

POLICY PAPER

**ČESKÁ REPUBLIKA
A BUDOUCNOST EVROPSKÉ UNIE:
CO S EVROPSKOU ÚSTAVNÍ SMLOUVOU?**

Petr Drulák, Jan Karlas, Vít Beneš

květen 2007

Ústav mezinárodních vztahů, v. v. i.
Nerudova 3
118 50 Praha 1

Česká republika a budoucnost Evropské unie: co s Evropskou ústavní smlouvou?

Petr Drulák, Jan Karlas, Vít Beneš

Pozice české vlády k základním otázkám budoucího uspořádání EU nabývá v posledním období konkrétnější obrysy. Vláda přijala převažující evropskou představu, že východiskem dalších jednání o uspořádání EU by měl být stávající návrh Evropské ústavní smlouvy (dále jen ústavní smlouva). Současně však zdůraznila, že nová smlouva by měla být přehlednější a jednodušší. **Co bychom z tohoto dokumentu měli zachovat, co změnit a čeho se úplně vzdát?**

Na tuto otázku se snažila odpovědět expertní skupina,¹⁾ která se od ledna do března tohoto roku scházela v Ústavu mezinárodních vztahů. Tato diskusní setkání byla iniciována náměstkem místopředsedy vlády pro evropskou integraci Jiřím Šedivým s cílem vyhodnotit z hlediska českých představ o EU nejdůležitější změny, které oproti stávajícímu stavu přináší ústavní smlouva. **Tradiční českou rozpolcenost** v otázkách evropské integrace se skupina snažila **překonat trojím způsobem.**

Za prvé, diskuse se účastnili jak příznivci dalšího prohlubování EU, tak i jeho odpůrci. Výsledkem diskusí byly proto často kompromisy, které v plné míře neuspokojují patrně žádného z účastníků, ale které představují ještě přijatelné konsenzuální východisko pro český postup v EU. **Za druhé,** skupina se shodla na několika základních principech žádoucího fungování EU: plnoprávné členství, naplnění čtyř základních svobod, otevřenost dalšímu rozšiřování, efektivní vnější působení EU, zpřehlednění fungování EU a jasné rozdělení kompetencí uvnitř EU. Z hlediska těchto principů pak probíhala diskuse o textu ústavní smlouvy. **Za třetí,** ne vždy se podařilo překonat názorové rozdíly mezi členy skupiny, a v takových případech skupina došla k závěru, že daná ustanovení nelze z české pozice jednoznačně vyhodnotit.

Tento policy paper shrnuje nejdůležitější výsledky jednání skupiny. Identifikuje ty oblasti, v nichž se účastníci diskusí shodli, že jsou buď výhodné, či nevýhodné. Mezi oblastmi, kde **převažují výhody nad nevýhodami,** patří **obecná ustanovení EU, vnitřní trh a ekonomické politiky a také vnější činnost Unie.** Naopak je tomu v případě **institucí EU, unijních financí, vnitřních věcí a spravedlnosti a Listiny základních práv.**

Oblasti s převahou výhod

Obecná ustanovení

Obecná ustanovení představují jednu z oblastí integrace, ve které **převládají výhodná ustanovení ústavní smlouvy (11) nad nevýhodnými (4)**. Mezi výhodné části ústavní smlouvy patří ustanovení **Základní svobody* (I-4)** i vymezení **Základních práv* (I-9)** (symbol* označuje ustanovení, která skupina identifikovala z českého pohledu jako zvláště důležitá). Přítomnost obou článků ve smlouvě je nezbytná v případě vypuštění Listiny základních práv EU (dále jen Listina), kterému by ČR měla dát přednost. Článek I-9 navíc zmiňuje přistoupení k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv, jehož podmínky dále specifikuje „Protokol týkající se čl. I-9 odst. 2 Ústavy o přistoupení Unie k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod“. Právě přistoupení EU ke zmíněné úmluvě představuje vhodnější alternativu k Listině. Výhodný je i **mechanismus uzavření smlouvy o přistoupení k úmluvě podle článku III-325**, neboť přesně definuje způsob přistoupení.

Mezi výhodné články patří i jeden z článků zabývajících se dělbou pravomocí mezi EU a členskými státy, konkrétně **Základní zásady* (I-11)** těchto vztahů. Pozitivní obsah tohoto ustanovení vyplývá ze zásady subsidiarity a proporcionality a ze zapojení národních parlamentů. Do stejné kategorie patří i **Zvláštní ustanovení týkající se společné zahraniční a bezpečnostní politiky a společné bezpečnostní a obranné politiky (I-40 a I-41)**. Uvedená ustanovení totiž nejsou v kolizi se závazky ČR v NATO a vhodně definují podmínky účasti na strukturované spolupráci v rámci společné bezpečnostní a obranné politiky (negativně zde nicméně skupina vyhodnotila možnost rozšiřovat hlasování kvalifikovanou většinou – HKV – v Radě ministrů na základě rozhodnutí Evropské rady). Mezi výhodné články obecných ustanovení náleží i **zavedení HKV pro dobrovolné vystoupení z Unie* (I-60.2)**, jelikož stanovuje způsob rozhodování v případě méně pravděpodobné, ale zřejmě velmi citlivé žádosti určitého členského státu o vystoupení.

Další, poměrně rozsáhlá část článků obecných ustanovení **je sice výhodná, ale přesto k ní lze z hlediska ČR mít určité výhrady**. Do této kategorie patří např. článek **Výlučné pravomoci* (I-13)**, který celkově přispívá k jasnému vymezení kompetencí uvnitř EU. Odstavec 2 (mezinárodní smlouvy) tohoto článku by byl nicméně výhodný tehdy, pokud by se jednalo o doplnění výlučných pravomocí Unie o pravomoc uzavírat mezinárodní smlouvy ve vyjmenovaných oblastech. Při nejasném vymezení sdílených pravomocí, které v současnosti existuje, však hrozí vytlačení členských států z mezinárodněprávní subjektivity. Odstavec 2 si proto vyžaduje vyjasnění.

Obdobně **Protokol o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii a Protokol o používání zásad subsidiarity a proporcionality*** objasňují vymezení pravomocí v EU a posilují demokratickou kontrolu. U těchto protokolů by ale mělo dojít k prodloužení lhůty, během které mohou vnitrostátní parlamenty (či komory vnitrostátních parlamentů) zaslat odůvodněné stanovisko k tomu, proč zpochybňují soulad určitého návrhu se zásadou subsidiarity. Bylo konstatováno, že vzhledem k často zdlouhavým procesním pravidlům národních parlamentů může příliš krátká lhůta znemožnit efektivní kontrolu zásady subsidiarity z jejich strany. V oblasti trestní

spolupráce by bylo vhodné prosazovat tzv. závaznou červenou kartu. Podle tohoto principu by v případě odpovídajícího počtu námitek kvůli porušení zásady subsidiarity musel být legislativní návrh automaticky stažen, nestačilo by pouze přezkoumat námitku.

Jako výhodné s výhradou se jeví i **Právní akty Unie* (I-33)**. Výhodnost tohoto ustanovení spočívá v tom, že zjednodušuje druhy právních aktů a tím napomáhá zpřehlednění fungování EU. V případě tohoto článku je ale třeba se vyvarovat nežádoucího rozšíření zásady přímého účinku i do oblasti tzv. třetího pilíře. Za přínosnou lze považovat i **Doložku solidarity* (I-43)**, neboť zakotvuje pomoc členskému státu v případě teroristického útoku a přírodní nebo člověkem způsobené pohromy. Mělo by však dojít k odstranění duplicit objevujících se v souvislosti s tímto ustanovením v dalších částech ústavní smlouvy. Ve smlouvě se totiž objevuje více ustanovení s podobnou funkcí, jako je uvedená doložka solidarity (III-329, asi i I-41.7), a může tak dojít k jejich kolizi. Otázku solidarity by mělo řešit pouze jedno ustanovení. Mezi výhodné články, ke kterým však lze mít výhradu, můžeme zařadit i **Posílenou spolupráci* (I-44 a III-416 až III-423)**, která může obecně napomoci např. efektivnímu vnějšímu působení EU a přitom umožnit některým členským státům se na daném integračním projektu nepodílet. Vznik posílené spolupráce by ale neměl záviset na souhlasu Evropského parlamentu.

Mezi nevýhodné články obecných ustanovení naopak patří Název smlouvy* – Smlouva o Ústavě pro Evropu. Ze symbolických důvodů by bylo vhodné použít jiný název, např. „Základní smlouva“. Nevýhodné opatření představuje i **Doložka flexibility* (I-18)**. Vymezení oblastí, kde není možná harmonizace, musí být rozšířeno. Tím se zabrání nadměrnému otevření prostoru pro rozšiřování pravomocí, kdy jedno hlasování může zvrátit pravomoci EU. Vypuštění doložky flexibility doprovázené zpřesněním pravomocí by však na druhou stranu mohlo vést i k přílišnému sešňarování Unie při plnění jejích cílů. Stávající doložku flexibility (I-18) a úpravu sdílených pravomocí (I-12.2.) by proto měla nahradit tzv. **obousměrná flexibilita***. Toto pojetí flexibility by umožňovalo zpětný přesun pravomocí z evropské úrovně na úroveň členských států.

Jako nevýhodný se jeví i **Řádný postup pro přijímání změn* (IV-443)** a **Zjednodušený postup pro přijímání změn (IV-444 a IV-445)**. U řádného postupu je třeba odstranit souhlas Evropského parlamentu jako podmínku pro nesvolání Konventu (odstavec 2). Rozhodnutí o svolání Konventu by mělo být ponecháno na Evropské radě. Současné ustanovení totiž narušuje svobodnou vůli států modifikovat jimi uzavřenou mezinárodní smlouvu, v tomto případě tedy ústavní smlouvu. Článek IV-444 týkající se zjednodušeného postupu dále umožňuje změnu uvedené smlouvy na základě konkludentního souhlasu vnitrostátních parlamentů (pokud k určitému typu změn smlouvy některý z parlamentů nevysloví nesouhlas, postačí k přijetí změny smlouvy souhlas Evropské rady). V případě změn smlouvy specifikovaných v odst. 1 a 2 čl. IV-444 se tak obchází standardní proces schvalování mezinárodních smluv (jejich změn), což by zřejmě vedlo ke kolizi s ústavními předpisy členských zemí.

Vnitřní trh a ekonomické politiky

Čtyři svobody vnitřního trhu patří mezi tradiční priority České republiky, což se odráží i v hodnocení konkrétních článků v oblasti vnitřního trhu a ekonomické politiky. V oblasti volného pohybu osob se jako **pozitivní** inovace jeví **Opatření v oblasti sociálního zabezpečení migrujících pracovníků* (III-136)**, kterou je možné chápat jako pozitivní příspěvek k naplnění svobody pohybu pracovních sil na vnitřním trhu. Z tohoto důvodu je u tohoto článku kladně hodnocen i **přechod na HKV** doprovázený doplňkovým mechanismem „Emergency break“ a přechod na HKV v případě **Svobody usazování* (III-141)**.

Inovace, se kterými přichází články týkající se **Výzkumu a technického vývoje (III-248 a III-250)**, zakotvují podporu vědy a výzkumu ze strany Unie, která je žádoucím doplňkem podpory národní. Tyto články lze tedy ohodnotit jako **výhodné**. K zabezpečení fungování vnitřního trhu by bylo **vhodné** podpořit vytvoření **Prostředků evropského práva duševního vlastnictví (III-176)**. Dále pak v rámci hospodářské a měnové politiky hodnotíme jako **pozitivní** ustanovení týkající se **podmínek používání Protokolu o postupu při nadměrném schodku (III-184.13)**. Důvodem je zájem ČR na existenci efektivního režimu zajišťujícího dodržování dohodnutých pravidel v této oblasti.

Zájem České republiky na liberalizaci vnitřního trhu a jeho hladkém fungování se promítá i do pozitivního hodnocení úpravy **Pravidel hospodářské soutěže (III-161 až III-169, mimo III-167.2c)**. Jedinou **výhradu** lze vznést vůči přetrvávající **výjimce týkající se Podpory poskytované hospodářství určitých oblastí Spolkové republiky Německo postížených rozdělením Německa (III-167, odst. 2c)**. Sedmnáct let po sjednocení Německa působí tento odstavec poněkud diskriminačně a měl by být z nového textu vypuštěn. Přechod na HKV při **úpravách statutu ESCB (III-187.3)** je možné označit z hlediska fungování Unie jako **výhodný**, ovšem **s výhradou**, že status ESCB není možné měnit bez souhlasu ECB jakožto klíčového orgánu měnové politiky EU.

Stejně tak i ustanovení přinášející inovace v oblasti **Energetiky (III-256)** je pro ČR **výhodné s výhradou**. Kladně je možné ho ohodnotit především s ohledem na zabezpečení fungování trhu s energií a na vnější energetickou bezpečnost (zabezpečení dodávek energií). Na druhou stranu může stávající podoba tohoto článku vytvářet právní základ pro omezování práva členského státu stanovit podmínky pro využívání svých energetických zdrojů, jeho volby mezi různými energetickými zdroji a základní skladby zásobování energií. Bylo by proto vhodné odstranit některé formulace v odst. 2 (např. vazbu na čl. III-234.2c), které by mohly vést k omezení výše zmíněných práv.

Naopak mezi **nevýhodné** inovace z pohledu ČR patří jedno z ustanovení v oblasti hospodářské, sociální a územní soudržnosti. Jedná se o **čl. III-223, odst. 1**, který zavádí HKV při stanovení **Úkolů strukturálních fondů a Fondu soudržnosti**. Definice úkolů a cílů strukturálních fondů a Fondu soudržnosti zásadním způsobem ovlivňuje směřování finančních toků z těchto zdrojů a měla by tedy podléhat konsenzu členských států. Jako nevýhodný hodnotíme i přechod na HKV při stanovení **Zásad dopravního režimu (III-236 mimo 236.2b)**, které opět představují poměrně zásadní

oblast z pohledu ČR jako tranzitní země. Jedinou dílčí výjimkou je oblast **kabotáže (III-236.2b)**, kde se zájem ČR na její liberalizaci promítl i do **pozitivního** hodnocení přechodu na HKV.

Vnější činnost Unie

Skupina se nedokázala shodnout na postoji k některým důležitým inovacím v rámci vnější činnosti Unie (např. funkci ministra zahraničí EU), nicméně ustanovení, kde byla shoda možná, byla hodnocena spíše pozitivně. Pro ČR je **výhodná** úprava **Obecně použitelných ustanovení vnější činnosti Unie (III-292 a III 293)**, protože tato ustanovení zajišťují stabilizující vnější působení EU v mezinárodním prostředí. Stejným způsobem byla ohodnocena i úprava **Financování SZBP (III-313)**, která mimo jiné vhodným způsobem řeší financování operací souvisejících s vojenstvím nebo obranou, jichž se neúčastní všechny členské státy. Ve vztahu k článku specifikujícímu podmínky a způsob **Provádění doložky solidarity (III-329)** doporučujeme zaujmout **kladný postoj s výhradou**, vzhledem k již zdůrazněnému významu uvedené doložky. Výhrada se týká nutnosti přesnějšího vymezení situací, na které se doložka solidarity vztahuje. Doporučuje se také změnit formulaci poslední věty prvního odstavce takovým způsobem, aby bylo zřejmé, že poskytnutí bilaterální pomoci ve smyslu tohoto odstavce není podmíněno koordinací v rámci Rady.

Naopak jako nevýhodná s výhradou se jeví úprava uzavírání **Mezinárodních smluv* (III-323 až III-326)**. Stávající návrh ústavní smlouvy totiž umožňuje příliš extenzivní výklad (postačující podmínkou k uzavírání smluv Uníí je „nezbytnost k dosažení cílů stanovených Ústavou“), který by de facto vedl k oslabení mezinárodněprávní subjektivity členských států. Pozitivní výhrada se týká zapojení EP: lze ocenit zapojení EP do procesu uzavírání smluv v oblastech, kde má legislativní pravomoci ve vnitroeuropejských záležitostech, protože to přispívá k právní jistotě (III-325.6).

Oblasti s převahou nevýhod

Instituce

V oblasti institucí se jako výhodná jeví pouze dvě ustanovení, a to ještě s výhradou. Jde o složení **Rady ministrů* (I-24)** (rotující předsednictví) a o **zřízení specializovaného soudu připojeného k Tribunálu (III-359.1)**. Tato ustanovení mohou zvýšit institucionální výkonnost EU. O konkrétních podmínkách fungování společného předsednictví tří zemí by ovšem měla Evropská rada rozhodovat jednomyslně, a nikoliv kvalifikovanou většinou. Stejně tak by se HKV nemělo vztahovat na změny multilingválního režimu v případě článku III-359.1.

Mezi nevýhodné institucionální změny **můžeme naopak zařadit čtyři ustanovení**. Patří k nim **Předseda Evropské rady* (I-22)**, kde by mělo být prioritou zachování statu quo. Tato funkce by totiž mohla zkomplikovat fungování EU, neboť by kladla velké nároky na koordinaci mezi předsedou Evropské rady a předsednictvím Rady ministrů. Pokud to není možné, mělo by alespoň dojít k vyjasnění kompetencí předsedy. V případě existence funkce předsedy by měl být předseda volen

jednomyslně. Nevýhodný je i přechod k HKV v souvislosti s **Předsednictvím v Radě*** (I-24.7) a **vymezení kvalifikované většiny v Evropské radě a v Radě*** (I-25). Je třeba zachovat stejný procentuální podíl podle počtu obyvatel i počtu států (např. 60% – 60%). Do stejné kategorie náleží i **Jmenování ministra zahraničních věcí Unie*** (I-28.1). Pokud by tato funkce byla ustavena, měl by být její vykonavatel jmenován konsenzem a nikoliv kvalifikovanou většinou. Ze symbolických důvodů není dále vhodné tuto funkci nazývat „ministr zahraničních věcí Unie“.

Finance

V oblasti financování EU lze najít několik nevýhodných ustanovení a žádné ustanovení výhodné. K nevýhodným ustanovením konkrétně náleží **Opatření pro systém vlastních zdrojů Unie*** (I-54.4) (z hlediska výhodnosti zavedení HKV), **Passarelle při přijímání víceletého finančního rámce** (I-55.4) a **Rozpočtová pravidla*** (III-404). V klíčové oblasti financování se totiž zdá být nutné zachovat kontrolu jednotlivých členských států nad unijním rozhodováním. Z tohoto důvodu se zavedení passarelle u víceletého finančního rámce a HKV u vytváření vlastních zdrojů EU jeví jako nevýhodné.

Listina základních práv EU

Listina základních práv*, která tvoří Část II ústavní smlouvy (čl. II-61 až II-114), představuje **nevýhodný** krok. Za výhodnější alternativu můžeme považovat vymezení základních lidských práv formou dalších ustanovení obsažených v první části smlouvy – **Základní svobody*** (I-4) a **Základní práva*** (I-9) – a přistoupení EU k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv („Protokol týkající se čl. I-9 odst. 2 Ústavy o přistoupení Unie k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod“).

Vnitřní věci a spravedlnost

Části ústavní smlouvy týkající se prostoru svobody, práva a bezpečnosti se ukázaly jako poměrně kontroverzní. Pokud se u některých ustanovení podařilo najít konsenzus ohledně pozice ČR, vyznělo hodnocení negativně. Přechod na HKV v oblasti **Správní spolupráce v oblasti svobody, bezpečnosti a práva** (III-263) a v **záležitostech týkajících se činnosti Eurojustu** (III-273), je pro ČR nevýhodný. Stejně tak by se mělo upustit od přechodu na HKV v oblasti **Policejní spolupráce** (III-275.2) a činnosti **Europolu** (III-276). Toto hodnocení odráží skutečnost, že se jedná o úpravy vyžadující zásadní změny v národních právních rádech a změny ve fungování příslušných národních orgánů.

Doporučení pro pozici České republiky

Evropská unie a s ní i Česká republika se v současnosti dostávají do situace, kdy je třeba přejít od obecných úvah o výhodnosti či nevýhodnosti ústavní smlouvy k **hodnocení jejích jednotlivých ustanovení**. Jasně definovaná pozice k dílčím ustanovením ústavní smlouvy je předpokladem účinné obhajoby zájmů ČR v jednáních o nové smlouvě. Detailní vymezení výhodných či nevýhodných oblastí umožní české diplomacii lépe soustředit svoje úsilí na pasáže, jejichž zachování a nebo změnu či vypuštění považuje ČR za klíčové.

V některých oblastech integračního procesu **převládají ustanovení současné ústavní smlouvy, která by ČR měla aktivně podpořit**, nad ustanoveními, u nichž by měla usilovat o jejich změnu či odstranění. Jedná se o **obecná ustanovení, vnitřní trh a ekonomické politiky a vnější činnost**. S opačným poměrem výhodných a nevýhodných ustanovení se naopak setkáváme v **oblasti institucí, financí a vnitřních věcí a spravedlnosti**. U **velkého počtu ustanovení ústavní smlouvy však ČR nemusí zaujímat vyhraněnou pozici**, buď proto, že mají z českého pohledu **neutrální charakter** (není zde výrazné pro ani proti) nebo proto, že Českou republiku **vnitřně rozdělují**.

¹⁾ Složení expertní skupiny

Vít Beneš, Ústav mezinárodních vztahů, v. v. i.

Tomáš Boček, Ministerstvo zahraničních věcí ČR

Jiří Brodský, Kancelář prezidenta republiky

Petr Drulák, Ústav mezinárodních vztahů, v. v. i.

Tomáš Ehler, Ministerstvo zahraničních věcí ČR

Pavel Hasenkopf, Kancelář prezidenta republiky

Jan Karlas, Ústav mezinárodních vztahů, v. v. i.

Petr Kratochvíl, Ústav mezinárodních vztahů, v. v. i.

Radek Pech, Ministerstvo zahraničních věcí ČR

Lenka Pítrová, Parlamentní institut

Jiří Šedivý, náměstek místopředsedy vlády pro evropské záležitosti

zástupce Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR

zástupci Ministerstva zahraničních věcí ČR