



Asociace  
pro mezinárodní  
otázky  
Association  
for International  
Affairs

# Briefing Paper

Konstitucionalizace Evropské unie – návrhy z dob krize?

–

Říjen 2012

## Konstitucionalizace Evropské unie – návrhy z dob krize?

–

**Viera Knutelská**

*Říjen 2012*



### Dvacet let evropské konstitucionalizace

Konstitucionalizace Evropské unie je pozvolný proces transformace normativních a institucionálních základů Evropské unie, jenž v praxi nabírá podobu změn primárního práva (zakládajících smluv) a diskusí o nich. Za posledních dvacet let zažila Evropská unie těchto změn mnoho; přešla od Maastrichtské přes Amsterodamskou a Niceskou smlouvu až k neúspěšné Smlouvě o Ústavě pro Evropu a náhradní Lisabonské smlouvě, nemluvě o změnách souvisejících s rozšiřováním.

V tomto procesu kontinuální konstitucionalizace můžeme vypočítat jistý opakující se vzorec: příprava každé nové smlouvy byla (1) zahájena s cílem dořešit otázky, které se v předchozí fázi vyřešit nepodařilo (obvykle proto, že členské státy nedokázaly dosáhnout kompromisu, nebo proto, že dosažený kompromis vnímaly jako neideální a tudíž pouze dočasný), a zároveň (2) ovlivněna vnějšími faktory a vývojem okolností ovlivňujících integraci. Maastrichtská smlouva tak měla řešit další fázi ekonomického integračního procesu, hospodářskou a měnovou unii, ale zároveň byla její příprava nutně ovlivněna koncem studené války, jenž byl přímým důvodem jednání i o politické unii. Minimální konsensus, obzvláště v případě "politické unie" vedl k ustanovení nařizujícímu svolání další mezivládní konference, tj. přípravy dalších změn, na rok 1996 (čl. N(2)). Tato mezivládní konference, a výsledná Amsterodamská smlouva, pak relativně úspěšně vyřešili tři ze čtyř hlavních témat,<sup>1</sup> nepodařilo se jí však vyřešit institucionální otázky spojené s rozšířením o větší počet zemí. Přiložený Protokol (Protokol o orgánech s ohledem na rozšíření Evropské unie) pak opět zavazoval členské státy svolat další mezivládní konferenci před velkým rozšířením. I když Niceská smlouva tento cíl splnila, členské státy se opět rozhodly v ní výslovně deklarovat nutnost řešit další, "dlouhodobé otázky", Jmenovitě tyto:

- (a) jak zřídit a sledovat přesnější vymezení pravomocí mezi Evropskou unií a členskými státy, která by byla v souladu se zásadou subsidiarity,
- (b) postavení Listiny základních práv Evropské unie, vyhlášené v Nice,
- (c) jak zjednodušit Smlouvy, aby byly jasnější a srozumitelnější, aniž by se měnil jejich obsah
- (d) úloha vnitrostátních parlamentů v architektuře Evropy.<sup>2</sup>

Tyto otázky byly řešeny na Konventu, jenž vyústil do sepsání návrhu Smlouvy o Ústavě pro Evropu. I když při přípravě všech předchozích výše zmíněných smluv

<sup>1</sup> (a) odstranit překážky volného pohybu osob a posílení bezpečnosti Unie (revize třetího pilíře), (b) dát Evropě silnější hlas v mezinárodní politice (revize druhého pilíře), (c) řešit problematiku občanských práv a nezaměstnanosti a začlenit je do rámce Unie, (d) připravit institucionální systém ES/EU na rozšíření, udělat je efektivnějšími a demokratičtějšími.

<sup>2</sup> Prohlášení o budoucnosti Unie připojené k Niceské smlouvě



bylo cílem dosáhnout stabilního pokroku v integraci a relativně definitivního řešení nastíněných otázek, Ústavní smlouva měla z tohoto pohledu dvě specifika.

Jako první měla jasnou ambici určité finality, tj. zjednodušení a nahrazení všech předchozích smluv, a vytvoření smlouvy nové, jež by se stala dlouhodobým základním kamenem Evropské unie. Měla jasně řešit otázky pravomocí a institucí, jež se upravovaly díky nedokonalým krátkodobým kompromisům při jednáních o předchozích smlouvách.

Za druhé, jako první se explicitně hlásila ke konstitucionalizaci, používajíc v názvu slovo Ústava (v podstatě navržené už v Laekenské deklaraci). Po neúspěchu smlouvy (jež zdaleka nesouvisel jen či právě s explicitní konstitucionalizací, ale s mnohými jinými evropskými i domácími otázkami), se členské státy rozhodly postupovat normativně opačným směrem – i když většina ustanovení Ústavní smlouvy byla přebrána do Reformní či Lisabonské smlouvy, došlo k jasnému ústupu od explicitní konstitucionalizační rétoriky. Nejednalo se jen o změnu názvu, ale i změnu procedury, namísto nové velké vše-nahrazující smlouvy se opět postupovalo systémem změn existujících smluv, připraveným spíše "technicko-právním" než "ústavním" způsobem.

Navzdory tomu provázela Lisabonskou smlouvu také rétorika finality. Finality smlouvy, již končí zdánlivě nepřetržitý únavný konstitucionalizační proces posledních let. Ve skutečnosti ale byly ale i k této smlouvě relativně rychle navrženy (a přijaty) dílčí úpravy, a to např. v souvislosti s jejím pozdním přijetím (dočasné navýšení počtu poslanců EP), rozšiřováním (Chorvatsko) a už i samotnou krizí (úprava článku 136). Zároveň sama smlouva, opět pro nedostatek konsensu v čase jejího přijímání, obsahuje klauzule umožňující či přímo vyzývající členské státy k úpravám institucionálního rámce EU. Například smlouva předpokládá pokles počtu Komisařů od roku 2014, na pravidlech rotace postů se ale musí dohodnout Evropská rada.

### **Konstitucionalizace v dnešní evropské debatě**

Za poslední rok se ale opět objevilo několik návrhů s vizí další zásadní konstitucionalizace Evropské unie. Pozornost vzbudil zejména berlínský projev polského ministra zahraničních věcí Radka Sikorského v listopadu loňského roku a letošní průběžná i závěrečná zpráva "Skupiny pro budoucnost Evropy", tj. neformální skupiny ministrů zahraničních věcí jedenácti evropských zemí<sup>3</sup> pod vedením spolkového ministra zahraničních věcí Guida Westerwelleho. Při těchto

---

<sup>3</sup> Rakouska, Belgie, Dánska, Francie, Itálie, Německo, Lucembursko, Nizozemsko, Polsko, Portugalsko a Španělsko. Nutno ale říci, že ne všechny návrhy uvedené v jejich zprávách jsou podporovány všemi zúčastněnými ministry.



příležitostech se vynořily různé návrhy, jejichž cílem má být posílení Evropské unie, řešení krize a zamezení jejímu opakování. Konkrétněji návrhy míří na posílení ekonomické integrace, posílení legitimacy a demokratičnosti evropských institucí, zvýšení akceschopnosti Evropské unie a další posilování evropské (politické) identity, tj. oblastí, jež byly řešeny i při předchozích zmíněných změnách smluv.

**Posílení legitimacy a demokratičnosti EU**, nebo také "snížení demokratického deficitu" je dlouhodobým tématem evropské konstitucionalizace. Projevilo se posilováním Evropského parlamentu, zavedením a posílením role národních parlamentů, vytvořením postu evropského ombudsmana, vytvořením atributů evropského občanství včetně evropské občanské iniciativy a podobně. Objevuje se prominentně i v debatě posledního roku.

Ministr Sikorski například ve svém projevu navrhl zavedení **omezené eurokandidátky při volbách do Evropského parlamentu**, tj. vyčlenění určitého počtu mandátů, který by se nevolil v národních volebních obvodech, ale v obvodu celoevropském z evropské (zřejmě stranické) kandidátky. Ani tento v podstatě konkrétní návrh není zcela novým. Daný postup už dlouho prosazuje přední liberální člen Evropské parlamentu Andrew Duff, jenž je i zpravodajem pro příslušný návrh v Evropském parlamentu.

Dalším návrhem z této oblasti je **posílení legitimacy Evropské komise coby evropské vlády, a zejména jejího předsedy**. Návrhy sahají od skromnějších, jako nominace kandidátů na předsedu Evropské komise evropskými politickými stranami, jenž byl obsažen v závěrečné zprávě Skupiny pro budoucnost Evropy i v Projevu o stavu Unie předsedy Komise Barrosa, a jenž by v podstatě právní základ nevyžadoval, až po ambicióznější, jako přímá volba na post předsedy Komise případně spojená s postem předsedy Evropské rady, kterou navrhl ministr Sikorski. Takto přímo volený "prezident" by měl mít nejen větší legitimitu, ale i větší pravomoci, např. právo jmenovat své "ministry", tj. členy Komise.

Další návrhy jsou opět ozvěnou minulých diskusí, zejména z časů Konventu, a týkají se například **práva legislativní iniciativy Evropského parlamentu** či vzniku jakési druhé (resp.) třetí **komory složené ze zástupců národních parlamentů**. Alternativy tohoto posledního bodu pak v návaznosti na krizi zahrnují i parlamentní shromáždění eurozóny, i když návrhy na takové institucionální dělení jsou nečlenskými státy či představiteli evropských institucí včetně J.M. Barrosa většinou odmítány.

Souběžně s diskusí o demokratizaci probíhá i diskuse o **větší akceschopnosti Unie**. Opět jde o staré téma; přípravy na rozšiřování o nové členské státy, rozšiřování hlasování kvalifikovanou většinou v Radě i (návrhy na) snižování počtu Komisařů měly v minulosti stejný účel.



Návrhy na **menší Komisi** se navzdory už existujícímu ustanovení Lisabonské smlouvy objevují i v současné debatě. Úvahy se netýkají pouze rotačního principu (Sikorski), ale zavedení postů "juniorních Komisařů" či "clusterů Komisařů" (Skupina pro budoucnost Evropy), jež by umožnily rozdělit aspoň nějaké posty mezi všechny členské státy.

Diskuse se opět tradičně nevyhýbá ani **oblasti zahraniční politiky** včetně posílení pozice Vysokého představitele pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, objevují se i návrhy na rozšíření hlasování kvalifikovanou většinou v této oblasti (Skupina pro budoucnost Evropy).

Další zásadní otázkou je širší **umožnění vícerychlostní integrace**. Diskuse se od zavedení v Amsterodamské smlouvě posunula od posílené spolupráce k úvahám o změnách smluv superkvalifikovanou většinou (platných pak pouze pro státy, jež je ratifikovaly, Skupina pro budoucnost Evropy)

Samostatnou kapitolou se v diskusi stává **otázka užší ekonomické integrace**, která je přímým důsledkem krize, a projevila se už jak v sekundární legislativě (tzv. six-pack, two-pack), tak ve změnách smluv (čl. 136) a následných nových navázaných smlouvách (Smlouva o ESM) i nástrojích stojících mimo rámec evropského práva (Fiskální smlouva). I v této diskusi se však **nevyhnutně vynořují** otázky z předchozích dvou oblastí. I zde je podle úvah nutná jednak **akceschopnost a efektivní rozhodování, ale i demokratický dohled**. Ten by se mohl projevit například účastí Evropského parlamentu při dohledu nad národními rozpočty, zmíněným parlamentním shromážděním eurozóny či zavedením a posílením demokratické kontroly nad Evropskou centrální bankou.

Navzdory někdy emotivním reakcím, které zmíněné projevy či diskusní závěry vyvolaly<sup>4</sup>, nejde o v zásadě nové směry v evropské debatě, třebaže konkrétní formulace někdy navrhuje dosud nediskutované alternativy. I když současné volání po užší integraci či politické unii mnohými čelnými představiteli členských států je stále jasnější, je nutné si uvědomit, že k jejich aplikaci v praxi vede ještě dlouhá cesta. Konkrétní návrhy na změny sekundární legislativy či přímo smluvního rámce, které by se mohly objevit v nejbližších měsících, by však už neměly být překvapením.

---

<sup>4</sup> Například Stanovisko pro průběžnou zprávu Skupiny pro budoucnost Evropy bylo mnoha evropskými médii interpretováno jako konkrétní návrh federalizace EU.



# Briefing Paper

Konstitucionalizace Evropské unie – návrhy z dob krize?

–

Říjen 2012

## Zdroje

Christiansen, T. & Reh, C. (2009) *Constitutionalizing the European Union*. Palgrave Macmillan.

*Poland and the future of the European Union*, projev ministra zahraničních věcí Polska R. Sikorskeho, Berlín, 28.11.2011,  
[http://pl2011.eu/sites/default/files/users/shared/spotkania\\_i\\_wydarzenia/radoslaw\\_sikorski\\_poland\\_and\\_the\\_future\\_of\\_the\\_eu.pdf](http://pl2011.eu/sites/default/files/users/shared/spotkania_i_wydarzenia/radoslaw_sikorski_poland_and_the_future_of_the_eu.pdf).

*Foreign Ministers' group on the Future of Europe Chairman's Statement for an Interim Report* 15.6.2012,  
<http://euobserver.com/media/src/3f1d57b5e556a953646816f85eec29ab.pdf>.

*Final Report of the Future of Europe Group of the Foreign Ministers of Austria, Belgium, Denmark, France, Italy, Germany, Luxembourg, the Netherlands, Poland, Portugal and Spain*. 17.9.2012,  
<http://www.msz.gov.pl/files/docs/komunikaty/20120918RAPORT/report.pdf>.

*Projev o stavu Unie 2012*, projev předsedy Evropské komise José Manuela Durão Barrosa, 12.9.2012,  
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/12/596&format=HTML&aged=0&language=CS&guiLanguage=en>.



### 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 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 [webových stránkách AMO](#). Kratší komentáře a vyjádření analytiků a dalších spolupracovníků k současným událostem naleznete také na [blogu AMO](#).

**Buďte v obraze a sledujte nás i zde!**

