

# **Jak zachovat jednotnou Evropu, když neschválí jednotně ústavní smlouvu: výhody a rizika různých scénářů**

Řada policy paperů  
**Evropská ústavní smlouva a evropská veřejnost**

Jan Karlas

Ústav mezinárodních vztahů  
Nerudova 3, 118 50 Praha 1  
URL: [www.iir.cz](http://www.iir.cz)  
E-mail: [iir@iir.cz](mailto:iir@iir.cz)

*Dne 5. dubna 2005 proběhla v Praze mezinárodní konference nazvaná "Role Evropské ústavní smlouvy a důsledky ratifikačního procesu". Jejím cílem bylo diskutovat různé scénáře ratifikačního procesu Evropské ústavní smlouvy (dále ústavní smlouva) a jejich možné důsledky pro další vývoj Evropské unie (dále EU). V návaznosti na tuto konferenci a myšlenky, které na ní zazněly, zde předkládáme vymezení scénářů, ke kterým by proces ratifikace ústavní smlouvy mohl vést. Zaměřujeme se přitom na scénáře případného neschválení ústavní smlouvy v některém členském státu nebo v některých členských státech EU (dále členský stát), neboť toto téma bylo středem pozornosti i na uvedené konferenci. Toto zaměření není dáno postojem k obsahu ústavní smlouvy, nýbrž snahou zamyslet se nad tím, jaké následky by nepřijetí mohlo mít pro další vývoj evropské integrace.*

At' již patří k obhájcům či kritikům ústavní smlouvy, každý kdo ovlivňuje evropskou integraci si musí klást otázku, co dělat, když některý z členských států tuto smlouvu neratifikuje. **Testu s napínavým koncem je ústavní smlouva podrobena zejména v těch členských státech, které se rozhodly schvalovat ji v referendu.** O schvalování ústavní smlouvy formou referenda bylo přitom rozhodnuto i v několika členských státech, v kterých se značná část veřejnosti staví vůči ústavní smlouvě negativně.

**V případě neschválení ústavní smlouvy v jednom či více členských státech by mohl být zvolen jeden ze čtyř následujících scénářů:** (1) *rezignace na přijetí ústavní smlouvy*, (2) *naplnění cílů ústavní smlouvy skupinou členských států bez jejího přijetí*, (3) *nový vyjednávací a ratifikační proces*, a (4) *vystoupení členských států s negativním výsledkem ratifikace z EU*. Jednou ze základních podmínek, která bude případně rozhodovat o zvolení konkrétního scénáře, bude to, kolik členských států ústavní smlouvu odmítne a o jaké státy půjde. V současnosti nicméně není možné odhadnout přesnou pravděpodobnost jednotlivých scénářů, protože ratifikační proces je stále do značné míry na počátku a ovlivňuje ho velké množství okolností.

Vedle identifikace možných scénářů a podmínek, za kterých by mohly nastat, je pochopitelně neméně důležité určit, jaké jsou možné **výhody a rizika každého ze scénářů** a který by tedy měl být doporučen jako nejvhodnější. Jednoznačná odpověď na tyto otázky je ale v podstatě nemožná vzhledem k problematické srovnatelnosti různých výhod a rizik a také kvůli její podmíněnosti zájmy či hodnotami toho, kdo ji posuzuje. Přesto je možné podívat se na výhody a rizika jednotlivých scénářů z hlediska jejich možného vlivu na stabilitu EU, která je základním a sdíleným cílem většiny aktérů podílejících se na procesu evropské integrace.

**Pohled na jednotlivé scénáře z hlediska jejich důsledků pro stabilitu EU ukazuje, že ačkoliv každý z možných scénářů obsahuje určité výhody, přináší s sebou i rizika.** První z uvedených scénářů, kterým je *rezignace na přijetí ústavní smlouvy*, by umožnil vyhnout se uskutečnění cílů ústavní smlouvy omezenou skupinou členských států a zabránit tak možnému vytváření jádra uvnitř EU a hrozbě rozdělení členských států na dvě kategorie. Nevýhodou tohoto postupu by ale byly pravděpodobné deziluze a napětí vycházející ze selhání procesu, který vzniku ústavní smlouvy předcházela. *Přijetí ústavní smlouvy skupinou členských států* jako další možný scénář přináší přesně opačné výhody a rizika než první scénář: tento postup by

zamezil nadměrným deziluzím, ale možný vznik jádra uvnitř EU by mohl ohrozit existenci EU jako jednoho celku. Scénářem, který by mohl zabránit jak deziluzím uvnitř EU, tak rozdělení členských států na dvě kategorie, je *nový vyjednávací a ratifikační proces*. Problémem tohoto řešení je však omezená možnost jeho uskutečnění. *Vystoupení členských států s negativním výsledkem ratifikace* jako poslední z možných scénářů by rovněž umožnilo předejít deziluzi a napětí z neschválení ústavní smlouvy či rozdělení členských států na dvě kategorie. Tato cesta by však mohla vést k jiné deziluzi způsobené popřením dosavadní zásady evropské integrace, kterou je hledání konsensu mezi všemi zúčastněnými členskými státy.

### **Rezignace na přijetí ústavní smlouvy**

V případě, že ústavní smlouva nebude přijata všemi členskými státy, EU by mohla jednoduše dále fungovat na základě v současnosti platné Smlouvy z Nice. Tento scénář je pravděpodobný v případě, že ústavní smlouvu neschválí některý z velkých členských států nebo i v případě, že ji neschválí větší počet členských států. **Z hlediska stability EU by určitou výhodou tohoto scénáře mohlo být to, že jeho realizace by mohla zabránit možnému vytváření jádra uvnitř EU a s tím spojenému rozdělení členských států na dvě skupiny.**

**Určité dílčí výhody vyplývající z ponechání současného smluvního uspořádání však nacházejí i ti, kteří zkoumají ústavní smlouvu z hlediska jejího přínosu k efektivitě rozhodovacího procesu EU.** Z jejich perspektivy totiž mohou být sice některé změny zaváděné ústavní smlouvou považovány za změnu k lepšímu, jiné však naopak za zhoršení současného stavu. Za příklad takové negativní změny bývají označovány změny navrhované ústavní smlouvou ve spojitosti s Evropskou komisí. Podle těchto názorů dochází k politizaci Evropské komise, která by se v důsledku ústavní smlouvy stala závislou na volbách do Evropského parlamentu. Dalším uváděným příkladem negativní změny je vytvoření odlišných předsednických institucí v Evropské radě a Radě ministrů.

**Hlavním rizikem spojeným s tímto scénářem jsou možná deziluze a frustrace spojené s neschválením ústavní smlouvy.** Toto riziko by mohlo přímo ohrozit stabilitu EU a mělo by tedy zneklidňovat všechny stoupence evropské integrace bez ohledu na jejich konkrétní zájmy či hodnoty. Je pravděpodobné, že úsilí vložené do procesu tvorby ústavní smlouvy by se přetavilo na napětí a konflikt mezi členskými státy. Tento vývoj by rovněž mohl oslabit motiv posilování integračního společenství, který byl dosud jedním ze základů evropského integračního procesu. Integrace by potom zůstala pouze prostředkem k posilování užitku jednotlivých členských států. Na této bázi by však současná EU nemohla fungovat, protože se skládá z velkého počtu členských států.

**Další rizika a ztráty spojené s variantou zachování stávajícího smluvního uspořádání spočívají v promarnění řady pozitivních změn, které ústavní smlouva přináší.** Z těchto kladných změn je možné uvést alespoň tři následující. Za prvé, EU by se přijetím ústavní smlouvy výrazně demokratizovala, neboť ústavní smlouva výraznějším způsobem zapojuje národní parlamenty do politického procesu, který v ní probíhá. Zároveň také prostřednictvím Charty základních práv zapojuje do integračního procesu výrazněji i samotné občany. V pojetí ústavní smlouvy tak není legitimita EU dána pouze rozhodnutím členských států, ale i občanů. Za druhé, ústavní

smlouva přináší daleko jasnější rozdělení pravomocí mezi EU a členské státy. Za třetí, ústavní smlouva rozšiřuje i oblasti spolupráce.

Pokud se týče konkrétních institucionálních změn, v případě opuštění změn přijatých v ústavní smlouvě by došlo k promarnění důležitých reforem zejména v případě Evropského parlamentu. Ústavní smlouva totiž roli Evropského parlamentu výrazně posiluje, čímž opět zvyšuje zapojení občanů do politického procesu probíhajícího v EU. Ztrátou by také bylo opuštění prvků posilujících kohezi dosavadního 1. a 2. pilíře. Ačkoliv rozdělení předsednictví v Evropské radě a Radě ministrů je z určitého pohledu možné vnímat jako negativum, v porovnání se současným stavem je pozitivní změnou princip týmového předsednictví v Radě ministrů vytvářejícího agendu na 1,5 roku.

### **Naplnění cílů ústavní smlouvy skupinou členských států bez jejího přijetí**

Druhým možným scénářem je naplnění změn zakotvených v ústavní smlouvě bez jejího přijetí, na kterém by se dohodla skupina členských států, jež ústavní smlouvu ratifikovaly. V zásadě se rýsují tři možné konkrétnější podoby této alternativy. Za prvé, mezi skupinou členských států by mohlo dojít k realizaci obsahu ústavní smlouvy prostřednictvím vytvoření jádra, jehož existence by byla založena na stávajících smlouvách. Za druhé, poněkud ambicióznější formou předchozího postupu je vytváření nových integračních projektů v určitých oblastech mimo stávající rámec EU. Jako příklady tohoto typu vytvořené v evropském integračním procesu v minulosti lze uvést Schengenskou dohodu nebo Sociální chartu. Za třetí, skupina členských států by mohla mimo rámec EU vytvořit jakousi novou evropskou konstrukci, která by zahrnovala integraci ve větším počtu oblastí spolupráce. Obecně lze říci, že tyto scénáře připadají v úvahu tehdy, pokud by ústavní smlouvu neratifikovaly menší členské státy a byla přijata státy velkými.

**Výhodou tohoto postupu by bylo určité naplnění procesu vedoucího k ústavní smlouvě a její podstaty a tedy alespoň dílčí omezení deziluzí a napětí v případě, že ústavní smlouva nebude schválena. Jedním z rizik tohoto scénáře je však vytváření jádra uvnitř EU, postupný vznik dvou kategorií členských států a narušení role EU jako jednotného společenství. V krajním případě by mohl hrozit i rozpad EU.**

**Další velké riziko spojené s tímto scénářem současně výrazně omezuje i jeho pravděpodobnost. Toto riziko je dáno obsahem ústavní smlouvy a jednoduše je možné pojmenovat jej jako naprosto zásadní narušení integračního propojení mezi jádrem členských států, které zavede změny navržené v ústavní smlouvě, a ostatními.** Ústavní smlouva totiž přináší podstatné institucionální změny a jen obtížně si lze představit, že by členské státy uplatňující nové institucionální změny mohly nadále spolupracovat v jednom institucionálním rámci s těmi, které tyto změny nepřijmou. Pravděpodobnost tohoto scénáře dále snižuje skutečnost, že i členské státy, které by se nepodílely na realizaci podstaty ústavní smlouvy účastí na vytvoření jádra, by musely souhlasit s jeho existencí. Lze předpokládat, že tyto členské státy by vytváření jádra v takto silných formách mohly blokovat z obavy, že dojde k narušení fungování EU jako celku nebo že budou vytlačeny na pokraj integračního procesu.

### Nový vyjednávací a ratifikační proces

Dalším možným scénářem je pokus o novou ratifikaci ústavní smlouvy, kterému by mohla předcházet i změna jejího obsahu. Samotná ústavní smlouva uvádí, že pokud dojde k její ratifikaci alespoň 4/5 členských států, sejde se do dvou let Evropská rada, aby ji znovu projednala. Forma a pravděpodobnost nového pokusu o přijetí ústavní smlouvy jsou pochopitelně podmíněny počtem členských států, které by ústavní smlouvu neratifikovaly a tím, které konkrétní členské státy by ji odmítly. Konkrétně připadají v úvahu tři možné postupy:

- opětovné projednání ústavní smlouvy jako celku a změna jejího obsahu
- vyjednání výjimky z ustanovení ústavní smlouvy pro určitý členský stát
- opětovné hlasování o ústavní smlouvě v členském státě, kde byla odmítnuta

Opětovné jednání o ústavní smlouvě a případná změna jejího obsahu by přitom přicházela v úvahu zejména v případě, že by ústavní smlouva nebyla schválena ve větším počtu členských států. Pokud by šlo o malý počet členských států, bylo by možné vyjednat pro tyto státy výjimky. Konečně k opětovné ratifikaci by mohlo dojít tehdy, pokud by ústavní smlouvu odmítl jen menší počet členských států.

**Hlavní výhodou scénáře stavícího na novém pokusu o ratifikaci ústavní smlouvy je to, že by se vytvořila příležitost pro zúročení výsledků, ke kterým dospěl proces vedoucí k ústavní smlouvě.** I v případě, že by se obsah ústavní smlouvy po novém vyjednávání výrazně zmenšil, mohla by být uskutečněna alespoň část z něj. Tímto způsobem by bylo možné oslabit uvedené deziluze, které by pravděpodobně nastaly, pokud by ústavní smlouva ratifikována nebyla. Pokud by jeden z problémů ratifikace spočíval ve způsobu hlasování nebo v nedostatečné informovanosti občanů o ústavní smlouvě, volbou tohoto scénáře by bylo možné vytvořit prostor pro odstranění těchto nedostatků, a tím i šanci pro přijetí ústavní smlouvy.

**Hlavním problémem tohoto scénáře nejsou ani tak rizika s ním spojená jako spíše omezená možnost jeho uskutečnění.** V případě vyjednávání nové podoby ústavní smlouvy by nebylo jednoduché určit, jaké části ústavní smlouvy by měly být pozměněny nebo vyloučeny, aby bylo umožněno její přijetí. Dále je třeba si uvědomit, že případný negativní výsledek některého z referend může reflektovat obecný postoj k integraci nebo dokonce ke zcela jiným otázkám (např. postoj k domácí politice) spíše než postoj k ústavní smlouvě. Změna ústavní smlouvy tedy nemusí být v žádném případě zárukou jejího schválení.

Možnost udělení výjimky z ustanovení ústavní smlouvy některému členskému státu je omezená, protože pro takové výjimky existuje jen malý prostor. Jak bylo vysvětleno, ústavní smlouva se týká důležitých institucionálních otázek a je obtížně představitelné, že by se daný členský stát mohl podílet na rozhodovacím procesu EU, pokud by např. nepřijal novou úpravu hlasování kvalifikovanou většinou v Radě ministrů nebo spoluúčasti Evropského parlamentu. Stejně tak by bylo obtížné vyloučit daný členský stát z převzetí závazků stanovených v Chartě základních práv. Z určitého úhlu pohledu se proto jako reálnější než udělení výjimky některému členskému státu jeví výzva, aby takový stát ratifikaci ústavní smlouvy zopakoval.

**Vedle omezené možnosti uskutečnění nového vyjednávacího a ratifikačního procesu jsou s tímto scénářem navíc spojena i určitá rizika.** Jedním z rizik spojených s tímto scénářem je to, že by byl opuštěn obtížně dohodnutý kompromis a mohly by se opět opakovat dlouhotrvající spory nad obsahem ústavní smlouvy. Hrozbou budoucí integraci spojenou s udělením výjimky některému členskému státu by bylo nepřímé potvrzení toho, že v situacích, kdy je třeba zvolit mezi kompromisem s ostatními a trváním na vlastní pozici, se vyplácí druhý postoj. Riziko však představuje i opětovné hlasování v členském státě, který ústavní smlouvu odmítl. V případě druhého negativního výsledku by se totiž tímto řešením případná postratifikační krize pouze prodloužila.

### **Vystoupení členských států s negativním výsledkem ratifikace z EU**

Posledním možným scénářem, který zde uvádíme, je vystoupení členského státu, který ústavní smlouvu odmítne, z EU. Daný stát by pak s EU mohl vyjednat užší formu vztahu, např. na způsob Švýcarska. V tomto případě se jedná o málo diskutovaný scénář, jelikož by v podstatě znamenal popření jednoho ze základních principů, na kterých byl evropský integrační proces v minulosti založen, a sice snahy upřednostnit v zásadních otázkách kompromisní řešení přijatelné pro všechny členské státy před zájmy skupiny či většiny států. K takovému vývoji by přitom došlo, pokud by daný členský stát chtěl v EU setrvat a jediným důvodem pro jeho vystoupení by byly změny zaváděné ústavní smlouvou. Vzhledem k tomu, že tento scénář by tak popíral výše uvedený základní princip kompromisu, lze očekávat, že v případě neratifikace budou upřednostňována jiná řešení.

Přes relativně menší pravděpodobnost by tento scénář mohl být reálný v případě, že by ústavní smlouvu odmítl velmi omezený počet členských států. Záleží však znovu na tom, které členské státy by to byly a u velkých členských států by takový postup byl zvláště problematický. **Tento scénář by za situace, kdy by ústavní smlouvu odmítly jeden nebo dva členské státy, měl výhodu v tom, že by umožnil většině členských států přijetí ústavní smlouvy, kterou schválily. Rizikem tohoto postupu ale je, že by byl pravděpodobně považován za selhání dosavadních zásad integrace, kdy byly vyjednávány takové dohody, které byly celkově přijatelné pro všechny členské státy.**

## Doporučení

V případě *rezignace na přijetí ústavní smlouvy* bude především potřeba vyrovnat se se značnou deziluzí a napětím, které by mohly uvést integrační proces do vážné krize. Představitelé EU by se v takovém případě měli pokusit o přesvědčivé vysvětlení této volby a o její racionalizaci. Bude třeba zdůraznit to, že ačkoliv rozhodnutím o nepokračování v pokusu přijmout ústavní smlouvu dochází k promarnění výsledků procesu, který ji předcházel, pro stabilitu EU je vhodnější v daném okamžiku o přijetí ústavní smlouvy neusilovat. Zároveň by mělo po uplynutí určité doby dojít k pokusu uskutečnit některé dílčí pozitivní změny navržené ústavní smlouvou.

Možnost *přijetí cílů ústavní smlouvy skupinou členských států* je spojena s možným vytvářením jádra uvnitř EU a dvou kategorií jejích členských států a s oslabením vazeb mezi těmito státy jako celkem. Vytváření jádra by se proto mělo omezit na realizaci ústavní smlouvy a v oblastech dosavadní integrace by se všechny členské státy měly orientovat na pokračování společné spolupráce. Zvýšená pozornost by měla být případně věnována vytvoření fungujícího institucionálního rámce, který by propojil rozhodovací procesy probíhající na bázi stávajícího uspořádání s těmi vycházejícími z ústavní smlouvy. Vytváření případných projektů mimo rámec EU ze strany skupiny členských států by mělo být podmíněno základní politickou podporou všech jejích členů.

*Pokud by ústavní smlouva byla znovu vyjednávána*, mělo by dojít k opětovnému otevření co nejmenšího počtu otázek. V případě snahy získat souhlas s ústavní smlouvou ze strany konkrétního členského státu by měla být dobře zvážena volba mezi udělením výjimky a opakováním hlasování. Výjimka by měla být udělena v případě, že bude existovat zřetelný a obtížně překonatelný (např. postoj veřejnosti) nesouhlas členského státu v určité otázce nebo souboru otázek obsažených v ústavní smlouvě. V případě možnosti nového hlasování bude třeba zvážit pravděpodobnost kladného výsledku.

V případě *vystoupení některého členského státu z EU* v důsledku odmítnutí ústavní smlouvy by měla být ze strany EU vyvinuta maximální snaha o vybudování nové intenzivní formy vztahu s tímto státem.

### **Poznámka**

Autor tohoto textu by rád poděkoval Vítovi Stříteckému za spolupráci na vytváření zápisu z uvedené konference a Petru Drulákovi a Lucii Königové za připomínky k předběžné verzi textu.



### **Další informace na odkazech**

#### **Euroskop**

[www.euroskop.cz](http://www.euroskop.cz)

Stránka Ministerstva zahraničních věcí zaměřená na otázky spojené s členstvím ČR v EU. Stránka mj. podrobně informuje o změnách, které občanům ČR přineslo členství v EU (např. pracovní možnosti, cestování, strukturální fondy).

#### **Zastoupení Evropské komise v ČR**

[www.evropska-unie.cz](http://www.evropska-unie.cz)

Prostřednictvím této stránky Zastoupení zajišťuje informační servis Evropské komise v ČR. Stránka nabízí rozsáhlé informace o struktuře a působení EU a o vývoji vztahů mezi ČR a EU.

#### **Evropa – Evropská unie On-Line**

<http://europa.eu.int>

Základní zastřešující server EU, který poskytuje informace ve všech oficiálních jazycích EU. Stránky umožňují získat informace o aktuálních tématech, o politikách a institucích EU a nabízejí i její oficiální dokumenty.

#### **Evropa – Evropská ústavní smlouva**

<http://europa.eu.int/constitution>

Tato stránka, která je součástí serveru EU Evropa, poskytuje informace o Evropské ústavní smlouvě. Kromě plného změni ústavní smlouvy stránka nabízí krátká shrnutí hlavních změn zaváděných ústavní smlouvou, která jsou tématicky členěna.

#### **Aktuální informace o Evropské unii**

[www.euractiv.com](http://www.euractiv.com)

Komplexní server spolupracující s řadou prestižních vědeckých pracovišť a poskytující množství aktuálních informací o EU. Kromě oficiálních dokumentů a prohlášení EU se zde objevují četné komentáře i odkazy na výstupy významných analytických pracovišť.

#### **Evropa - Debata o budoucnosti Evropské unie**

<http://europa.eu.int/constitution/futurum>

#### **The Trans European Policy Studies Association (Tepsa)**

[www.tepsa.be](http://www.tepsa.be)

#### **Centre for European Policy Studies (CEPS)**

[www.ceps.be](http://www.ceps.be)

#### **European Policy Centre (EPC)**

[www.theepc.be](http://www.theepc.be)

#### **Centre for European Reform (CER)**

[www.cer.org.uk](http://www.cer.org.uk)

---

Policy paper z konference v Praze 5. dubna 2005  
Role Evropské ústavní smlouvy a důsledky ratifikačního procesu  
Z cyklu konferencí  
Evropská ústavní smlouva a evropská veřejnost