



Asociace
pro mezinárodní
otázky
Association
for International
Affairs

Conference Report

Konstitucionalizace Evropské unie jako důsledek krize?

—

Říjen 2012

Konstitucionalizace Evropské unie jako důsledek krize?

—

Kateřina Pleskotová

Říjen 2012



Conference Report

Konstitucionalizace Evropské unie jako důsledek krize?

Říjen 2012

Asociace pro mezinárodní otázky (AMO) uspořádala již devátou expertní debatu v rámci projektu [Challenging the Czech Tales on European Policies](#), která se tentokrát zaměřila na otázku konstitucionalizace Evropské unie jako možné odpovědi na současnou krizi. Dvacetiletý proces transformace normativních a institucionálních základů Evropské unie, jenž v praxi nabírá podobu změn primárního práva (zakládajících smluv), se nyní stává velice aktuálním v rámci diskuze o vícerychlostní Evropě a rozdělování členských států na členy eurozóny a její nečleny. Objevují se návrhy, které se snaží dohnat tzv. „demokratický deficit“ a zejména přiblížit orgány EU občanům. Do diskuze moderované **Vierou Knutelskou**, analytičkou Výzkumného centra AMO, se zapojili **Mats Braun** z Ústavu mezinárodních vztahů, **Jiří Zemánek** z Katedry evropského práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze a **Jan Kára**, ředitel Odboru pro všeobecné záležitosti EU Ministerstva zahraničních věcí ČR.

Společným jmenovatelem projevů všech řečníků byla průběžná i závěrečná zpráva „**Skupiny pro budoucnost Evropy**“, tedy zprávy neformální skupiny jedenácti ministrů zahraničních věcí evropských zemí pod vedením spolkového ministra zahraničních věcí Guida Westerwelleho. Pro Matse Brauna tato zpráva znamená potvrzení toho, že Evropská unie se opravdu začíná dělit na státy eurozóny a ostatní. Důkazem toho má být i fakt, že v Závěrečné zprávě skupiny je zmíněn systém hlasování kvalifikovanou většinou, který by byl implementován na de facto veškeré politiky EU, a posléze by si jednotlivé státy smlouvy ratifikovaly samostatně. Státy eurozóny se tak snaží docílit jistých změn, které budou závazné jen pro ty, které si smlouvy s danými změnami schválí (předpokládá se, že pro budou převážně členské státy eurozóny a proti pomyslný „druhý blok“). Tím se eurozóna přiblíží k prohloubení federalizace a zbylé státy zůstanou mimo vývoj. Jiří Zemánek tuto zprávu uvedl do širšího kontextu společně s **Projevem o stavu Unie** předsedy Komise Barrosa a legendárním projevem Joschky Fischera z roku 2000 o postupné federalizaci EU. Především varoval, aby se neopakoval osud ústavní reformy a také se neprohlubovala krize důvěry v nedostatcích systému, která posléze vyvolává nepokoje mezi obyvateli jednotlivých členských zemí a prohlubuje propast mezi členskými státy a Evropskou radou. Jan Kára ve svém vystoupení poukázal na další „strategické dokumenty“ a v souvislosti se zprávou „Skupiny pro budoucnost Evropy“ akcentoval roli polského ministra zahraničí Radosława Sikorského a jeho silnou proevropskou orientaci; upozornil zároveň, že dělení Evropy na EU17 a EU10 je hodně schematické, dělicích čar je více a 10 zemí mimo eurozónu tvoří velmi heterogenní skupinu.

Mats Braun se ve své řeči snažil shrnout všechny dosavadní návrhy a koncepty, které považuje v rámci nové konstitucionalizace za relevantní a předestřel i jejich největší rizika. U návrhu zapojení Evropského parlamentu do činnosti eurozóny se zastavil nad myšlenkou, zda by se tedy do procesu zapojili i poslanci nečlenských zemí eurozóny a zapochyboval také nad úmyslem rozšířit hlasování kvalifikovanou většinou, jak je uvedeno v návrzích Westerwelleho skupiny. Zejména kvůli tomu, že tento typ hlasování by nejdříve musely schválit všechny země. Nicméně dle Brauna je to ukazatel vícerychlostní integrace Evropy a cílem eurozóny je snaha rozhodovat o politice společné měny, což i přesto, že to má primárně vliv na státy mající euro, hluboce zasáhne i fungování jednotného trhu a státy, které si ponechaly vlastní měnu. Další úvahy se pak týkaly tématu politizace Evropské komise, ke které by mohlo dojít díky předem známým preferencím jednotlivých frakcí v EP na pozici předsedy. Úskalí však nalezneme v tom, že EK není čistě exekutivním orgánem a tudíž není



Conference Report

Konstitucionalizace Evropské unie jako důsledek krize?

Říjen 2012

vládou EU a má navíc kontrolní povinnosti. Braun se mimo jiné zmínil o EU jako o akceschopném aktéru, jemuž by k lepší efektivitě pomohlo právě hlasování kvalifikované většiny. Největším problémem dnešní Unie jsou však rozličné preference jednotlivých států a fakt, že některé státy (jako např. Řecko či Španělsko) v tuto chvíli nemají na diskuzi o institucionalizaci vůbec čas.

Jiří Zemánek se ze své pozice právního odborníka pustil do diskuze o pojmu širší a užší konstitucionalizace, během které zdůraznil dobrovolné rozhodnutí států přenést výkon části státní moci na EU, která je nyní ekvivalentní s tou částí moci, která zůstala jednotlivým státům. Dle jeho vlastních slov je v tuto chvíli velice těžké vágní návrhy z právního hlediska hodnotit, a proto nabídl účastníkům semináře spíše pohled politologický. Za hlavní přínos návrhů považuje snahu skoncovat s demokratickým deficitem a snahu o větší akceschopnost. Zároveň se pustil i do rozboru dvou metod integrace – mezivládní a nadstátní. Dle Zemánka využívání intergovernmentálních metod nabízí mnohem více než model supranacionální integrace, která má svá omezení a nebyla dosud plně využita v praxi. Zároveň však varuje před největším rizikem intergovernmentalizace, která spočívá zejména v tom, že národní parlamenty se dostávají k návrhům, které sjednaly jejich vlády, až ve fázi, kdy je mohou pouze schválit či odmítnout. Volá tedy po prohloubení a zpevnění vazby mezi vládou a parlamentem, která zejména v ČR citelně chybí. Také klade důraz na otevření debaty o celoevropských problémech v celé Evropě a ne pouze v národních kontextech. Zemánek potvrdil, že problém ČR s touto reformou je obrovský, protože naše republika je introvertně zaujata. I přestože některé problémy mohou být brány jako problémy eurozóny a ostatní mají možnost se neúčastnit, tak mají všechny členské státy EU sdílet společné cíle. Jak dodal na konec svého příspěvku, dosavadní model diferenciací integrace je inkluzivní, ale cíle mají být pro všechny stejné (jak v politickém memorandu potvrdil již v roce 1996 tehdejší premiér Václav Klaus, který dokument předal zástupcům EU v Římě).

Jan Kára uvedl, že Ministerstvo zahraničních věcí ČR se zabývá analýzou všech relevantních návrhů a dokumentů souvisejících se strategickou debatou o budoucnosti EU, a v této souvislosti poukázal specificky na zprávu předsedy Evropské rady Van Rompuye z června tohoto roku, která naznačuje cestu k prohloubení hospodářské a měnové unie a představuje vizi 4 unií – bankovní, fiskální, hospodářské a politické. Dle Káry je právě tato zpráva osou strategické debaty. Obecně pak lze každý z diskutovaných vstupů a návrhů označit jako směs reálně dosažitelného a vizionářského. Je to celkem pochopitelné, „krize plodí vize“, i pro krizový management je důležité mít představu o vzdálenějších cílových stavech. Dle MZV jsou ale prozatím návrhy vágní a bez jasné kontury. Ohledně možností změn primárního práva zůstává ČR skeptická a konzervativní. Kára také specificky poukázal na skutečnost, že v nových návrzích není zmíněno rozšiřování EU o další země.

Do diskuze se po úvodních příspěvcích zapojili jak výzkumníci pracující v českých think tancích, tak například i ekonomové z České národní banky či další akademičtí pracovníci. Vedle praktických dotazů o bankovní unii či o postavení Karla Schwarzenberga v celé debatě a směřování České republiky v EU, došlo i na filozofičtější otázky, zda například má český parlament aparát, který by vůbec zvládl analyzovat všechny přicházející návrhy či jak by se mohl proměnit model konventu, aby byl oproti své „ústavní“ verzi efektivnější.



Conference Report

Konstitucionalizace Evropské unie jako důsledek krize?

Říjen 2012

První dotaz směřoval právě k tématu bankovní unie a shrnoval zároveň i problematiku dohledového orgánu. Za posledních deset integrace byly zbudovány tři dohledové orgány pro bankovní, pojišťovnictví a kapitálový trh a poslední vývoj určil, že dohledovým orgánem se stane Evropská centrální banka. Dle Káry jde zejména o bankovní dohled v rámci plánu Evropské komise na Single Supervisory Mechanism (tzv. SSM), který by dohlížel na všechny banky eurozóny. Kára se ale také domnívá, že odpovědností ČR je chránit české bankovní a finanční služby. Zemánek se k tématu vyjádřil přirovnáním k regulaci mobilních operátorů, kteří dle něj na vnitřním bezbariérovém trhu nemohou obchodovat pouze pod dohledem národních orgánů. Další otázkou pak zůstává podle Zemánkových slov udělování bankovních licencí. Tyto pravomoci budou spadat buď k Evropské centrální bance, či k zemi původu.

Následující otázka se týkala dalšího směřování Evropské unie v kontextu rozšiřování. Jak uvedl Kára ve svém úvodním příspěvku, on zmínky o přistupování dalších států v dokumentech nenašel. Dotaz však směřoval více do hypotetické sféry, zda se téma rozšiřování nedá propojit s úvahami o vícerychlostní integraci a zda by tedy nebyla možná víceúrovňová integrace pro některé státy. Kára v reakci poukázal na skutečnost, že podle některých politických vyjádření EU ještě nestačila absorbovat předchozí vlny rozšiřování a připomněl známý výraz „enlargement fatigue“. Dále také zavrhl polovičaté členství. EU dle Káry může být vícerychlostní, ale to neznamená, že by měla poskytovat náhradní členství.

Následující komentující se zamýšlel nad problematikou debat v pouze národním kontextu. Neexistující debata překračující hranice prohlubuje propast mezi orgány Evropské unie a jednotlivými občany. Existuje tedy vůbec nějaký návrh, který se touto problematikou zabývá a je možné, aby taková debata vznikla? Odpovědi se zhostil Mats Braun. Konvent o budoucnosti Evropy, který zasedal v letech 2002-2003, si kladl za cíl navrhnout novou smlouvu, za účasti jak členských tak tehdy kandidátských zemí, členů Evropského parlamentu i národních vlád a důležité bylo i zapojení občanů. Nicméně projekt následně ve zkoušce neobstál – Ústavní smlouva byla v referendech odmítnuta a její následná obdoba, Lisabonská smlouva, byla klasicky ratifikována jednotlivými parlamenty. Připojit občany do rozhodování bylo až příliš komplikované. Na otázku, za jakých podmínek může být konvent úspěšný, Braun upozornil na fakt, že integrace je aktivita elitářská, vedená politickými elitami a sám zapochyboval, zda by se tento přístup měl změnit a jakou podobu by konvent vůbec měl mít.

Dál se otázky týkaly především České republiky a její politiky v Evropské unii. Mats Braun vyvrátil, že by docházelo k nějakému politickému přiblížování České republiky a Švédska, i když často sdílí stejné problémy, o kterých spolu premiéři mohou diskutovat. Potvrdil tak Károva slova a znovu připomenul, že nečleni eurozóny jsou velice heterogenní a na rozdíl od ČR bylo jedním z cílů švédské vládní strany dostat se do jádra, nicméně kvůli nepřijetí společné měny se jim tento tah nepodařil (a z ekonomických důvodů se Švédsku přijímat společnou měnu teď nevyplatí). Kontroverznější otázka se týkala absence cílené vize ČR v evropské politice. Kára zde nicméně poukázal na existující Koncepci zahraniční politiky ČR z loňského roku, kde je stručná a pozitivně formulovaná pasáž o pozici ČR ve vztahu k Evropské unii. Kára také vnímá určitou absenci základní debaty, nicméně tvrdí, že by nebylo produktivní, kdyby ministr přispěchal s vlastní vizí MZV, protože vize má být vládní. Další dotaz směřoval na fakt, že ministr Schwarzenberg není součástí Westerwelleho



Asociace
pro mezinárodní
otázky
Association
for International
Affairs

Conference Report

Konstitucionalizace Evropské unie jako důsledek krize?

–
Říjen 2012

skupiny. Odpověď lze těžko formulovat, patrně nebyl přizván, může to být i shoda okolností. Jde o neformální skupinu, ministři v ní nereprezentují oficiálně své vlády a ne zdaleka všichni podepsali všechny části dokumenty.

Diskuzi zakončil Jiří Zemánek svou úvahou o demokracii v Evropské unii. Dle jeho slov není možné integrační odpovědnost ponechat pouze v rukou jejích orgánů. Odborný seminář ukončil řečnickou otázkou, která je zároveň parafrází na podtitul knihy státního tajemníka pro evropské záležitosti, Vojtěcha Bellinga, zda EU potřebuje členské státy či zda členské státy potřebují EU.



Conference Report

Konstitucionalizace Evropské unie jako důsledek krize?

–
Říjen 2012

ASOCIACE PRO MEZINÁRODNÍ OTÁZKY (AMO)

Asociace pro mezinárodní otázky je nevládní nezisková organizace založená v roce 1997 za účelem výzkumu a vzdělávání v oblasti mezinárodních vztahů. Základním posláním AMO je přispívat k hlubšímu porozumění mezinárodnímu dění. Díky svým aktivitám v České republice i v zahraničí a dlouholeté historii je AMO vnímána jako čelní nezávislá instituce svého druhu v České republice.

K DOSAŽENÍ SVÝCH CÍLŮ ASOCIACE:

- formuluje a vydává studie a analýzy;
- pořádá mezinárodní konference, expertní semináře, kulaté stoly, veřejné diskuse;
- organizuje vzdělávací projekty;
- prezentuje kritické názory a komentáře k aktuálnímu dění pro domácí a zahraniční média;
- vytváří příznivější podmínky pro růst nové generace expertů;
- podporuje zájem o disciplínu mezinárodních vztahů mezi širokou veřejností;
- spolupracuje s řadou dalších domácích i zahraničních institucí.

VÝZKUMNÉ CENTRUM AMO

Výzkumné centrum Asociace pro mezinárodní otázky je předním českým think-tankem, který není spjat s žádnou politickou stranou ani ideologií. Svou činností podporuje aktivní přístup k zahraniční politice, poskytuje nestrannou analýzu mezinárodního dění a otevírá prostor k fundované diskusi. Hlavním cílem Výzkumného centra je systematické sledování, analýza a komentování mezinárodního dění se zvláštním zaměřením na zahraniční politiku České republiky.

Výzkumné centrum bylo založeno v říjnu 2003 jako analytický útvar Asociace pro mezinárodní otázky se zaměřením na mezinárodní vztahy a zahraniční, bezpečnostní a obrannou politiku. Jádrem VC AMO je [tým analytiků](#), jejichž prostřednictvím nabízíme odbornou expertízu v hlavních problémech světových regionů a klíčových otázkách současné mezinárodní politiky. Výzkumné centrum zpracovává [vlastní odborné studie](#), analytici poskytují [komentáře](#) k aktuálnímu dění prostřednictvím médií. Dedikovanou platformou pro hodnocení mezinárodní politiky je [blog AMO](#).

SLEDUJTE NÁS!

