

BUDOUCNOST EVROPSKÉ INTEGRACE PO PŘIJETÍ SPOLEČNÉ ÚSTAVY EU

Radek Mazák

Univerzita Pardubice, Fakulta ekonomicko-správní, Ústav veřejné správy a práva

Abstract: *The group of the four most powerful European countries hopes to agree on the final form of EU-convention by the end of 2003. The problem are several details, especially new voting system and the role of EU presidency. The most states are also afraid of loosing their national character and possibility to built independent legal acts. The convention means for them strong unification and removing decisions from member countries to the central level in Brussels. If the draft is accepted at the summit in Brussels, the process of referendums in 25 countries will follow. The biggest obstacle is that the majority of citizens is not involved in this process and they do not receive enough information and support from their political representatives. For this reasons the possible referendums may delay the term after which the new convention will be valid, accepted and real.*

Keywords: *European union, European convention, convent, candidate countries, integration process, enlargement of the EU, institutions of the EU*

Klíčová slova: *Evropská unie, evropská ústava, konvent, kandidátské země, evropská integrace, rozšíření EU, instituce EU*

1. Úvod

Budoucí ústava ovlivní zásadním způsobem životní realitu, pracovní a podnikatelské podmínky 450 milionů obyvatel 25 členné unie. Otázkou je míra informací, které od politiků proniknou k občanům. Sami političtí reprezentanti mají obavy, aby nová forma integrace nebyla ohrožena malou podporou občanů v případně konaných referendech. Záleží na vývoji budoucích několika měsíců, do jaké míry se na sporných bodech ústavy shodnou státy takzvané „velké čtyřky“ s menšími zeměmi. Termínem „velká čtyřka“ jsou označovány Německo, Anglie, Francie, Itálie a jejich vrcholoví politici, zejména Gerhard Schröder, Jacques Chirac, Silvio Berlusconi a Tony Blair. Už na samém počátku jednání je důležité formovat zásadní postoje v preambuli ústavy. Státy požadují viditelný odkaz na kulturní, náboženské a humanistické dědictví Evropy, silně katolické státy vyvíjí určitý tlak na výslovné zakotvení křesťanských hodnot. Kromě těchto požadavků je třeba vyvrátit obavy občanů z nadvlády většiny a prezentovat ústavu jako dokument, který umožní toleranci menšin, rozdílností a umožní soužití v evropské společnosti [1].

2. Leakenská deklarace a význam Konventu v procesu jednání o ústavě

Historicky největší rozšíření Evropské unie bylo definitivně potvrzeno již v roce 2002 během významného summitu EU v Kodani ve dnech 12.-13. prosince 2002. Tento summit byl oficiální a skutečnou pozvánkou do Unie pro deset kandidátských zemí včetně České republiky. Protože se summit konal za dánského předsednictví, hlavním vyjednáváním byl pověřen právě dánský premiér A. Rasmussen. Kandidátské země přistoupily nakonec s mnoha výhradami na nabídnuté podmínky, proto se od 1. května stane nová Evropská unie s 25 členy skutečností. Toto rozšíření zcela logicky ztíží správu celého evropského prostoru, proto se musí EU nyní věnovat otázce budoucí jednotné evropské ústavy ještě před vstupem nových států. Pravděpodobně největší smysl evropské ústavy lze spatřovat v povýšení dosavadních

smluv Evropských společenství – Římské, Maastrichtské, Amsterodamské a smlouvy z Nice, což by mělo zaručit pevnější soudržnost 25 zemí v Unii. Jasný a srozumitelný celoevropský dokument požadovali během 90. let evropští politici včetně bývalého českého prezidenta Václava Havla.

Konvent byl zřízen jako orgán pro přípravu ústavy v roce 2002. Jeho činnost byla ukončena v červenci 2003. Na základě tzv. Leakenské deklarace přijaté Evropskou radou již v roce 2001 byly Konventu uloženy významné úkoly, především lépe definovat a rozdělit kompetence v EU, zjednodušení používaných instrumentů EU, podpora demokracie a efektivnosti. Zásadním však byl požadavek zjednodušení existujícího smluvního rámce EU, což vedlo k návrhu textu budoucí ústavy. Konvent nemohl připravit již kompletně hotový text ústavy, neboť k tomu neměl potřebný politický mandát [3].

Konvent fungoval jako shromáždění zástupců vlád, parlamentů a evropských institucí, jeho úkolem bylo formulovat pouze hlavní body evropské ústavy. Významný vliv mělo předsednictvo Konventu v čele s předsedou, kterým byl Valéry Giscard d'Estaing. Z diskusí v Konventu vzešly atributy, které by dosavadní podobu EU změnily zásadním způsobem. V současné době je text ústavy zhruba z 95 procent hotov. Konventem formulovaný návrh ústavy obsahuje několik sporných bodů, o kterých budou všechny zúčastněné státy jednat během mezivládní konference:

- Změna konstrukce kvalifikované většiny pro hlasování v Evropské radě
- Přejedání většiny oblastí působnosti EU do systému rozhodování kvalifikovanou většinou
- Posílení spolupráce v oblasti bezpečnostní politiky
- Začlenění Charty základních práv a svobod do textu ústavy
- Vznik funkce prezidenta Evropské rady
- Vznik funkce ministra zahraničních věcí EU
- Omezení rotačního předsednictví jednotlivých zemí v Evropské radě
- Otázka další existence evropského komisaře pro každou zemi

Tyto požadavky by měly v převážné většině platit od roku 2009, vyjednávání o těchto sporných bodech proti sobě bude opakovaně stavět velké ekonomicky a politicky silné země a malé státy.

3. Jednání na Mezivládní konferenci a nutnost ratifikace ústavy

Konference je vyhlášována vždy, pokud chce Unie pozměnit základní smlouvy. Současná konference týkající se ústavy je již šestá v historii Evropských společenství. První taková konference se konala v roce 1985, hlavním tématem byl jednotný vnitřní trh. Náplní jedné z dalších Mezivládních konferencí byla v roce 1990 příprava Maastrichtské smlouvy o Evropské unii. Současná konference o evropské ústavě by měla skončit v červnu 2004, ještě před novými volbami do Evropského parlamentu.

Nyní je dění uvnitř EU pod vedením Itálie jako předsedajícího státu. Na nejvyšší úrovni o budoucí ústavě jednali během října 2003 šéfové vlád 25 zemí na zvláštním summitu v Římě. Římský summit představuje v kontextu Mezivládní konference pouze jakési úvodní setkání. Nejsložitější zůstává otázka, zda se přijetím ústavy evropská soudržnost prohloubí, nebo zpomalí.

Po případném úspěšném ukončení ústavní mezivládní konference je však nezbytné schválenou podobu ústavy ratifikovat a text ústavy v jednotlivých státech prezentovat a obhájit před občany. Ratifikace musí být provedena věrohodným způsobem, záleží na jednotlivých státech, zda se rozhodnou pro uspořádání referenda, nebo postačí schválení příslušným národním parlamentem. Jednotlivé státy s uspořádáním referenda váhají, neboť není jasné, jaká je skutečná informovanost občanů o důsledcích přijetí ústavy. Lidé mohou ústavu vnímat jako další omezení státní suverenity a posílení nadnárodních institucí. Referendum bude pravděpodobně vyhlašovat Dánsko, Francie, Švédsko a Velká Británie. Německo, Španělsko a Lucembursko referendum nejspíše pořádat nebudou, například v Německu by referendum bylo vázáno na změnu ústavy, k čemuž zatím není politická podpora. Rovněž není jasné, jaký důsledek by mělo neratifikování ústavy v některém ze států. Existuje návrh, aby ústava vstoupila v platnost, pokud bude ratifikována 2/3 zemí. Státy, kde se ratifikace nezdaří by následně obdržely určité přechodné období pro dokončení ratifikace.

I když v návrhu Konventu je uvedeno, že právo EU má přednost před právem členských zemích, je třeba brát toto stanovisko s rezervou. Hlavní kompetencí EU nebude zbavovat členské státy pravomocí a tyto pravomoci centralizovat, členské státy budou nadále moci rozhodovat o svých právech, Unie bude moci vyvíjet pouze podpůrné aktivity respektující princip subsidiarity. Pouze členské státy rozhodnou, jaká práva a pravomoci mohou být postoupeny do Bruselu. Bylo by zbytečné, kdyby se v Bruselu rozhodovalo o otázkách, které dokáží samostatně a efektivně vyřešit sami členské státy. Například v oblasti dopravy bude užitečným řešením, pokud bude sjednocena maximální rychlost na evropských dálnicích, avšak rozhodnutí o povolení rychlosti na ostatních typech silnic by mělo být výlučně na rozhodnutí konkrétního členského státu [7].

4. Možné problémy při jednacím procesu

V pohledu na návrh evropské ústavy nejsou jednotné ani jednotlivé evropské instituce. Stanoviska Evropské komise a Evropského parlamentu jsou rozdílná. Původní návrh vzešlý z konventu odmítá Evropská komise prostřednictvím svého prezidenta Romana Prodiho. Jedná se zejména o budoucí počet komisařů s hlasovacím právem, prezident Evropské komise podporuje požadavky menších států, usiluje o vytvoření silné exekutivy a komise, kde všichni členové budou mít přidělena stejná práva. Tento požadavek může být chápán jako snaha o vytvoření protiváhy vůči velkým státům Unie a vůči Evropskému parlamentu. Prezident Evropské komise odmítá budoucí fungování Komise s dvěma typy komisařů dle přidělení či nepřidělení hlasovacích práv. Naproti tomu by zástupci Evropského parlamentu chtěli vliv a pozici Evropské komise oslabit. Zajímavostí je, že zástupci Evropského parlamentu se předchozích Mezivládních konferencí neúčastnili, pouze po ukončení konference byli seznámeni s jejími výsledky. Nyní došlo v tomto směru k významné změně, předseda Evropského parlamentu Pat Cox se účastnil zahájení Mezivládní konference na summitu v Římě. Návrh ústavy posiluje význam Evropského parlamentu, europoslanci by nově získali právo volit předsedu Evropské komise oproti nynějšímu stavu, kdy ho pouze schvalují.

Plánované rozložení hlasů v klíčových institucích Evropské unie je uvedeno v následující tabulce:

tabulka 1: Členské státy EU25 a rozložení hlasů

stát	počet obyvatel (mil.)	Evropský parlament		Evropská rada	
		počet poslanců	počet občanů na 1 poslance	počet členů	počet občanů na 1 člena ER
Lucembursko	0,4	6	66 667	4	100 000
Malta	0,4	5	80 000	3	133 333
Kypr	0,8	6	133 333	4	200 000
Estonsko	1,4	6	233 333	4	350 000
Slovinsko	2,0	7	285 714	4	500 000
Lotyšsko	2,4	9	266 667	4	600 000
Irsko	3,7	13	284 615	7	528 571
Litva	3,7	13	284 615	7	528 571
Finsko	5,2	14	371 429	7	742 857
Dánsko	5,3	14	378 571	7	757 143
Slovensko	5,4	14	385 714	7	771 429
Rakousko	8,1	18	450 000	10	810 000
Švédsko	8,9	19	468 421	10	890 000
Portugalsko	9,9	24	412 500	12	825 000
Maďarsko	10,0	24	416 667	12	833 333
Belgie	10,2	24	425 000	12	850 000
Česká republika	10,3	24	429 167	12	858 333
Řecko	10,6	24	441 667	12	883 333
Nizozemí	15,8	27	585 185	13	1 215 385
Polsko	38,6	54	714 815	27	1 429 630
Španělsko	39,4	54	729 630	27	1 459 259
Itálie	57,7	78	739 744	29	1 989 655
Francie	59,1	78	757 692	29	2 037 931
Anglie	59,4	78	761 538	29	2 048 276
Německo	82,0	99	828 283	29	2 827 586
EU celkem	450,7	732	615 710	321	1 404 050

Pramen: Der Spiegel exklusiv für Týden - in Týden č. 40/2003, s. 60-61

Je rovněž třeba počítat s nemalým vlivem euroskeptiků. V oblasti politiky najdeme osobnosti, které další integraci intenzivně podporují a za euroskeptiky označují často všechny ostatní politiky, kteří současný vývoj v EU vidí kriticky. Pozornost si zaslouží definice uvádějící euroskeptika jako osobu zrazující ostatní od integrace kvůli svému osobnímu prospěchu a z obavy, že oni sami neobstojí v evropské konkurenci a ve sjednocené 25 členné Evropě by mohli ztratit svou pozici. Dle těchto odpůrců integračního procesu a chystané ústavy prospěje další rozšiřování pouze elitám, pokud mezi příslušníky elit zahrneme politiky, manažery, analytiky, poradce a lobbisty. Právě těmto lidem nejvíce záleží na co nejvyšším stupni unifikace Evropy, aby se tak mohl rozšířit dosud omezený prostor pro jejich působnost a rostoucí ambice. Například příslušníci špičkové politiky v Bruselu jsou vedeni motivací rozhodovat a ovlivňovat podmínky pro miliony lidí v celé Evropě, nejen pouze v Belgii [4]. Další aktuální případ odporu vůči integraci lze pozorovat v současné době ve Švýcarsku. Zde je euroskepticismus využíván pro z velké části populistickou kampaň před parlamentními

volbami. Jasně „ne“ evropské integraci si do svého programu dala Švýcarská lidová strana (SVP) reprezentovaná Christophem Blocherem. Kampaň odpůrců sjednocování Evropy a přijetí společné ústavy má řadu velmi podobných atributů, které lze pozorovat nejen ve Švýcarsku, ale právě v souvislosti s Mezivládní konferencí se budou objevovat i v ostatních evropských zemích. Jde zejména o:

- Obavy z přebujelé bruselské byrokracie
- Očekávané zpomalení ekonomického růstu díky nutným výdajům na rozšíření
- Přílivu levných pracovních sil, především z nově přijatých východních zemí
- Zhoršení bezpečnosti díky volné mobilitě osob, nárůst kriminality
- Nevhodná konkurence levnějších výrobců z nově vstupujících zemí

5. Spojenci České republiky

Pro úspěch vyjednávání o ústavě je zásadní nutnost prezentovat názory za skupinu zemí než jednotlivě. Zde je překvapující skutečnost, že tradiční rivalové – Rakousko a Česká republika vystupují nyní jako spojenci v čele skupiny menších států, které svým spojenectvím chtějí ovlivnit podobu ústavy. Do skupiny těchto menších států patří ještě například Finsko, Maďarsko, Slovinsko, Litva a Malta. Jejich požadavky byly před zahájením římského summitu zaslány italskému premiérovi Silviu Berlusconi. Menší země požadují mít pro každou zemi vlastního komisaře s možností hlasovat. To odporuje původnímu záměru, který počítal pouze s 15 komisaři majícími hlasovací právo z celkového počtu 25 komisařů od roku 2009. Státy se dále obávají ztráty svého vlivu, pokud by skutečně došlo ke zrušení současného systému rotujícího předsednictví v Evropské radě. Důvodem je, že při počtu 25 států by trvalo 12,5 roku, než by se země dostala k postu předsedy. Menší státy chtějí tento systém obhájit, neboť ho vcelku oprávněně považují za výzvu a užitečnou školu pro zlepšení práce státní administrativy v předsedajícím státě, což by pomohlo zejména novým kandidátům. Polsko se do skupiny menších států na stranu České republiky a Maďarska nepřipojilo, naopak polská strana si vybrala jako svého spojence Španělsko.

Požadavky české delegace, která se účastní Mezivládní konference o ústavě je možné shrnout do 3 hlavních bodů:

- Všechny členské státy by měly mít v Evropské unii svého komisaře
- Pro prosazení návrhu ústavy by muselo hlasovat minimálně 60 procent států EU, jejich hlasy však musí zároveň představovat váhu 60 procent obyvatel, aby nedošlo k snadnému přehlasování menších zemí ze strany velkých států
- Pokud by došlo ke změně dosavadního jednomyslného rozhodování o zahraničních a obranných záležitostech na rozhodování většinové, pak by s touto změnou musely souhlasit i jednotlivé národní parlamenty

K největším kritikům budoucí ústavy v české politické reprezentaci patří již tradičně Občanská demokratická strana (ODS) a Komunistická strana Čech a Moravy (KSČM). Přesto výše uvedené požadavky sestavené vládou opoziční strany převážně respektují, vláda je ale kritizována za neuspořádání sněmovní diskuse o návrhu ústavy ještě před zahájením Mezivládní konference v Římě. Otázky představené na úvodní části Mezivládní konference v Římě budou dále zpřesněny na dalším pokračování této konference – na summitu v Bruselu, kde dojde ke schůzce šéfů evropských vlád. Česká delegace očekává právě růst podpory pro svůj hlavní požadavek týkající se vlastního komisaře s hlasovacím právem pro každou zemi

i po roce 2009. Dále se očekávají sporné otázky, zda se v předsednictví v Radě EU bude střídát vždy skupina zemí, dále systém vážení hlasů navržený v Nice a systém tzv. dvojí většiny navržený konventem [6]. Při jednáních během Mezivládní konference bude hlavním důvodem pro navazování strategických spojení obava z přílišného vlivu velkých států. Jde především o Německo, Francii, Itálii, Belgie, Nizozemí a Lucembursko, které prosazují zachování původního návrhu celé ústavy a navržený text schválit ještě do konce roku 2003. Lze očekávat, že Německo bude podporovat variantu s co možná nejmenšími změnami od původního návrhu ústavy předložené Konventem. K aktuální silné pozici Německa jistě přispělo i zlepšení mezinárodních politických vztahů, především se Spojenými státy. Dochází tak ohrožení prozatím vcelku vyrovnané pozice dvou nejvýznamnějších států EU – Německa a Francie. Právě Němci a Francouzi nesouhlasí se zachováním počtu komisařů s hlasovacími právy.

6. Závěr

Návrh ústavy není revolučním činem, neboť je výsledkem dlouhodobě připravovaného a očekávaného procesu. V evropské integraci bude přijetí ústavy znamenat větší posun k federativnímu uspořádání Evropy, kde se státy budou muset vzdát části svých kompetencí. Přesun kompetencí na centrální bruselskou úroveň však nemůže být vykládán jako snaha o omezení národní suverenity. Pokud by nebylo možné dosáhnout dohody přijatelné pro velké dominantní státy i pro menší země a nově vstupující kandidáty, existuje nadále nebezpečí, že nejsilnějších šest států bude jako hlavní ekonomické jádro Evropské unie postupovat v integraci svým vlastním tempem a vznikne zde tzv. vícerychlostní integrace. Tato situace by jednoznačně popírala původní smysl integračního procesu, proto je nutné, aby výsledkem Mezivládní konference bylo schválení návrhu ústavy s následnou platností ústavy od roku 2006.

Literatura:

- [1] Zieleniec J.: *Konvent je zlom v Evropských dějinách*. In Střední Evropa č. 117 – 2003, Institut pro středoevropskou kulturu a politiku, Praha 2003, s. 31-37
- [2] *Europa Newsletter no. 20*. The European Commission – DG Press and Communication, October 2003
- [3] Plecítý P.: *Ústava EU – cesta k jednotnému aktu?* In Revue pro středoevropskou kulturu a politiku č. 117/2003, Institut pro středoevropskou kulturu a politiku, Praha 2003, s. 44-51
- [4] Zahradil J.: *Komu prospěje evropská integrace? Jen elitám*. In Lidové noviny 10. 10. 2003, s. 8
- [5] Podaný P.: *Smlouvání nad ústavou EU se k nevoli velkých států protáhne*. In Týden č.41/2003, s. 60-61
- [6] Menschik T.: *Roste šance na prosazení našich požadavků na změnu ústavy*. In Lidové noviny 14. 10. 2003, s. 3
- [7] Šlosarčík I.: *Méně divoká řeka než Maastricht*. In Hospodářské noviny 3.10.2003, s. 3

Kontaktní adresa:

Ing. Radek Mazák
Univerzita Pardubice
Fakulta ekonomicko-správní
Ústav veřejné správy a práva
radek.mazak@centrum.cz

Recenzovala: Ing. Ivana Mandysová, Ph.D., Ústav veřejné správy a práva, FES, UPa