



Asociace
pro mezinárodní
otázky
Association
for International
Affairs

Briefing Paper

Post-lisabonské zásahy do smluvní architektury EU a otázky jejich ratifikace

—

Květen 2012

Post-lisabonské zásahy do smluvní architektury EU a otázky jejich ratifikace

Podklady k expertnímu semináři Post-lisabonský integrační proces očima právních expertů - chaos v primárním právu nebo účelné odpovědi na krizi

—

Vít Dostál, Viera Knutelská

Květen 2012



Úvod

Lisabonská smlouva **není**, jak by se z evropské i české debaty mohlo zdát, **nedotknutelným základem** současné evropské integrace. Po méně než dvaceti letech, během nichž primární právo pozměnily tři zásadní „novely“ (Maastrichtská smlouva, Amsterodamská smlouva a Smlouva z Nice), tři smlouvy o přistoupení a ztroskotala Ústavní smlouva, se v čase vstupu Lisabonské smlouvy v platnost projevovala únava z téměř permanentního stavu „ústavní reformy“ a převládal názor, že dalším zásadním změnám by se Evropa měla na delší dobu vyhnout. Lisabonská smlouva však brzy doznala drobnějších změn a dnes opět čelí diskusi i o změnách zásadních.

První **změna**, jež je dnes už účinná, se týkala **počtu poslanců Evropského parlamentu**. Lisabonská smlouva přerozdělila počet poslanců volených v jednotlivých členských státech, ale proti původnímu plánu vstoupila v platnost až po volbách v roce 2009. Členské státy, které podle Lisabonské smlouvy měly mít vyšší počet poslanců, byly samozřejmě zklamány, že k tomu nedošlo už v sedmém parlamentu. Lobovali tedy za změnu protokolu, jež by umožnil dodatečně navýšit počet jejich poslanců už v tomto volebním období. Tato změna je platná od prosince 2011 a stala se tak první post-lisabonskou úpravou primárního práva.

Další návrhy úprav přišly v souvislosti s evropskou finanční a dluhovou krizí. V březnu 2011 se členské státy domluvily na doplnění **článku 136 Smlouvy o fungování Evropské unie** (SFEU) s cílem umožnit vznik Evropského stabilizačního mechanismu (ESM). Na základě návrhu tohoto článku byla v červenci 2011 podepsána **Smlouva o ESM**, jež však byla ještě před svou ratifikací upravena, resp. nahrazena podpisem upravené verze v únoru 2012. U změny čl. 136 ani Smlouvy o ESM zatím nebyl dokončen ratifikační proces ve všech zemích a v mnoha členských státech čelí pochybnostem ohledně legality či ústavnosti, jak pojednává další část tohoto textu.

Mimo rámec primárního práva byla postavena **Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v Hospodářské a měnové unii**, třebaže se původně zvažovalo zahrnout její ustanovení mezi základní unijní právo. Kvůli nesouhlasu Velké Británie to ale nebylo možné a tzv. Fiskální smlouva (FS) získala podobu mezinárodní smlouvy, která však s primárním i sekundárním právem EU ve svém textu operuje a odvolává se na unijní instituce.

Krise přinesla i **další**, i když ne zcela nové, **úvahy o institucionálních změnách EU**, jež by ji, podle jejich navrhovatelů, měly udělat akceschopnější a posílit její identitu. Ministr zahraničních věcí Polska Radosław Sikorski ve svém berlínském projevu z prosince 2011 například zmínil možnost volit několik poslanců EP z celoevropské kandidátky (tuto změnu už dlouho navrhují někteří liberálové v čele s Andrew Duffem) a sloučení postu předsedy Evropské rady a Evropské komise. Objevily se už i hlasy o možné přímé volbě tohoto nového „evropského prezidenta“. O budoucnosti Evropy nyní diskutuje platforma založená



německým ministrem zahraničí Guido Westerwellem, která sdružuje některé jeho unijní kolegy.

Otázky ratifikace Fiskální smlouvy ve členských státech

Ratifikace Fiskální smlouvy se stala v některých zemích spornou či problematickou ze tří různých důvodů:

- a) **obsahový důvod:** Už po sestavení smlouvy se objevily hlasy, že se smlouva soustředí příliš na úspornost a **neobsahuje dostatek prorůstových opatření**. Tato kritika se objevila nejdříve u levicových politických stran. Francouzští i španělští socialisté trvají na tom, že jednání o smlouvě by měla být znovu otevřena s cílem zahrnout do ní prorůstová opatření. V případě vítězství Françoise Hollanda ve francouzských prezidentských volbách by se tak ratifikace ve Francii mohla zastavit. V Nizozemsku podmiňovali opoziční labouristé, kteří umožňovali existenci středopravé menšinové vlády, svoji podporu pro ratifikaci smlouvy zavedením prorůstových opatření. Po pádu vlády je možnost ratifikace smlouvy v Nizozemsku nejasná.

Jelikož se v posledních dnech objevují informace, že by evropské státy mohly připravit další „prorůstovou“ smlouvu, tento důvod by mohl ztratit na významu. Reálná je však i alternativa, že by se ratifikace FS v některých zemích oddálila a sloučila s ratifikací možné budoucí smlouvy o prorůstových opatřeních.

- b) **právní důvod:** Smlouva obsahuje **pravidlo obrácené většiny**, které je možné interpretovat jako přesun pravomocí na Evropskou komisi, a které je asi právně nejspornější. Bylo i jedním z důvodů, jež jmenoval český premiér pro nepřipojení se k FS.
- c) **právní důvod:** Smlouva stojí **mimo rámec evropského práva** a v některých zemích právě postavení mimo evropskou smluvní architekturu vyvolává dle ústavy potřebu referenda. To je případ Irska, které bude o smlouvě pořádat referendum. Na tomto je pikantní, že členské státy se údajně snažily připravit FS tak, aby se vyhnuly dalšímu problematickému irskému referendu. Právě pro mezivládní charakter smlouvy však attorney general doporučil uspořádat referendum.

Fiskální smlouva v České republice

Rozhodnutí nepřistoupit k Fiskální smlouvě vyvolalo v ČR především ostrou politickou debatu. K jednotlivým argumentům, které vedly premiéra k nepřistoupení ke smlouvě, jsme se obšírně vyjádřili v jednom z předchozích [Briefing papers](#). Za připomenutí ale stojí pozice



Briefing Paper

Post-lisabonské zásahy do smluvní architektury EU a otázky jejich ratifikace

—
Květen 2012

jednotlivých politických aktérů, které na základě svého výkladu FS předurčují způsob jejího případného schvalování.

Základní rámec pro schvalování FS smlouvy je dán Ústavou, která určuje vnitrostátní proceduru přijímání mezinárodních smluv. U FS je na stole otázka, zda se jedná o **mezinárodní smlouvu hospodářské povahy** (podle čl. 49 písm. d) Ústavy) **či smlouvu přenášející pravomoci** (podle čl. 10a Ústavy). V obou případech je k dokončení ratifikace nezbytný souhlas prezidenta. V první variantě pak postačuje ke schválení v Parlamentu nadpoloviční většina v obou komorách, zatímco ve druhém je nezbytná většina kvalifikovaná (třipětinová). Pouze u postupu podle čl. 10a pak lze přistoupit k vypsání **referenda** na základě schválení zvláštního ústavního zákona.

Kromě tohoto ústavněprávního omezení je exekutiva limitována také **politickým rámcem**, který vychází z [programového prohlášení](#), kde je řečeno, že „V případě zásadních institucionálních změn EU vyžadujících úpravu primárního práva bude přesun dalších pravomocí z České republiky na EU potvrzován referendem.“ Tato poměrně vágní formulace ponechala široký prostor pro interpretaci, zda jsou případné změny „institucionální“ a „zásadní“, nemluvě o otázce, zda Fiskální smlouva stojící de iure mimo primární právo mění jeho materiální obsah.

Vláda ve své rámcové pozici k návrhu FS z 18. ledna uvedla, že fakticky další kompetence na úroveň EU a její instituce [přesouvá](#). Vzhledem k programovému prohlášení by tedy bylo nezbytné provést referendum buď o smlouvě samotné, nebo o českém rozhodnutí přijmout společnou měnu, neboť FS bude vůči ČR aplikována od tohoto momentu. Toto stanovisko odpovídalo postoji ODS a Věcí veřejných, zatímco TOP 09 schválení referendem odmítla a upřednostňuje parlamentní cestu. Podle stejného stranického klíče údajně [vypadalo](#) také hlasování o této rámcové pozici.

ČSSD odmítla možnost podpořit jednorázové referendum, neboť prosazuje schválení zákona o obecném referendu. Ačkoli ČSSD přistoupení k FS podporuje, pozice vůči způsobu ratifikace FS není u ČSSD jednoznačná. Zatímco Jiří Dienstbier by FS [doporučil](#) schvalovat parlamentní cestou, Bohuslav Sobotka [připouští](#) možnost konání referenda (samozřejmě po schválení zákona o obecném referendu). Jednorázové referendum by naopak [podpořila](#) KSČM, která se ke smlouvě staví kriticky. Jednoznačně negativní postoj k FS deklaroval prezident, který se vyjádřil, že smlouvu v žádném případě **nepodepíše**.

Premiér Nečas i na základě schváleného mandátu smlouvu nepodepsal, což přineslo vyhrocenou mediální přestřelku mezi premiérem a ministrem zahraničí. Oba klíčoví aktéři sporu se dohodli na dalších jednáních, které prozatím **nedosáhly žádného výsledku** (pokud vůbec proběhly). Konzervuje se tedy dosavadní stav a nic nenasvědčuje tomu, že by došlo k přehodnocení vládní pozice vycházející z pěti bodů vysvětlující odmítnutí FS



Briefing Paper

Post-lisabonské zásahy do smluvní architektury EU a otázky jejich ratifikace

—
Květen 2012

[prezentovaných](#) na začátku února. Zatímco u části těchto argumentů (čas k analýzám, dohoda způsobu ratifikace) může dojít k věcnému posunu, jiné předpokládají zásadnější změnu stanoviska vlády, neboť nelze očekávat, že by bylo možné kvůli českému přistoupení text FS znovu otevírat. Zde je řeč především o tzv. hlasovacím kartelu (hlasování obrácenou většinou o účinnosti sankcí), který se premiérovi „z principu nelíbí“ či nedostatečné účasti zemí neplatících eurem na tzv. eurosummitech.

Je třeba dodat, že stejně jako zůstává neuzavřená otázka podpisu FS, není vyřešena ani povaha její případné budoucí ratifikace. Vzhledem k potřebě dosáhnout třípětinové většiny v Parlamentu (ať už pro schválení parlamentní cestou nebo pro vypsání jednorázového referenda), **nelze očekávat rychlé rozuzlení této zápletky.**

Otázky ratifikace úpravy čl. 136 SFEU a Smlouvy o ESM

V případě **ESM**, jehož základem je také **mezinárodní smlouva**, která se opírá o změnu čl. 136 SFEU, se předmětem sporu stalo zejména ustanovení zahrnuto až v její druhé verzi (z února 2012). To umožňuje v naléhavých situacích (kdy by odklad rozhodnutí ohrozil stabilitu eurozóny) **hlasování kvalifikovanou většinou**, tj. 80% hlasů.

Kvůli tomuto ustanovení se na **estonský** ústavní soud obrátil tamní ombudsman Indrek Teder s tím, že „tento druh zrychlené procedury pro poskytování pomoci zemím by mohl vyústit až v situaci, kdy by Estonsko muselo na záchranu nějaké země přispět, ale už by nemohlo ovlivnit podmínky, za jakých by byla tato finanční pomoc poskytnuta.“ Zároveň [zdůraznil](#), že k takovým otázkám by se musel vyjádřit estonský parlament, neboť „estonská veřejnost musí mít právo rozhodnout o využití zdrojů fondu. Vynechání estonského parlamentu by mohlo vést ke zpochybnění legitimacy estonské účasti v ESM.“

Pochybnosti o dostatečnosti parlamentního souhlasu s ratifikací a úvahy o potřebě referenda se objevily i v **Německu**, nakonec se však zřejmě využije pouze parlamentní cesta. Kromě právních názorů hrají roli i jiné faktory; předkládat referendum otázky fiskální či zahraniční politiky se obecně [nepovažuje](#) za příliš smysluplné.

Článek 136 a jeho tichý postup českým parlamentem

Jak bylo zmíněno výše, změna článku 136 SFEU, která umožňuje vznik ESM, je úpravou primárního práva a podléhá tedy ratifikaci ve všech členských zemích EU, třebaže se fakticky dotýká pouze zemí eurozóny. Ještě před hlasováním o tomto návrhu na Evropské radě daly obě komory Parlamentu ČR svůj předběžný souhlas, čili došlo k aplikaci tzv. „vázaného mandátu“. V případě této úpravy primárního práva došla vláda ČR ke stanovisku,



Briefing Paper

Post-lisabonské zásahy do smluvní architektury EU a otázky jejich ratifikace

—
Květen 2012

že tímto **nedochází k přesunu** dalších **pravomocí** na rovinu EU; k přesunu pravomocí by došlo teprve přistoupením ke smlouvě ESM. Přesto [rozhodla](#), že k souhlasu s ratifikací bude v rámci snahy o „dosažení širšího politického konsensu“ nutná kvalifikovaná (třipětinová) většina zákonodárců v obou komorách.

Do Senátu i Poslanecké sněmovny putoval vládní návrh již v květnu 2011 a během podzimu byl projednán v příslušných výborech. Všechny s výjimkou senátního Výboru pro zahraniční věci, obranu a bezpečnost přijaly k návrhu kladné usnesení. Následně dal Senát **souhlas s ratifikací** 25. dubna 2012. Při počtu 62 přítomných senátorů činilo kvorum pro přijetí 38. Pro návrh se vyslovilo 39 senátorů. Proti hlasovali především senátoři z klubu ODS. Poslanecká sněmovna bude o návrhu rozhodovat 9. května.

Přestože se v senátní rozpravě k návrhu objevila odmítavá stanoviska některých členů ODS, nevyvolává tato úprava primárního práva v ČR zásadní kontroverze. Soustředěnou kritikou ji podrobuje ústy svého předsedy Petra Macha pouze marginální a mimoparlamentní Strana svobodných občanů.¹ Negativně (avšak ani pozitivně!) se zatím k této změně nevyjádřil ani prezident, jehož podpis je nezbytný pro dokončení ratifikačního procesu.

Stav ratifikací:

Rozhodnutí Evropské rady o změně článku 136	ratifikovalo 5 zemí z 27 ²
Smlouva o ESM ve verzi z února 2012	ratifikovala 1 země ze 17 ³
Fiskální smlouva	neratifikovala žádná země z 25

¹ Petr Mach rozeslal senátorům dopis se svoji analýzou a argumenty proti schválení změny článku 136, přičemž se zaměřil na možné rozpočtové a právní následky. Došel k závěru, že ČR by si měla při této příležitosti vynutit výjimku z přijetí společné měny. Podle něj následně vypracoval Senát soubor protiargumentů, který rozeslal mezi senátory. Tento text [publikoval](#) Petr Mach na svých webových stránkách.

² Francie (2. dubna 2012), Řecko (17. dubna 2012), Maďarsko (19. dubna 2012), Portugalsko (6. února 2012), Slovinsko (17. října 2011)

³ Francie (2. dubna 2012)



Briefing Paper

Post-lisabonské zásahy do smluvní architektury EU a otázky jejich ratifikace

—
Květen 2012

ASOCIACE PRO MEZINÁRODNÍ OTÁZKY

Asociace pro mezinárodní otázky (AMO) je nevládní organizace založená za účelem výzkumu a vzdělávání v oblasti mezinárodních vztahů. Základním posláním AMO je přispívat k hlubšímu porozumění mezinárodnímu dění. Díky svým aktivitám a již patnáctileté historii je AMO vnímána jako přední nezávislý zahraničněpolitický think-tank 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

Výzkumné centrum AMO bylo založeno v říjnu 2003 jako jeden z hlavních pilířů činnosti Asociace zaměřený na výzkum, analýzu a popularizaci výzkumu v oblasti mezinárodních vztahů a zahraniční, bezpečnostní a obranné politiky. Náplní činnosti Centra je přispívat k identifikaci a analýze problémů důležitých pro zahraniční politiku ČR a její postavení v současném světě. Centrum poskytuje nezávislé analýzy, vytváří prostor pro odbornou i veřejnou diskusi o problémech mezinárodní politiky a navrhuje jejich možná řešení. Činnost Centra lze rozdělit do dvou základních, vzájemně provázaných oblastí: výzkumu a expertní analýzy na straně jedné a zprostředkování politického a odborného dialogu na straně druhé. Všechny doposud publikované publikace naleznete na **stránkách AMO** (www.amo.cz/publikace.htm). Kratší komentáře a vyjádření analytiků a dalších spolupracovníků k událostem současnosti naleznete na **blogu AMO** (amo.blog.ihned.cz).

Nadále nás pravidelně sledujte a buďte v obraze!

