

Přijetí Evropské ústavní smlouvy - přínosy a ztráty

Řada policy paperů
Evropská ústavní smlouva a evropská veřejnost

Jan Karlas

Ústav mezinárodních vztahů
Nerudova 3, 118 50 Praha 1
URL: www.iir.cz
E-mail: iir@iir.cz

Dne 21. dubna 2005 proběhla v Plzni konference nazvaná „Přijetí Evropské ústavní smlouvy - přínosy a ztráty“. Jednalo se o druhou konferenci z cyklu „Evropská ústavní smlouva a evropská veřejnost“. Vracíme se zde k tématu konference, tedy k přínosům a ztrátám plynoucím z Evropské ústavní smlouvy (dále ústavní smlouva). Snažíme se přitom shrnout a uspořádat hlavní myšlenky, které se na konferenci objevily. Z toho důvodu není naším cílem pokusit se o podrobný rozbor přínosů a ztrát spojených s ústavní smlouvou, ale snažíme se upozornit na ty z nich, které byly zdůrazněny na konferenci. Naším cílem je identifikovat možné přínosy a ztráty, které ústavní smlouva přináší, z hlediska širšího spektra pohledů na evropskou integraci, které byly na konferenci zastoupeny.

Od doby konání konference došlo k odmítnutí ústavní smlouvy v referendech ve Francii a Nizozemí. Představitelé členských států Evropské unie (dále členské státy, EU) poté rozhodli, že v rámci ratifikačního procesu by nyní mělo dojít k zamyšlení se a diskusi nad výsledky francouzského a nizozemského referenda, a zároveň posunuli původní termín ukončení ratifikace. **Uvažovat o přínosech a ztrátách ústavní smlouvy má nicméně stále smysl.** V rámci zamyšlení se a diskuse, na kterých se členské státy dohodly, je totiž potřeba zamyslet se mimo jiné i nad dalším přístupem k ústavní smlouvě a tedy nad jejími přínosy a ztrátami. Navíc i kdyby nakonec došlo k jednáním o novém dokumentu, který by ústavní smlouvu nahradil, tato jednání budou pravděpodobně vycházet do značné míry z výsledků, ke kterým dospěla EU v minulých letech a které jsou obsaženy právě v ústavní smlouvě.

V rámci diskuse o ústavní smlouvě je poukazováno jak na její přínosy, tak na s ní spojené ztráty, a existují zastánci i odpůrci ústavní smlouvy. Dochází dokonce i k opačným hodnocením jednotlivých změn, které ústavní smlouva zavádí. **Různá hodnocení ústavní smlouvy lze vysvětlit tím, že každý pokus o identifikaci přínosů a ztrát ústavní smlouvy je nutně spojen s určitým hodnotovým rámcem a s ním spojenými předpoklady o žádoucí podobě evropské integrace.**

Objevují se argumenty o celé řadě pozitivních změn, které jsou předkládány zastánci ústavní smlouvy. V příspěvcích zastánců ústavní smlouvy můžeme vysledovat dvě bezprostřední kritéria pro posuzování ústavní smlouvy: **efektivitu a legitimitu EU** (důraz na určitá kritéria pro hodnocení ústavní smlouvy můžeme přitom vysvětlit právě konkrétním hodnotovým rámcem). V případě efektivity je hlavním zdůrazňovaným přínosem redefinice kvalifikované většiny v Radě ministrů a rozšíření hlasování kvalifikovanou většinou do oblastí působnosti EU, v kterých nebylo dosud používáno. Z hlediska legitimacy bývá uváděno hned několik základních přínosů ústavní smlouvy: vyjasnění kompetencí mezi EU a členskými státy, začlenění Charty základních práv, možnost zákonodárné iniciativy za strany občanů členských států a posílení role Evropského parlamentu i národních parlamentů.

Můžeme se však setkat i s tvrzeními, že ústavní smlouva je ztrátou, která překládají její odpůrci. Hlavní kritérium, které je patrné z jejich argumentů, je **suverenita a moc členských států.** Odpůrci ústavní smlouvy se obávají, že ústavní smlouva dále omezí suverenitu a moc členských států jako takových nebo některých členských států. K tomuto omezení dochází podle odpůrců ústavní smlouvy mimo jiné v symbolické rovině, kde se podle nich posiluje vymezování EU jako státu. Obdobně

je na základě této perspektivy kritizováno rozšíření hlasování kvalifikovanou většinou v Radě ministrů na další oblasti integrace.

V tomto rozboru vycházejícím z uvedené konference nejprve vysvětlujeme, že rozpory mezi zastánci a odpůrci ústavní smlouvy nejsou náhodné, ale jsou dány odlišnými hodnotovými rámci, na základě kterých je možné se na ústavní smlouvu dívat. Ačkoliv uvádíme pro snazší vysvětlení příklad konkrétních hodnotových rámců, vyhýbáme se pokusu identifikovat hodnotové rámce zastánců a odpůrců ústavní smlouvy. Pojmenovat hodnotový rámec někoho dalšího na základě několika příspěvků, které svůj hodnotový rámec navíc sami nedefinují, by totiž bylo krajně obtížné a neseriózní. V dalších částech rozboru pak představujeme konkrétní přínosy a ztráty spojené s ústavní smlouvou vyzdvihované jejími zastánci či odpůrci. V závěru formulujeme doporučení pro další diskusi o ústavní smlouvě, ale i pro obecnější diskusi o dalším směřování EU.

Odlišná hodnocení ústavní smlouvy a jejich vysvětlení

Ústavní smlouva má značný počet zastánců, ale má i odpůrce. Dochází dokonce k opačným hodnocením jednotlivých změn zaváděných ústavní smlouvou, jako například rozšíření hlasování kvalifikovanou většinou v Radě ministrů. Hlasování Rady ministrů v řadě důležitých oblastí integrace je již po dlouhou dobu založeno na principu, že k přijetí určitého rozhodnutí postačuje, pokud se pro toto rozhodnutí vysloví určitá obecně definovaná většina. Ústavní smlouva nejen definuje tuto většinu novým způsobem, ale navíc rozšiřuje tento princip i na další oblasti integrace, kterých se dosud netýkal. Zatímco zastánci ústavní smlouvy považují tuto změnu za přínos, její odpůrci ji hodnotí jako ztrátu.

Rozdílná hodnocení ústavní smlouvy je možné vysvětlit tím, že na ústavní smlouvu je možné nahlížet na základě různých hodnotových rámců. Přijetí určitého hodnotového rámce je pro posouzení ústavní smlouvy dokonce nevyhnutelné. Obecně totiž platí, že ke zhodnocení jakéhokoliv kroku jako “dobrého” nebo “špatného” je nezbytná existence určitých hodnot. Bez existence těchto hodnot či cílů nemáme jakékoliv vodítko, na základě kterého bychom byli schopni daný krok posoudit.

Protože v současnosti existuje v evropské politice více hodnotových rámců, lze předem očekávat, že bude docházet i k odlišným či dokonce protikladným hodnocením ústavní smlouvy. Jako příklad dvou odlišných hodnotových rámců existujících v současnosti v evropské politice je možné uvést dva následující hodnotové rámce. První z nich, ke kterému se v současnosti hlásí podstatnější část evropské politické elity, je založen na dvou následujících předpokladech. Za prvé, národ nemusí být vymezen negativně vůči jiným národům. Za druhé, národní stát nemusí být jedinou možnou demokratickou strukturou. V rámci současné evropské politiky je však možné se zároveň setkat i s hodnotovým rámcem, který má naopak tendenci vymezovat určitý národ negativně vůči jiným národům a popírá to, že by bylo možné vytvořit jinou demokratickou strukturu než národní stát.

Pokud tedy vezmeme v úvahu, že například rozšíření hlasování kvalifikovanou většinou představuje posílení EU jako politické struktury vůči jednotlivým národním státům, lze očekávat, že na základě dvou uvedených hodnotových rámců bude tato

změna hodnocena rozdílně. Ti, kteří připouštějí možnost existence jiné demokratické struktury, než je národní stát, nebudou tuto změnu nutně hodnotit jako negativní, zatímco ze strany těch, kteří národní stát za jedinou takovou možnou strukturu považují, lze očekávat negativní hodnocení.

Přínosy ústavní smlouvy k efektivitě EU

Zastánci ústavní smlouvy uvádějí **značný počet změn, které ústavní smlouva zavádí a které by měly podle jejich názoru být ve srovnání se současným uspořádáním EU považovány za přínos.** Zatímco část argumentů, se kterými zastánci ústavní smlouvy přicházejí, je možné spojit s kritériem **efektivity** EU, jiné z těchto argumentů se dotýkají **legitimity** EU.

V souvislosti se zvýšením efektivity EU zastánci ústavní smlouvy zdůrazňují především změnu definice kvalifikované většiny v Radě ministrů. Podle současné úpravy tohoto mechanismu, který je dán Smlouvou z Nice, je rozhodnutí na základě hlasování kvalifikovanou většinou přijato tehdy, pokud získá 72 procent tzv. vážených hlasů členských států a pokud pro něj hlasuje většina členských států a státy reprezentující alespoň 62 procent obyvatelstva. Ústavní smlouva opouští vážené hlasy jako jedno ze tří stávajících kritérií kvalifikované většiny a zavádí tzv. dvojí většinu, kdy je vyžadován souhlas 55 procent členských států reprezentujících alespoň 65 procent obyvatelstva. Tento nový mechanismus by měl vést kromě obecného zjednodušení k větší efektivitě rozhodovacího procesu. V první řadě se tímto způsobem zvýší počet koalic států, které budou schopny společně vytvořit kvalifikovanou většinu. Dále také při dalších rozšiřováních EU odpadnou vyjednávání o přerozdělení hlasů mezi členskými státy. V poslední řadě se tato změna dotýká i legitimacy EU, neboť díky opuštění vážených hlasů bude mít každý členský stát jeden hlas a bude tak v tomto směru nastolena rovnost mezi členskými státy.

Další změnou spojenou s hlasováním kvalifikovanou většinou v Radě ministrů, která by podle zastánců ústavní smlouvy měla rovněž posílit efektivitu EU, je **rozšíření hlasování kvalifikovanou většinou do dalších oblastí působnosti EU, v kterých nebylo dosud uplatňováno.** V těchto oblastech bude tedy výrazně snazší přijmout určité rozhodnutí, neboť k němu bude postačovat souhlas většiny, nikoliv všech členských států. Ústavní smlouva navíc **zavádí ustanovení tzv. passarelly.** Podle tohoto ustanovení bude možné o některých otázkách, pro které platí pravidlo jednomyslnosti, rozhodovat na základě hlasování kvalifikovanou většinou, pokud tuto možnost jednomyslně schválí Evropská rada.

Zastánci ústavní smlouvy ve spojitosti s efektivitou EU zároveň poukazují i na určitá problematická místa ústavní smlouvy. V této souvislosti však neoznačují změny zaváděné ústavní smlouvou za špatné, nýbrž naopak za nedostatečné. Problémem pro efektivitu EU může podle některých argumentů zastánců ústavní smlouvy být to, že **v některých oblastech stále platí podle ústavní smlouvy princip jednomyslného rozhodování.** V několika oblastech, v kterých se kvalifikovanou většinou hlasovat bude, byl zase připuštěn **mechanismus tzv. záchranné brzdy,** který může hlasování kvalifikovanou většinou zablokovat. Podle tohoto mechanismu bude moci členský stát zabránit hlasování kvalifikovanou většinou

(v Radě ministrů) o určité otázce tím, že požádá o to, aby se touto otázkou zabývala Evropská rada.

Na rozdíl od zastánců ústavní smlouvy její odpůrci v podstatě neuvádí žádné přínosy ústavní smlouvy k efektivitě EU, i když efektivita jako kritérium pro posuzování ústavní smlouvy není opomíjena ani z jejich strany. Na rozdíl od zastánců ústavní smlouvy se však její odpůrci domnívají, že změny předkládané ústavní smlouvou k lepšímu fungování EU nepřispívají a že současný stav je plně vyhovující.

Přínosy ústavní smlouvy k legitimitě EU

Několik podstatných přínosů ústavní smlouvy, které její zastánci zdůrazňují, je spojeno se zvýšením legitimacy EU. Jedním z těchto přínosů je **zjednodušení smluv**, na základě kterých EU existuje. V současnosti je totiž EU založena na několika základních smlouvách. Evropská struktura je tak velmi komplexní a obtížně srozumitelná pro občany. Ústavní smlouva spojuje všechny předchozí smlouvy do jednoho dokumentu.

Mezi základní přínosy ústavní smlouvy k legitimitě EU patří podle zastánců ústavní smlouvy i to, že **přesněji vymezuje rozdělení kompetencí mezi členské státy a EU**. Takovéto vymezení v dosavadních smlouvách chybělo. EU přitom bývá občas obviňována z přílišného přisvojování moci, což snižuje její legitimitu. Je třeba zdůraznit, že ústavní smlouva nemění míru kompetencí EU a členských států jako takových, ale pouze provádí jejich přesné vymezení. Ústavní smlouva v první řadě definuje principy, na základě kterých je vymezení pravomocí určeno. Prvním z těchto principů je tzv. svěření (angl. conferral), které stanoví, že EU může jednat pouze v rámci kompetencí, které jí byly svěřeny. Dalšími principy pro vymezení kompetencí EU jsou nadřazenost práva EU národnímu právu a jeho přímá účinnost, což jsou principy, k jejichž uznání došlo v rámci evropské integrace již dříve. K dalším principům týkajícím se rozdělení kompetencí mezi EU a členské státy patří subsidiarita (EU by měla jednat pouze tehdy, pokud nemůže být daných cílů dosaženo na úrovni členských států) a proporcionalita (EU by neměla činit více, než je třeba k dosažení daného cíle).

Ke zvýšení legitimacy EU prostřednictvím ústavní smlouvy by mělo dojít i díky **začlenění Charty základních práv**, která byla vyhlášena EU v roce 2000. Charta základních práv, která předtím byla pouze politickým dokumentem, se tak stane pro členské státy závaznou. Ústavní smlouva rovněž **dává občanům právo na zákonodárnou iniciativu**. Občané se tímto způsobem mohou obrátit na Evropskou komisi s návrhem na legislativní opatření. Návrh tohoto typu musí ale obsahovat alespoň jeden milion podpisů získaný ve více členských státech.

Za důležitý zdroj zvýšení legitimacy EU považují zastánci ústavní smlouvy v neposlední řadě **posílení pravomocí Evropského parlamentu a zapojení národních parlamentů do rozhodovacího procesu EU**. V souvislosti s Evropským parlamentem jako institucí volenou přímo občany členských států ústavní smlouva nejen vytváří nový systém distribuce křesel, ale také **dochází k dalšímu nárůstu významu parlamentu v rozhodovacím procesu EU**. Z procedury rozhodování, která dává ze všech existujících procedur Evropskému parlamentu nejvyšší moc, se podle ústavní

smlouvy stává standardní procedura. Zároveň je Evropský parlament posilován i v oblasti rozhodování o rozpočtu EU.

Ústavní smlouva rovněž **zapojuje do rozhodovacího procesu v EU národní parlamenty**, neboť jim umožňuje, aby dohlížely na dodržování výše zmíněného principu subsidiarity. Pokud se bude alespoň třetina parlamentů členských států domnívat, že prostřednictvím určitého návrhu dochází k porušení subsidiarity, bude muset Evropská komise nebo instituce, která daný návrh podala, tento návrh přepracovat. Bude rovněž nutné, aby Evropská komise i další instituce informovaly národní parlamenty o návrzích, které v rámci rozhodovacího procesu v EU předkládají.

Stejně jako efektivita, ani legitimita není jako kritérium opomenuta ani ze strany odpůrců ústavní smlouvy. Ti však přínos ústavní smlouvy k zvýšení legitimacy EU zpochybňují. Konkrétně se v této souvislosti objevuje například názor, že zvolené vymezení principů pro dělbu kompetencí mezi EU a členské státy danou otázkou více otevírá, než vyjasňuje. Přínos ústavní smlouvy k efektivitě a legitimitě EU je tedy podle odpůrců ústavní smlouvy nulový.

Ztráty spojené s ústavní smlouvou

Argumenty o ztrátách spojených s ústavní smlouvou, které předkládají její odpůrci, často úzce souvisí s důrazem na zachování suverenity a moci národních států. Hlavním bodem argumentů odpůrců ústavní smlouvy je již zmiňovaná **kritika nové definice kvalifikované většiny v Radě ministrů**. Podle jejich interpretace dojde na základě nové definice ke snížení moci ČR, jelikož důraz kladený v definici kvalifikované většiny na podporu schvalovaného rozhodnutí za strany států reprezentujících určitý počet obyvatelstva zvýhodňuje velké (populačně silné) státy. Neméně silně je v této souvislosti kritizováno **rozšíření hlasování kvalifikovanou většinou do dalších oblastí EU a zavedení ustanovení passarelli**, které by mělo usnadnit přechod k hlasování kvalifikovanou většinou v dalších oblastech.

Podle odpůrců ústavní smlouvy se její negativní důsledky projevují i v čistě symbolické rovině v podobě **přerodu EU do instituce blížíící se státu**. Zdrojem tohoto přerodu jsou podle odpůrců ústavní smlouvy termíny, které jsou v ústavní smlouvě používány. Např. v preambuli k ústavní smlouvě se říká, že ústavní smlouva není uzavřena mezi vysokými smluvními stranami, jak tomu u mezinárodních smluv bývá, ale namísto toho se objevuje tvrzení, že EU je založena Ústavou. V případě samotného termínu Ústava, který je pro ústavní smlouvu používán, stejně jako v případě některých nově zaváděných funkcí (prezident, ministr zahraničních věcí) jsou podle odpůrců ústavní smlouvy používány termíny, které by měly zůstat vyhrazeny pro instituce národních států.

Zastánci ústavní smlouvy neuvádějí žádné podstatnější ztráty, ke kterým by ústavní smlouva měla vést. Jako kritérium pro hodnocení ústavní smlouvy přitom nepřehlížejí ani suverenitu a moc národního státu. Proti podstatě argumentů zdůrazňujících negativní dopad ústavní smlouvy na suverenitu a moc národního státu však namítají, že vliv změn zaváděných ústavní smlouvou na moc státu je určován tím, jaké jsou jeho zájmy. Pokud je cílem určitého státu prohlubování evropské integrace, pak např. rozšiřování hlasování kvalifikovanou většinou by jeho

moc mělo spíše posílit. V případě hlasování kvalifikovanou většinou je totiž snazší prosadit určité rozhodnutí o dalším prohloubení integrace než v případě jednomyslného hlasování.

Doporučení

Jedno konkrétní doporučení, které je možno v souvislosti s otázkou přínosů a ztrát spojených s ústavní smlouvou zformulovat, je, že zastánci a odpůrci **ústavní smlouvy by neměli diskutovat pouze o konkrétních přínosech či ztrátách spojených s ústavní smlouvou, ale především o hodnotových rámcích, z kterých při hodnocení ústavní smlouvy vycházejí.** Diskuse o přínosech a ztrátách souvisejících s ústavní smlouvou ukazuje, že návrhy na konkrétní podobu a uspořádání EU jsou vždy založeny na určitém hodnotovém rámci. Tento stav je nevyhnutelný a v případě, že zvolený hodnotový rámec obsahuje z obecného hlediska přijatelné hodnoty, je možné ho považovat i za správný. Problémem současné diskuse o ústavní smlouvě je však **absence jasnějšího a důraznějšího vymezení hodnotových rámců** přítomných v příspěvcích zastánců i odpůrců ústavní smlouvy. Tato skutečnost **snižuje možnost pochopení předkládaných argumentů** a případně **může vytvářet i dojem, že diskuse o ústavní smlouvě nedává smysl.** Diskuse o konkrétních přínosech a ztrátách ústavní smlouvy a zároveň i **obecná diskuse o dalším směřování evropské integrace** by tedy měly být doprovázeny diskusí o hodnotách, na jejichž základě ti, kteří se diskuse účastní, považují určité řešení buď za přínos nebo za ztrátu.

Poznámka

Autor tohoto textu by rád poděkoval Vítovi Stříteckému za spolupráci na vytváření zápisu z uvedené konference a Petru Drulákovi a Lucii Königové za připomínky k předběžné verzi textu.

Další informace na odkazech:

Euroskop

www.euroskop.cz

Stránka Ministerstva zahraničních věcí zaměřená na otázky spojené s členstvím ČR v EU. Stránka mj. podrobně informuje o změnách, které občanům ČR přineslo členství v EU (např. pracovní možnosti, cestování, strukturální fondy).

Zastoupení Evropské komise v ČR

www.evropska-unie.cz

Prostřednictvím této stránky Zastoupení zajišťuje informační servis Evropské komise v ČR. Stránka nabízí rozsáhlé informace o struktuře a působení EU a o vývoji vztahů mezi ČR a EU.

Europa – Evropská unie On-Line

<http://europa.eu.int>

Základní zastřešující server EU, který poskytuje informace ve všech oficiálních jazycích EU. Stránky umožňují získat informace o aktuálních tématech, o politikách a institucích EU a nabízejí i její oficiální dokumenty.

Europa – Evropská ústavní smlouva

<http://europa.eu.int/constitution>

Tato stránka, která je součástí serveru EU Europa, poskytuje informace o Evropské ústavní smlouvě. Kromě plného změni ústavní smlouvy stránka nabízí krátká shrnutí hlavních změn zaváděných ústavní smlouvou, která jsou tématicky členěna.

Aktuální informace o Evropské unii

www.euractiv.com

Komplexní server spolupracující s řadou prestižních vědeckých pracovišť a poskytující množství aktuálních informací o EU. Kromě oficiálních dokumentů a prohlášení EU se zde objevují četné komentáře i odkazy na výstupy významných analytických pracovišť.

Europa - Debata o budoucnosti Evropské unie

<http://europa.eu.int/constitution/futurum>

The Trans European Policy Studies Association (Tepsa)

www.tepsa.be

Centre for European Policy Studies (CEPS)

www.ceps.be

European Policy Centre (EPC)

www.theepc.be

Centre for European Reform (CER)

www.cer.org.uk

Policy paper z konference v Plzni 21. dubna 2005
Přijetí Evropské ústavní smlouvy – přínosy a ztráty
Z cyklu konferencí
Evropská ústavní smlouva a evropská veřejnost