedení pravidel a postupů pro uznávání soudních rozhodnutí týkajících se trestních věcí, které byly vydány v jiném státě EU;
- zabránění konfliktů mezi jurisdikcemi jednotlivých členských států;
- podpora školení soudců a soudního personálu;
- zjednodušení spolupráce mezi institucemi členských států

Ústavní smlouva by rovněž umožnila přijmout rámcové zákony (v současné terminologii směrnice) harmonizující minimální standardy pro dokazování, práva jednotlivců při trestním procesu a práva obětí trestné činnosti. Pravidla by měla mít minimální – tj. jednotlivé státy by si mohly ponechat vyšší standardy. Zde existuje jeden logický problém – ochrana práv jednotlivců v trestním stíhání (pokud jde např. o obžalovaného) by mohla kolidovat s právy obětí.

Evropské právo by také mohlo sjednotit definice (skutkové podstaty) některých trestných činů s přeshraničními dopady – terorismus, obchod s lidmi, sexuální využívání žen a dětí, nedovolené obchodování s drogami nebo zbraněmi, praní špinavých peněz, korupce, falšování peněz nebo jiných platebních prostředků (šeky, bankovní karty), počítačová kriminalita a organizovaný zločin.

Již v současnosti počítají zřizovací smlouvy s existencí **Eurojustu** jako instituce ulehčující spolupráci soudců a státních zástupců z různých členských zemí – jakéhosi “Europolu pro soudce a státní zástupce”. **Eurojust byl skutečně zřízen v roce 2002**. Eurojust. S existencí



Eurojustu počítá i současné evropské primární právo a tato instituce byla skutečně zřízena v roce 2002. Návrh ústavní smlouvy existenci Eurojustu potvrzuje a doladuje některá pravidla jeho fungování. **Eurojust má podporovat koordinaci aktivit a spolupráci mezi institucemi členských států pro stíhání trestných činů (typicky soudů, státních zastupitelství a prokuratur) při potírání závažnými trestných činů zasahujících (ovlivňujících) více členských států.**

<http://www.eurojust.eu.int/> – oficiální stránky Eurojustu

**Základním pravidlem pro přijímání evropských norem v oblasti soudní spolupráce v trestních věcech je jednomyslnost. Výjimkami jsou DOPLNIT
Policejní spolupráce (v trestních věcech)**

Policejní spolupráce členských států zahrnuje **aktivity policejních orgánů, celních orgánů i specializovaných agentur (orgánů) pro prevenci, zjišťování a vyšetřování trestných činů.**

Smlouva také potvrzuje existenci **EUROPOLU** jako **organizace pro výměnu informací a spolupráci mezi policejními orgány členských států**; zachováno je také pravidlo, že případně zásahy na území členských států vyvolané iniciativou EUROPOLU zůstávají v pravomoci příslušného členského státu.

<http://www.europol.eu.int> – oficiální stránky EUROPOLU

Smlouva upravuje pouze základní rysy justiční a policejní spolupráce v Evropské unii, detaily by mělo upravit sekundární právo. Pro jeho přijímání je pro oblast spolupráce v trestních věcech v současnosti základním pravidlem jednomyslnost. Navrhovaná ústavní smlouva tento princip mění; **jednomyslnost je v některých případech nahrazena kvalifikovanou většinou.**

Energetika

V současných smlouvách se samostatná kapitola věnovaná energetické politice ES nevyskytuje. **Evropská unie je nicméně v oblasti energetiky činná již v současnosti**, aktivity EU jsou ale zastřešeny jinými politikami EU/ES – společným trhem (liberalizace trhu s elektřinou, ropou nebo plynem), politikou životního prostředí (iniciativy pro šetrné využití zdrojů), politikou transevropských sítí (ropovody, plynovody, vedení vysokého napětí) nebo společné obchodní politiky (obchod s energiemi a surovinami s nečlenskými státy).

Návrh ústavní smlouvy v oblasti energetiky proto spíše shrnuje již dosavadní aktivity EU. **Energetická politika EU by měla mít následující cíle:**



- zajistit fungování trhu s energií;
- zabezpečit zásobování energiemi;
- podporovat hospodárné využívání a úspory energie a podporovat rozvoj nových a obnovitelných zdrojů;

Zároveň by energetická politika EU měla dbát na **ochranu a zlepšování životního prostředí**. Energetická politika EU by ale zároveň neměla ovlivňovat volbu jednotlivých členských států preferovat jednotlivé zdroje energií nebo obecnou strukturu využívání energie ve členských státech. Pokud by mělo být přijato opatření EU v oblasti politiky životního prostředí, které by mohlo výrazně ovlivnit volbu členských států mezi jednotlivými zdroji energie, musí být přijato jednomyslně (např. rozhodnutí o využívání jaderné energie).

Další politiky

Měnová politika Evropské unie odráží zavedení eura jako měny pro většinu států Evropské unie (v době přijetí Smlouvy z Nice euro ve fyzické podobě ještě neexistovalo). V Radě Evropské ústřední banky by tak měly být zastoupeny jen centrální banky států, které přijaly euro a při přijímání rozhodnutí týkajících se společné měny mohou hlasovat jen státy Eurozóny; na rozdíl od hlasování týkající se obecné hospodářské a měnové politiky, kde hlasují všechny členské státy. Státy stojící mimo Eurozónu tak např. nemohou hlasovat o sankcích proti státu, který překročil maximální rozpočtový deficit povolený dle Paktu stability a růstu. DOPLNIT MĚNOVOU POLITIKU

Ústavní smlouva nepřináší zásadnější změny v oblasti **sociální politiky a politiky zaměstnanosti, politiky soudržnosti, politiky ochrany spotřebitele a životního prostředí, dopravní politiky nebo politiky transevropských sítí**. Ústavní smlouva zde přebírá současný systém upravený v současném evropském právu, zejména výčet oblastí, kde se při rozhodování zachová právo veta jednotlivých zemí. e

V oblasti **politiky vědeckého výzkumu** je mezi aktivity EU nově do primárního práva začleněna **politika dobývání vesmíru**. V této oblasti ale již v současnosti je EU aktivní; pouze je její aktivita založena na obecnějších formulacích současného primárního práva týkající se vědy a výzkumu.

Doplňkové politiky, např. **veřejné zdraví, průmysl, kultura, školství, sport a civilní ochrana** nedoznaly v ústavní smlouvě výraznějších změn od současného stavu. Ústavní smlouva naopak zavádí **dvě nové politiky – civilní ochrana a administrativní spolupráce**. Evropská unie by měla podporovat spolupráci členských zemí v oblasti ochrany před přírodními katastrofami i katastrofami, které jsou způsobeny lidmi. Aktivity EU se mají



zaměřit zejména na výcvik odborného personálu, prevence katastrof i zlepšování spolupráce mezi odpovědnými orgány členských zemí.

Změny v systému politik EU, které zavádí ústavní smlouva, nejsou zdaleka tak radikální jako změny v oblasti institucí nebo např. zahraniční politiky EU. Ve většině politik EU se změny týkají doladění současného systému nebo posunů směrem k nahrazení jednomyslnosti při rozhodování obecným legislativním postupem (tj. kvalifikovanou většinou v Radě při souhlasu Evropského parlamentu).

Dvě nové politiky (energetika a politika dobývání vesmíru) jsou jen konsolidací již existujících aktivit Evropské unie skrytých pod hlavičkou jiných politik (vnitřní trh, životní prostředí, výzkum). Zřejmě nejvýraznější posun v oblasti jednotlivých politik tak ústavní smlouva přináší v oblasti svobody, spravedlnosti a bezpečnosti.

VII. Charta základních práv EU

Ochrana lidských práv nebyla na počátku evropské integrace zrovna v centru pozornosti. Evropské právo se soustřeďovalo na otázky ekonomické integrace a souvisejících politik; problematika lidských práv se zdála být dostatečně ošetřena ve vnitrostátních ústavních systémech členských států a specializovaných mezinárodních strukturách (Rada Evropy a v jejím rámci zřízený Evropský soud pro lidská práva ve Štrasburku).

Brzy se nicméně ukázalo, že i ekonomická integrace může obsahovat zásahy do práv občanů i firem. ESD proto opakovaně musel řešit **námítky, že evropské právo nerespektuje principy ochrany lidských práv** – ve své rozhodovací praxi ESD opakovaně rušil některé aktivity evropských institucí (i členských států) a prohlašoval je za odporující obecným principům ochrany lidských práv společným ústavním tradicím členských států i mezinárodnímu právu. ESD tak ve své judikatuře “vydestiloval” katalog lidských práv zavazující Evropskou unii. Problémem však bylo, že tento lidskoprávní katalog měl značně neurčité hranice a měnil se v závislosti na rozhodovací praxi lucemburského soudu (ESD). Problémem byl rovněž vztah ochrany lidských práv v Evropské unii k systému ochrany lidských práv podle Evropské úmluvy o lidských právech, která je realizována primárně prostřednictvím Evropského soudu pro lidská práva ve Štrasburku (ESLP). **ESD sice prohlásil Evropskou úmluvu o lidských právech za jeden ze svých inspiračních zdrojů a na Úmluvu výslovně odkazuje i primární právo EU, ale Evropská unie není smluvní stranou Úmluvy a nemůže být ani žalována před štrasburským soudem.**



TaBULKA ROZDÍLŮ MEZI ESD a ESLP

Zřizovací organizace	ESLP	ESD
Sídlo	Rada Evropy	ES/EU
Hlavní oblast činnosti	Štrasburk	Lucemburk
	lidská práva	Evropské právo, původně zejména ekonomické záležitosti, ale postupně i jiné okruhy činností
Přístup jednotlivců a firem k soudu	Ano, individuální stížnosti tvoří naprostou většinu práce soudu	Ano, ale přístup jednotlivců/firem je omezen. Soud rozhoduje např. rovněž o sporech mezi členskými státy a institucemi EU, sporech mezi institucemi navzájem i o výkladu evropského práva v kauzách řešených vnitrostátními soudy.

Kvůli nejasnostem v otázce ochrany lidských práv v Evropské unii sílily v 90. letech **hlasy volající po přijetí jasného katalogu lidských práv platných v Evropské unii**. Tento katalog by neměl nahradit systém ochrany lidských práv v jednotlivých státech EU, ale měl by být primárně respektováním lidských práv ze strany institucí Evropské unie.

V roce 2000 se proto sešel zvláštní Konvent (odlišný od Konventu o budoucnosti Evropy z let 2002 – 3), jehož úkolem bylo připravit Chartu lidských práv pro Evropskou unii. Konventu z roku 2000 se účastnili zástupci institucí EU, vlád i parlamentů členských zemí i (jako pozorovatelé) zástupci ESPL; na rozdíl od nedávného Konventu do něj ale nebyli zapojeni reprezentanti kandidátských zemí. Konvent 2000 připravil značně ambiciózní **katalog lidských práv, který byl přijat na summitu v Nice v prosinci 2000**. Přijatá Charta práv Evropské unie ale byla v roce 2000 přijata pouze jako nezávazný dokument – bylo konstatováno, že Charta není závazným pramenem evropského práva vymahatelným před evropskými či domácími soudy. Zároveň neměla Charta vytvářet práva nová, ale jen do jednoho přehledného dokumentu kodifikovat lidská práva již v evropském právu chráněná.

Přes svůj nezávazný charakter Charta nicméně měla vliv na ochranu lidských práv v Evropské unii. ESD začal na Chartu ve svých rozsudcích odkazovat ne jako na pramen práva (Charta je nezávazná), ale jako na důkaz toho, že obdobná lidská práva jsou již v evropském právu chráněna (na základě obvyčejí a ústavních tradic členských zemí). Charta základních práv tak do jisté míry pronikla do evropského práva “zadními vrátky”, i před snahu členských států a institucí EU tomu zabránit.



Konvent si mezi svými úkoly vytkl odstranit nejasnosti ohledně postavení Charty základních práv v systému evropské integrace. **Řešení, navržené Konventem, bylo učinit z Charty právně závazný dokument a začlenit jej do ústavní smlouvy EU jako její II. část.** O tomto kroku existoval mezi delegáty Konventu poměrná shoda, a není pravděpodobné, že by se v tomto ohledu konečný text ústavní smlouvy výrazně lišil.

Pro pochopení Charty základních práv jsou důležité zejména tři věci:

- Charta zavazuje primárně jednání institucí EU. Členské státy se musí řídit Chartou jen pokud, pokud provádějí evropské právo a plní své povinnosti vyplývající ze členství v Evropské unii. Charta by tak neměla “konkurovat” vnitrostátním ústavním dokumentům pro ochranu lidských práv, jako je např. česká Listina základních práv a svobod. V praxi nicméně bude někdy komplikované rozlišit, kdy členský stát aplikuje pouze evropské právo, a kdy se jeho aktivita dostává mimo něj – lze proto očekávat i jakousi “difúzi” lidskoprávních standardů Charty do domácího ústavního práva.
- Charta nemá v úmyslu oslabit ochranu lidských práv tam, kde je již v současnosti dostatečná. Proto by se v případě, kdy vnitrostátní předpisy nebo mezinárodní právo zaručují vyšší úroveň ochrany, měla použít vyšší standard. I tento požadavek může nicméně způsobit potíže, když např. budou kolidovat dvě proti sobě stojící práva.
- Charta obsahuje rozsáhlý katalog práv, která jsou rozčleněna do šesti bloků. První je označen jako “Důstojnost” a obsahuje právo na ochranu lidské důstojnosti, právo na život, právo na tělesnou a duševní integritu a zákaz mučení a nelidského či ponižujícího zacházení a trestání; stejně tak je zakázáno otroctví a nucené práce. Zajímavý je výslovný zákaz reprodukčního klonování lidských bytostí a eugenických praktik. Pro rozdílnost názorů mezi členskými státy se naopak tato Charta jasně nevyjadřuje k otázce umělého přerušování těhotenství. Druhá kapitola Charty je nazvána “Svobody” a obsahuje mj. garance ochrany soukromí a rodinného života, práva na svobodu náboženství, svobodu projevu, svobodu sdružovací a shromažďovací, právo na vzdělání a svobodnou volbu povolání i právo na azyl. Novinkou je výslovná garance práva na ochranu osobních dat i velmi opatrná formulace týkající se práva uzavřít sňatek, kde již existuje nepřímý odkaz na možnost svazků osob stejného pohlaví v těch zemích, kde to vnitrostátní právo připouští. Rostoucí význam duševního a průmyslového vlastnictví v Evropské unii (a moderní společnosti vůbec) našel odraz v Chartě v tom, že je jeho ochrana specificky garantována vedle “tradičního” práva na ochranu vlastnictví. Třetí kapitola Charty je nazvána “Rovnost” a obsahuje nejen zásadu rovnosti před zákonem a zákaz diskriminace na základě národnosti (státní příslušnosti), náboženství, politického přesvědčení, majetku, postižení, věku nebo sexuální orientace, ale i specifické záruky práv dětí, seniorů nebo osob s postižením. Zajímavé je rovněž výslovná možnost afirmativní akce, která má podpořit účast mužů či žen v oborech, kde je jedna skupina výrazně méně zastoupena (afirmativní akce tak může zvýhodňovat muže i ženy, záleží na oboru činnosti). Čtvrtá kapitola Charty je nazvána “Solidarita” a zabývá se zejména ochranou pracovníků a principy pracovního práva. Poměrně nejasně jsou zde ale garantována práva na přístup do systému sociálního zabezpečení a zdravotnické péče v jiném státě EU – důvodem byla obava “štědřejších” států z “vysávání” až zneužívání svých systému občany z jiných zemí EU. **Pro nestátní organizace i jiné subjekty je pak**



v Chartě mimořádně zajímavou kapitolu V. nazvaná “občanská práva” (či “práva občana”). Ta obsahuje nejen již v současnosti existující práva jako pasivní a aktivní volební právo do Evropského parlamentu a místních zastupitelských orgánů nebo právo na diplomatickou a konzulární ochranu mimo území EU, ale i širěji koncipovaná práva na “dobrou správu věcí veřejných” (“good administration”) a právo na přístup k úředním dokumentům. Poslední balík práv shrnula Charta do kapitoly “Spravedlnost”, která mj. obsahuje některé záruky spravedlivého procesu, včetně principu presumpce nevinny, zásady non bis in idem nebo zásady přiměřenosti sankcí.

Pro plné pochopení významu Charty základních práv EU jsou důležité i následující skutečnosti: ne všechna práva v Chartě jsou bezpodmínečná – mohou být omezena jinými částmi evropského (ústavního) práva (např. při zákazu diskriminace – zákaz diskriminace handicapovaných osob stále neznamená povinnost umožnit slepčům řídit dopravní letadla) nebo mohou být omezeny právy jiných osob (svoboda projevu realizovaná jednou osobou se může snadno střetnout s právem na důstojnost osoby druhé); i Charta samotná pak obsahuje výslovnou klauzuli proti zneužívání práv v ní obsažených. Vzhledem k vágnosti některých ustanovení Charty, pak bude mít mimořádný význam to, jak bude ESD práva ze obsažená interpretovat – jak by řekli Angličané “jaké svaly praxe navlékne Soud na kosti Charty.”

Ochrana lidských práv nebyla na počátku evropské integrace zrovna v centru pozornosti. Evropské právo se soustřeďovalo na otázky ekonomické integrace a souvisejících politik. Brzy se ale ukázalo, že i ekonomická integrace může zasahovat do práv evropských občanů. Kvůli nejasnostem v otázce ochrany lidských práv v Evropské unii sílily v 90. letech hlasy volající po přijetí jasného katalogu lidských práv platných v Evropské unii. Konvent si mezi svými úkoly vytkl odstranit nejasnosti ohledně postavení Charty základních práv v systému evropské integrace. Řešení, navržené Konventem, bylo učinit z Charty právně závazný dokument a začlenit jej do ústavní smlouvy EU.

VIII. Zahraniční politika Evropské unie

V návrhu ústavní smlouvy je zahraničním aktivitám EU věnována samostatná obsáhlá kapitola. Je včleněna do třetí části návrhu ústavy jako **Hlava V**. V podkladu pro evropskou ústavu se tak projevil jeden z hlavních cílů Konventu: pravidla pro zahraniční činnost Unie definovat jednotně.

Návrh ústavní smlouvy nicméně stále **zachovává** – alespoň z procedurálního a institucionálního hlediska – **rozlišení mezi politikami komunitárními** (obchodní politika) **a oblastmi, které svou podstatou zůstávají založeny na mezivládní spolupráci** (zahraniční a obranná politika).



Zahraníční činnost Unie je široce definována pomocí principů a hodnot, které má Unie za úkol ve svých vnějších vztazích prosazovat, např.:

- podpora demokracie a právního státu
- úcta k lidským právům a základním svobodám
- zachování míru v souladu s Chartou OSN
- úsilí o celosvětovou liberalizaci mezinárodního obchodu, ad.

Všechny vnější politiky EU jsou nuceny tyto principy respektovat, což přispívá k jejich větší koherenci. Konkrétně to znamená, že plného zapojení rozvojových zemí do světové ekonomiky by mělo být dosaženo nejen poskytováním finančních prostředků v rámci rozvojové spolupráce, ale také liberalizací obchodu prostřednictvím společné obchodní politiky.

Zahraníční a obranná politika v návrhu ústavní smlouvy

Společná zahraniční a bezpečnostní politika (SZBP) je v návrhu ústavní smlouvy poprvé zmíněna mezi články upravující kompetence Unie (čl. 15). Není však jasně vymezeno, zda se jedná o oblast aktivit sdílených, nebo pouze podpůrných, koordinačních a doplňkových. Z jejího zařazení je možné vyvodit, že se jedná spíše o oblast sdílených kompetencí inklinující ke koordinaci národních politik členských států. Účelem je sblížovat postoje členských států, ale hlavní slovo stále zůstává samotným členským státům.

Návrh ústavy se v mnoha směrech snaží ve svých formulacích zdůraznit loajalitu členských států k SZBP. Záměrem je, aby se členské státy vyhnuly situaci, ke které došlo v průběhu irácké krize. Přesto však návrh ústavy nepřichází s žádným novým, silnějším sankčním mechanismem.

Evidentně nejsilnější role náleží **Evropské radě**, která má určovat strategické zájmy a cíle Unie. Rozhodující úloha připadá ale i **Radě pro zahraniční vztahy**, která následně implementuje cíle stanovené Evropskou radou pomocí konkrétních rozhodnutí. Jejich přesný postup je stanoven ve třetí části ústavního návrhu, která nicméně obsahuje i další aspekty zahraničních vztahů, jako je společná obchodní politika nebo rozvojová a humanitární pomoc.

Velkým posílením Evropské rady v oblasti SZBP je navrhované zřízení **funkce stálého předsedy Evropské rady**. Měl by být jmenován na dva a půl roku s možností jednoho opakovaného jmenování. Ten (podle čl. 21 odst. 2) bude zastupovat Unii v oblastech týkajících se SZBP. Lze argumentovat tím, že i současný předseda Evropské rady (to jest premiér nebo prezident předsedající země) má stejnou pravomoc. V současné EU se však ustálil systém takzvané “trojky”, kdy vedle předsedy Evropské rady mají podobnou



reprezentativní funkci i vysoký zmocněnec pro SZBP, komisař pro vnější vztahy a do značné míry i předseda Evropské komise. Pozice těchto úředních představitelů ovšem není stejná. Snaha o předání zodpovědnosti za SZBP jedné osobě není v návrhu ústavy podpořena žádnými strukturálními změnami a její reálný efekt je velmi pochybný. K uvedenému návrhu již mnoho evropských politiků (včetně bývalého předsedy Evropské komise Jacquese Delorse) vyjádřilo četné výhrady. Je pochopitelné, že značně bude také záviset na budoucí “dělbě práce” mezi předsedou Evropské rady a evropským ministrem zahraničí, o kterém se zmiňujeme dále.

Evropský parlament do oblasti SZBP zasahuje pouze okrajově. Má právo být pravidelně informován, na rozhodovacím procesu se ale nepodílí.

Na rozdíl od ostatních společných politik je v oblasti SZBP **značně omezena role Evropské komise**.

Dalším průlomem do institucionální struktury SZBP je zřízení nové **funkce ministra zahraničních věcí Unie**. Tato pozice bude zavedena v roce 2009 sloučením funkcí současného vysokého zmocněnce pro SZBP (který je zároveň generálním tajemníkem Rady) a komisaře pro vnější vztahy EU. Vznikne tak hybridní funkce, kdy ministr zahraničí bude jednak předsedou a zástupcem Rady pro zahraniční vztahy (sestavující z ministrů zahraničních věcí členských států) a zároveň místopředsedou Evropské komise. Kromě předsedání Radě pro zahraniční záležitosti mu bude také náležet funkce každodenního řízení SZBP, a to včetně vypracovávání návrhů, o kterých bude Rada rozhodovat. Evropský ministr zahraničí je rovněž pověřen vedením politického dialogu jménem EU (tuto funkci již nyní plní vysoký zmocněnec) a vyjadřováním postoje Unie v mezinárodních organizacích. Zde ovšem není jasné, zda se jeho pravomoci nebudou překrývat právě s pravomocemi předsedy Evropské rady.

Jako místopředseda Komise bude unijní ministr zahraničí koordinátorem těch aspektů vnějších vztahů, které spadají do kompetencí Evropské komise. Tento systém vyvolává značné nejasnosti. Mezi zahraniční kompetence, kterými Evropská komise disponuje, patří například otázky společné obchodní politiky nebo rozvojové a humanitární pomoci. Není tudíž vůbec jasné, zda by ministr zahraničí měl (či neměl) zastávat i současné funkce komisařů pro obchod a pro rozvojovou a humanitární pomoc. To ovšem není možné předvídat, protože přidělování jednotlivých portfolií je již v současnosti pravomocí předsedy Evropské komise. Spíše je možno předpokládat, že jeho úloha bude opravdu spíše pouze koordinační.

Návrh ústavy rovněž předpokládá možnost vytvoření **“evropského útvaru pro zahraniční činnost”**, který by podléhal unijnímu ministru zahraničí. Jedná se v podstatě o zárodek diplomatické služby EU, která by rekrutovala zaměstnance generálního sekretariátu Rady, Komise a diplomatických služeb členských států.



Konkrétní ustanovení ohledně jednotlivých rozhodnutí v rámci SZBP nalezneme ve třetí části ústavního návrhu. V podstatě se jedná o tři typy rozhodnutí, které existují již v současné době:

- **vymezování obecných směrů** (společné strategie)
- **rozhodování o společných postojích a postupech**
- **provádění společných postojů a postupů.**

Rozhodovací procedury

Na rozhodování v rámci SZBP se v zásadě vztahuje **princip jednomyslnosti**. Smlouva z Nice zavedla možnost hlasování kvalifikovanou většinou **při jmenování zmocněnce pro určitou otázku**, což ústavní návrh přejal. Ústava nově zavádí možnost rozhodování kvalifikovanou většinou v případě **rozhodování o návrhu ministra zahraničí, který takový návrh předkládá na vyzvání Evropské rady**.

Návrh ústavní smlouvy rovněž upravuje postup pro zavedení **posílené spolupráce** mezi členskými státy v **oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky**. Postup pro zavedení této spolupráce je odlišný od standardního postupu a odráží stále ještě převažující mezivládní charakter této politiky. Státy, které mezi sebou chtějí zavést posílenou spolupráci v oblasti SZBP, o tom informují evropského ministra zahraničí, který k jejich žádosti vydá určité stanovisko. Posoudí ji především z toho hlediska, jak zapadá do celkového rámce SZBP. Podobně je žádost postoupena i Evropské komisi, která ji zhodnotí podle jejího souladu s ostatními společnými politikami Unie. O obou stanoviscích je informován i Evropský parlament. Autorizační rozhodnutí pak vydává Rada ministrů. Zde je ovšem nutné zdůraznit, že tato procedura je podmíněna až okamžikem, kdy bude zřízena funkce evropského ministra zahraničí, tedy v roce 2009. Pokud by měla být posílená spolupráce v oblasti SZBP zavedena dříve, bude nutné postupovat podle příslušných ustanovení Smlouvy z Nice. Smlouva z Nice upravuje možnost posílené spolupráce pouze pro **oblast provádění společných pozic a společných akcí**, a není ji tudíž možno použít pro akce, které mají vojenské či obranné dopady. Takovou posílenou spolupráci musí autorizovat Rada kvalifikovanou většinou, která zahrnuje alespoň deset zemí. Nejdříve se však k dané spolupráci musí vyjádřit Komise a stejně tak je nutné informovat Evropský parlament. V současném ústavním návrhu ovšem nic nenasvědčuje tomu, že by se o autorizaci mělo rozhodovat kvalifikovanou většinou, neboť návrh ústavy předpokládá většinové rozhodování pouze v omezeném počtu případů.

Navrhovaná ústavní ustanovení o SZBP nejsou ve většině případů žádné novinky. Koncept konstruktivní abstinence existuje již v současných smlouvách. Totéž platí pro rozhodování kvalifikovanou většinou o postojích a postupech založených na společné strategii nebo pro rozhodování o provádění těchto postupů a postojů. V zásadních otázkách ohledně aktuální mezinárodní situaci však bude i nadále platit princip jednomyslného rozhodování. Rozhodování kvalifikovanou většinou o návrzích ministra zahraničí ovšem může



představovat významný posun vpřed a zefektivnění SZBP. K posunu dochází také v oblasti posílené spolupráce v oblasti zahraniční a bezpečnostní politiky. Ta by se do budoucna měla vztahovat i na další oblasti zahraniční politiky, než tomu bylo doposud (tj. na implementaci společných postupů a postojů).

Společná bezpečnostní a obranná politika Evropské unie: Další krok k vojenské emancipaci Evropy?

V první části ústavního návrhu je obraně věnován zvláštní článek (čl. I-40), podobně jako v případě společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Jedná se o rámcové ustanovení, které má společnou bezpečnostní a obrannou politiku (SBOP) definovat. Oblast SBOP je dále více rozvedena ve třetí části ústavního návrhu, kde jsou podrobněji určeny postupy při její implementaci.

Většina obecných ustanovení o SBOP je rovněž převzata ze současných smluv. Deklaruje se v nich, že bezpečnostní a obranná politika je nedílnou součástí SZBP. Veškeré akce realizované pod hlavičkou SBOP by tudíž měly být v souladu s jinými rozhodnutími a strategiemi zahraniční politiky EU. Poněkud odlišně jsou vymezeny mise Evropské unie. Ve smlouvě z Nice nalezneme ustanovení o akcích EU, které jsou označeny jako **humanitární a záchranné operace, operace k udržení míru (takzvané petersberské úkoly), vojenské operace při zvládání krizí a akce vedoucí k obnovení míru (peace-making)**. Návrh ústavy předpokládá, že evropské jednotky (civilní a vojenské, národní nebo mnohonárodní) budou použity k zachování míru, prevenci konfliktů a k posílení mezinárodní bezpečnosti v souladu se zásadami Charty OSN. Bližší specifikaci úkolů a misí Unie poskytuje článek 210 ve třetí části návrhu ústavy. Jedná se o **společné činnosti v oblasti odzbrojení, humanitárních a evakuačních misí, poradních misí a pomoci ve vojenské oblasti, misí v oblasti prevence konfliktů a zachování míru, misí bojových sil při řízení krizí včetně misí pro obnovení míru a stabilizačních misí po skončení konfliktů**. Všechny uvedené mise mohou být rovněž použity v boji proti terorismu. Vidíme tedy, že výčet misí Evropské unie se oproti stávajícímu rámci rozšiřuje.

Možnost postupného směřování evropské obranné politiky až k obranné unii nalezneme rovněž již ve Smlouvě z Nice (čl. 17 Smlouvy o EU). Určité státy vyvíjely tlak na Konvent, aby byla součástí ústavní smlouvy i klauzule o vzájemné obraně, tedy jakási obdoba článku 5 Washingtonské smlouvy. Do textu ústavní smlouvy byla začleněna pouze takzvaná **klauzule solidarity** (čl. 42). Tou se členské státy Unie zavazují k poskytnutí vojenských i nevojenských nástrojů v případě, že je členský stát terčem teroristického útoku nebo je postižen přírodní či člověkem způsobenou katastrofou.

Návrh ústavní smlouvy ovšem předpokládá se zavedením **užší spolupráce** mezi státy, které se rozhodnou postoupit dále v budování obranné unie a které přijmou **závazek vzájemné obrany**.



Dalším posunem v oblasti bezpečnostní a obranné politiky v návrhu ústavní smlouvy je možnost zavedení takzvané **“strukturované spolupráce”**. Strukturovanou spoluprací se rozumí možnost či schopnost realizovat v rámci EU takové mise, které vyžadují vyšší vojenské kapacity nebo náročnější úkoly. Zavedení strukturované spolupráce předpokládá přijetí **zvláštního protokolu k ústavě**, podobně jako v případě závazku vzájemné obrany. Tento protokol bude obsahovat seznam zemí, jejichž vojenské kapacity splňují náročnější kritéria, ovšem prozatím do návrhu začleněn nebyl. Uvedený protokol by měl rovněž stanovit ona kritéria a závazky, které zúčastněné státy musí splnit v případě realizace nejnáročnějších misí. Na rozdíl od závazku vzájemné obrany vyžaduje přistoupení ke strukturované spolupráci v obranné oblasti **zvláštní autorizační proceduru**, která je odlišná od běžné autorizační procedury pro posílenou spolupráci.

Oblast strukturované spolupráce byla i v průběhu mezivládní konference předmětem mnoha diskusí, především ze strany států požadujících přesnější specifikaci mechanismu jejího zavedení a fungování.

Uvedená ustanovení o možnosti zavedení klauzule vzájemné obrany i o možnosti strukturované spolupráce jsou významné v několika ohledech. Jednak zavádí **de facto užší spolupráci v oblasti s vojenskými a obrannými dopady**, což podle Smlouvy z Nice není možné. Klauzule vzájemné obrany může znamenat **určitou duplikaci článku 5 Washingtonské smlouvy**. Logicky by tedy mohl mít význam především pro členské státy EU, které nejsou členy NATO a hledají kolektivní záruky bezpečnosti.

Další změnou, kterou návrh ústavní smlouvy přináší v oblasti obrany, je možnost vytvoření **Evropské agentury pro vyzbrojování, výzkum a vojenské kapacity**. Toto je možno vnímat jako pokus o emancipaci Evropy v oblasti vojenského průmyslu a snížení její závislosti především na Spojených státech. Mezi důležité pohnutky k vytvoření této agentury patří bezpochyby racionalizace výdajů a odstranění duplikace struktur. Cíle agentury jsou rámcově vymezeny a zahrnují monitorování závazků členských států v oblasti zvyšování vojenských kapacit, podporu výzkumu v oblasti obranných technologií, posílení průmyslové a technologické základny vojenského průmyslu, řízení a koordinaci programů a projektů v oblasti vojenských kapacit a podobně. Agentura má být zřízena na základě evropského rozhodnutí, které přijme Rada ministrů kvalifikovanou většinou. Se zamýšleným zřízením uvedené agentury souvisí i závazek k **postupnému zdokonalování vojenských kapacit členských států**, který je obsažen v obecných ustanoveních o bezpečnostní a obranné politice v první části návrhu ústavní smlouvy.

Financování akcí realizovaných pod hlavičkou SBOP je věnována samostatná kapitola. Velká část ustanovení v ní zmíněných je přejata ze stávajících smluv. Novinkou oproti současnému stavu je možnost zřízení takzvaného **“spouštěcího fondu”**. Ten by měl umožňovat rychlé financování akcí, které je třeba realizovat rychle a operativně. Přispívají do něj jednotlivé členské státy, fond tedy nezatěžuje unijní rozpočet. S fondem disponuje



unijní ministr zahraničí, který informuje Radu o způsobu jeho použití v souladu s rozhodnutím pro jeho zřízení. Rada může přijmout rozhodnutí o postupu, který umožňuje **rychlé uvolnění prostředků z evropského rozpočtu** (to se týká těch akcí, jejichž financování zatěžuje rozpočet Unie). Cílem obou těchto mechanismů je zajistit, aby byla Unie schopna realizovat naléhavé úkoly včas a aby dané úkoly neztroskotaly na nedostatku financí.

Společná obchodní politika

Společná obchodní politika je nejvýznamnější oblastí vnější zcela komunitární politiky EU. Návrh ústavní smlouvy navíc stanoví, že v této oblasti má **Evropská unie výlučné kompetence (čl. I-12)**.

Společná obchodní politika pokrývá především uzavírání celních a obchodních dohod, obchodní aspekty duševního vlastnictví, přímé zahraniční investice, vývozní politiku a obchodní a ochranná opatření (antidumpingová opatření, opatření proti subvencování). Uzavírání dohod se třetími státy se řídí společnými zásadami pro uzavírání dohod jménem EU, které jsou definovány ve článku 227.

Rozvojová spolupráce a humanitární pomoc

Návrh ústavní smlouvy obsahuje zvláštní kapitulu o rozvojové spolupráci se třetími zeměmi, hospodářské, finanční a technické spolupráci se třetími zeměmi a o humanitární pomoci. Zatímco rozvojová spolupráce byla součástí dosavadních smluv a ustanovení o hospodářské, finanční a technické spolupráci byla součástí Smlouvy z Nice, **specifická ustanovení o humanitární pomoci se objevují v návrhu ústavy poprvé**. Ústava, na rozdíl od Smlouvy z Nice, poněkud zužuje hlavní cíle rozvojové politiky. **Zatímco v původních smlouvách jsme našli ustanovení o tom, že rozvojová politika má přispívat k udržitelnému sociálnímu a ekonomickému rozvoji zemí třetího světa, jejich postupné integraci do světové ekonomiky a boji s chudobou, návrh ústavní smlouvy označuje za hlavní cíl rozvojové spolupráce omezení a výhledové vykořenění bíd**. Přesto ale myšlenka udržitelného rozvoje včetně udržitelnosti stavu životního prostředí a integrace zemí do světové ekonomiky v návrhu ústavy nechybí: měla by být obecným cílem zahraničních aktivit Unie. To znamená, že EU by se měla snažit brát tento cíl v potaz i v oblasti jiných vnějších politik, především v rámci společné obchodní politiky nebo zahraniční a bezpečnostní politiky. Tím se opět demonstruje snaha o větší koordinaci a koherenci různých aspektů vnějších vztahů EU.

Pokud jde o **humanitární pomoc**, je definována jako **jednorázová pomoc, podpora nebo ochrana obyvatelstva země zasažené přírodní nebo lidmi způsobenou katastrofou** (to ji odlišuje od rozvojové politiky, která je kontinuální). Opět se předpokládá její implementace



INSTITUT PRO EVROPSKOU POLITIKU

EUROPEUM

INSTITUTE FOR EUROPEAN POLICY

evropským zákonem nebo evropským rámcovým zákonem. Novinkou je zamýšlené vytvoření **Evropského dobrovolnického sboru humanitární pomoci**.

Je možné prohlásit, že v oblasti společné bezpečnostní a obranné politiky jako zvláštní podmnožiny SZBP přináší návrh ústavní smlouvy více průlomových změn než v oblasti zahraniční a bezpečnostní politiky v širším smyslu. Návrh zásadním způsobem nemění možnost rozhodování kvalifikovanou většinou s výjimkou rozhodnutí, která předkládá unijní ministr zahraničí na požádání Evropské rady. Pokud jde o institucionální změny, jejich účinnost je značně oslabena tím, že by měly vstoupit v platnost až v roce 2009. K efektivitě a koherenci SBZP by jistě přispělo, kdyby funkce unijního ministra zahraničí byla zřízena již dříve a kdyby došlo k vytvoření evropského zahraničního (diplomatického) sboru, který je rovněž zahrnut v návrhu Konventu.

V oblasti obrany lze za hlavní změnu pokládat především explicitní rozšíření možných akcí Unie s vojenskými či obrannými implikacemi. Významný je také posun ve financování těchto akcí, který má vytvořit mechanismus pro rychlé uvolnění prostředků jak z evropského rozpočtu, tak od členských států zřízením spouštěcího fondu. Důležitým krokem vpřed pro revitalizaci a zvýšení konkurenceschopnosti evropského vojenského průmyslu by mohlo být vytvoření Evropské agentury pro vyzbrojování, výzkum a vojenské kapacity, která by rovněž dohlížela na zvyšování a rozvoj vojenských kapacit členských států. Jako kontroverznější se jeví možnost strukturované spolupráce skupiny členských států při plnění náročnějších misí a možnost přijetí závazku vzájemné obrany v rámci struktur EU. Tyto změny by potenciálně mohly vytvořit pevné evropské jádro v oblasti obrany, které by se stalo avantgardou v oblasti bezpečnostní a obranné politiky. Zároveň by však také mohlo uvnitř EU vzniknout permanentní rozdělení na atlantisty, kteří budou nadále spoléhat na NATO, a na gaullisty, kteří budou usilovat o naprostou emancipaci EU v oblasti obrany.