

**POLICY PAPER**

**REFORMNÍ SMLOUVA JAKO  
ZÁSADNÍ PROBLÉM  
PRO ČESKÉ PŘEDSEDNICTVÍ?**

**(Prošlo oponentním řízením)**

**Mats Braun**

březen 2008

**Ústav mezinárodních vztahů, v. v. i.**  
Nerudova 3  
118 50 Praha 1

# Reformní smlouva jako zásadní problém pro české předsednictví?

Mats Braun

Lisabonská smlouva (LS) ovlivní české předsednictví v Radě EU, není však zcela jasné, jakým způsobem. LS může vstoupit v platnost buď zároveň se zahájením českého předsednictví v Radě EU, za českého předsednictví nebo po jeho ukončení. Nelze ani vyloučit, že smlouva vůbec v platnost nevstoupí. Paradoxně by **odmítnutí LS mohlo ovlivnit předsednictví ještě více než její přijetí**. ČR nemůže v podstatě ovlivnit ratifikační proces ostatních členských států. Nemůže ani odstranit LS z agendy českého předsednictví. ČR se však může co nejlépe připravit na kterýkoli ze tří možných scénářů, jak může LS ovlivnit české předsednictví.

1. **První scénář vychází z toho, že ratifikační proces bude probíhat bez komplikací.** V tomto případě bude ČR první předsedající zemí podle institucionálního uspořádání LS. I přesto existuje možnost, že by se mohlo předsednictví **do velké míry podobat starému modelu předsednictví**. Pravděpodobně budou totiž zvoleni stálý předseda Evropské rady a Vysoký představitel EU pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku až po volbách do Evropského parlamentu v červnu 2009, a tudíž až po ukončení českého předsednictví.

2. **Druhý scénář předpokládá zpoždění ratifikačního procesu.** Pak by nebylo jasné ani na začátku českého předsednictví, **jaká smlouva bude platit**. Navíc, pokud by se zpozdil ratifikační proces příliš, muselo by se předsednictví zabývat otázkou, **jak snížit počet členů Komise**.

3. **Třetí scénář je možné považovat pro ČR za nejhorší.** Jde o případ, že LS bude **odmítnuta** již před nebo během českého předsednictví. V tomto případě lze předpokládat, že **otázky smluvního základu Unie zastíní české předsednictví**, což by znamenalo zmenšení možnosti realizovat vlastní priority ČR.

Implementace LS ovlivní i **předsednictví Švédska a Francie** během osmnáctiměsíčního předsednictví. Zejména švédské předsednictví začínající 1. 7. 2009 bude mít podobné problémy jako předsednictví české. Pro ČR je zajímavé, že **švédská vláda považuje za pravděpodobné, že bude prvním předsednictvím, které bude pracovat podle LS**. Ani tak však nepočítá s tím, že podle LS bude probíhat vše.

## Lisabonská smlouva a české předsednictví ve třech scénářích:

Na konečné verzi LS se shodly hlavy vlád a států EU na lisabonském summitu v říjnu 2007 a smlouva byla v Lisabonu podepsána 13. 12. 2007. Mezivládní konferen-

ce, která byla zahájena podle rozhodnutí Evropské rady v červnu 2007, splnila svůj mandát s odsouhlasením smlouvy. Mezivládní konference měla za úkol vypracovat novou smlouvu podle mandátu Evropské rady a měla nejpozději do konce roku 2007 předložit návrh smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství. Cílem EU je, aby byl dostatek času na ratifikaci výsledné smlouvy před volbami do Evropského parlamentu v roce 2009. Podle **plánu by smlouva mohla vstoupit v platnost od 1. 1. 2009**. Podmínkou však je, že bude ratifikována všemi členskými státy do konce roku 2008. Pokud **jeden nebo více států smlouvu během roku 2008 neratifikuje, vstoupí smlouva v platnost první den měsíce následujícího po ratifikaci posledního členského státu**. Zkušenosti z ratifikace předchozích smluv však ukazují, že by šlo o skutečně rychlý proces, pokud by se podařilo smlouvu ratifikovat ve všech zemích během jednoho roku. **Ratifikační proces smlouvy z Nice stejně jako smlouvy z Maastrichtu trval skoro dva roky**. Oba příklady navíc poukazují na to, že jeden (menší) členský stát, jako v minulosti např. Irsko nebo Dánsko, může celý proces podstatně komplikovat.

V této chvíli (březen 2008) nelze předvídat výsledek ratifikačního procesu v členských státech. Zatím ratifikovalo smlouvu šest států (Malta, Slovinsko, Rumunsko, Maďarsko, Francie a Bulharsko). Přes nejasnosti týkající se ratifikace LS lze vymezit tři scénáře, které popisují, jak může osud LS ovlivnit průběh českého předsednictví v Radě EU.

### *Scénář 1 – klasické předsednictví s Lisabonskou smlouvou*

První scénář vychází z toho, že **ratifikační proces bude probíhat bez komplikací**. To by znamenalo, že na začátku roku 2009 bude ukončen. Podstatné je, že bude smlouva přijata v každém členském státě. Tím pádem by LS mohla vstoupit v platnost již na počátku roku 2009. V takovém případě by se české předsednictví **nemuselo zabývat otázkami institucionálních reforem téměř vůbec**. Znamená to, že ČR bude mít větší možnost věnovat se vlastním prioritám. Protože LS posune omezení počtu členů Komise až do roku 2014, **proces jmenování nové Komise se navíc ve srovnání s existující smlouvou z Nice zjednoduší**. Z přílohy smlouvy z Nice totiž vyplývá, že nejpozději v listopadu 2009, kdy se má nová Komise ujmout funkce, musí být počet jejích členů nižší než počet členských států.

Otázkou však zůstává, které části LS vstoupí v platnost již od 1. 1. 2009. Není zatím jasné, jak bude EU fungovat během přechodného období. **Lze považovat za pravděpodobné, že i kdyby LS vstoupila v platnost již na začátku 2009, byli by zvoleni vysocí představitelé až po volbách do Evropského parlamentu**. Protože má být předseda Komise podle LS nominován takovým způsobem, který by reflektoval politickou většinu Parlamentu, lze předpokládat, že volba předsedy Evropské rady proběhne až po volbách do Evropského parlamentu. Předsedové by totiž neměli být ze stejné politické formace. Do té doby nelze vyloučit ani variantu, že by vykonával tuto funkci předseda Komise na základě provizorního mandátu, ani variantu, že by

premiér předsedající země dočasně zastoupil stálého předsedu. Aby mohl být jmenován Vysoký představitel EU pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, je nutný souhlas předsedy Komise. Proto, pokud bude jmenován již na začátku roku 2009, bude to pouze podle provizorního mandátu do listopadu 2009.

Nelze však zcela vyloučit, že by nominační proces mohl proběhnout již za francouzského předsednictví. V případě, že by se tyto vysokí představitelé ujali funkcí již před nebo za českého předsednictví, znamenalo by to, že by předseda české vlády nepředsedal Evropské radě a Radě pro zahraniční věci Rady ministrů by již předsedal Vysoký představitel EU pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku. Výsledkem by také např. bylo, že by ČR měla menší možnost prosadit neformální setkání Evropské rady v ČR. Od roku 2002 se hlavní setkání Evropské rady koná v Bruselu, ale existuje i možnost uspořádat neformální setkání v předsedající zemi. Podle LS budou čtyři setkání Evropské rady za rok v Bruselu, a to pod vedením stálého předsedy Evropské rady.

**Pro ČR znamená první scénář jistou možnost ovlivnit, jak bude EU v praxi podle LS fungovat.** Například v otázce, jak bude fungovat koordinace mezi stálým předsedou Evropské rady, Vysokým představitelem pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku a předsedající zemí při setkání s třetí zemí. Funkce vysokého představitele pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku je v LS relativně vágně definována, což znamená, že by předsedající země mohla mít vliv na konkrétní definování úkolů spojený s funkcí. Navíc není jasné, kdo bude předsedat neformálnímu setkání ministrů zahraničních věcí (tzv. Gymnich). Tato funkce by tudíž mohla připadat ministrovi zahraničních věcí předsedající země. Dále by české předsednictví mohlo mít vliv na nominaci kandidáta na předsedu Komise (na setkání Evropské rady v červnu 2009), ale i stálého předsedy Evropské rady, Vysokého představitele EU pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku. Zejména volba stálého předsedy Evropské rady může ovlivnit obsah této funkce, zda bude spíše moderátor, nebo iniciátor politiky.

Praktický problém pro české předsednictví představuje to, že funkční období generálního tajemníka Rady, vysokého představitele pro společnou zahraniční a bezpečnostní politiku a náměstka generálního tajemníka Rady končí dnem vstupu LS smlouvy v platnost. Znamená to nejen, že ČR bude EU předsedat krátce před volbami do Evropského parlamentu a ukončení funkčního období Komise, ale **navíc může dojít k tomu, že sekretariát Rady bude v té době ve fázi personální změny.** To by mohlo možnost ČR prosazovat během předsednictví své zájmy ještě oslabit. Otázkou je také, kdy bude jmenován nový generální tajemník. Podle LS rozhoduje Rada o jmenování generálního tajemníka prostou většinou. Do jisté míry může souviset jmenování tajemníka s otázkou jmenování Vysokého představitele EU pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku. Nelze ani vyloučit, že by Javier Solana mohl vykonávat obě funkce během přechodného období.

**Shrnutí:** Pokud by se uskutečnil první scénář, je poměrně pravděpodobné, že české předsednictví bude do velké míry klasickým předsednictvím. Záleží zejména na

tom, kdy budou jmenováni stálý předseda Evropské rady a Vysoký představitel EU pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku. **Předsednictví bude oslabeno tím, že nejenže skončí funkční období Parlamentu a Komise, ale i generálního tajemníka Rady.** To může vést k tomu, že pro ČR bude těžší prosazovat své priority během předsednictví. **Na druhou stranu to znamená jisté možnosti ovlivnit, jak bude LS implementována do praxe. Další výhodou je, že by se ČR nemusela zabývat dalšími koly jednání o institucionálních reformách EU.**

### *Scénář II – předsednictví plné nejistoty*

Druhý scénář **předpokládá zpoždění ratifikačního procesu.** I ten obsahuje dvě možnosti. **Bud' může LS vstoupit v platnost během českého předsednictví** po ratifikaci všemi členy, nebo **vstoupí LS v platnost až po ukončení českého předsednictví.** V obou případech by to znamenalo nejistotu, která by mohla mít negativní vliv na předsednictví. Skutečnost, že LS může vstoupit v platnost měsíc následující po ratifikaci posledního státu, může vést ke vzniku situace, kdy **na začátku předsednictví nebude jasné, jestli LS vstoupí v platnost během následujícího půlroku nebo nikoli.** Důvodem může být např. čekání na vyjádření ústavního soudu jednoho z členských států, nebo že parlament jednoho ze států odloží hlasování v této otázce.

Pokud by LS vstoupila v platnost během českého předsednictví, je pravděpodobné, že bude následovat podobný vývoj jako u prvního scénáře. Pak by záleželo na časovém harmonogramu, zda bude české předsednictví muset jednat o nominaci stálého předsedy Evropské rady či nikoli. Podstatné je, **že pokud by ratifikace LS byla ještě možná, ČR by nemusela začít předjednávat nový smluvní základ EU.** Pokud by se ukázalo, že se ratifikační proces podstatně prodlužuje, muselo by však české předsednictví **najít konsenzus v Radě v otázce snížení počtu členů Komise** a stejně tak v otázce počtu členů Evropského parlamentu.

Zpoždění ratifikačního procesu by mělo pro ČR výhodu v tom, že zmenší riziko, že české předsednictví nebude probíhat podle starého modelu, a proto nevzniknou před nebo během předsednictví nové pozice stálého předsedy Evropské rady a Vysokého představitele EU pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku.

**Shrnutí:** Vývoj podle druhého scénáře má **tu nevýhodu, že nemusí být ani na začátku předsednictví jasné, jaký smluvní základ bude platit.** Kromě toho může větší zpoždění ratifikačního procesu vést k tomu, že by se **ČR musela zabývat otázkou snížení počtu členů Evropské komise.**

### *Scénář III – otázky smluvního základu unie zastíní české předsednictví*

Třetí scénář vychází z toho, že **jeden nebo více států LS odmítne.** Pokud k tomu dojde během roku 2008, bude již na počátku českého předsednictví zřejmé, že nelze



počítat s ratifikací LS. V tomto případě by **ČR připadl úkol určit, jak dále postupovat v otázce institucionální reformy**. V takovém případě by v EU vznikl tlak na české předsednictví, aby učinilo první krok k řešení vzniklé situace. České předsednictví by pravděpodobně bylo nuceno zahájit alespoň úvodní kolo jednání, i když by nutně nemuselo vyjednat mandát pro další mezivládní konferenci. Skutečnost, že Evropská rada již při schválení smlouvy z Nice v roce 2000 považovala další revizi smluv EU za nutnou, svědčí o tom, že otázka je považována za velmi zásadní. **V případě, že se ratifikační proces LS nepodaří dokončit, lze očekávat velký tlak EU na předsedající zemi, aby našla takové řešení, jehož výsledkem bude rychlé schválení nové verze smlouvy v členských státech**. Víze evropských politiků o větší účasti občanů na tvorbě nové smlouvy, jako tomu bylo u Ústavní smlouvy, totiž již s vypracováním LS ztroskotala. Cíl Ústavní smlouvy byl totiž spjatý s procesem jejího vytvoření. V Laekenské deklaraci hlavy vlád EU prezentovaly společnou vizi o tom, že nová smlouva EU by měla vést k efektivnějšímu a transparentnějšímu fungování Unie. Během procesu (zejména během Konventu) měla probíhat debata o budoucnosti EU nejen mezi politickou elitou členských států, ale i jejími občany. S odmítnutím Ústavní smlouvy a vypracováním LS se EU vrátila ke starému modelu mezivládních konferencí, který účast veřejnosti podstatně omezil. V případě neúspěchu LS bude proto nutné smlouvu rychle přepracovat a najít přijatelný kompromis. **Podstatné body LS by se však přesto musely nějakým způsobem objevit i v nové smlouvě**.

Na Evropské radě v červnu 2007 způsobila kontroverze zejména **otázka nového systému hlasování v Radě**. Během setkání Evropské rady Polsko ostře vystoupilo proti novým pravidlům hlasování v Radě, a právě kvůli odporu Polska platí nová pravidla částečně od roku 2014 a zcela teprve od roku 2017. Z tohoto důvodu nelze vyloučit, že právě tento bod bude kontroverzní v případě, že bude nutné opět vyjednávat podobu nové smlouvy. Lze očekávat, že zejména středně velké země (Polsko a Španělsko) budou mít zájem o znovuotevření otázky hlasovacího systému. Španělská Lidová strana kritizovala levicovou vládu za to, že nebojovala spolu s Polskem za systém hlasování ze smlouvy z Nice. Ani změna vlády v Polsku nemusí nutně ovlivnit jeho pozici v této otázce. Občanská platforma, která zvítězila ve volbách v říjnu 2007, podporovala totiž návrh hlasovacího systému vlády Jaroslawa Kaczyńského, pouze socialisté měli opačný názor. Navíc návrh Polska podpořila na začátku také česká vláda. Otázka hlasování v Radě je však kontroverzní i v České republice: liší se v ní do jisté míry koaliční strany. Znamená to, že pro ČR by vedení diskuse na toto téma nebyl příliš lákavý úkol.

Pokud by muselo jednání o obsahu smlouvy začít znovu, nelze vyloučit ani znovuotevření **diskuse o vzniku funkce předsedy Evropské rady a funkce Vysokého představitele EU pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku**. Některé země (zejména Nizozemsko) chtěly jít dále např. v otázce žluté nebo oranžové karty a chtěly, aby parlamenty členských zemí měly reálnou možnost vetovat návrhy, jež nejsou v souladu s principem subsidiarity. Listina lidských práv není součástí textu nové

smlouvy, jak tomu bylo v Ústavní smlouvě, což je však méně podstatné, neboť smlouva na listinu odkazuje. Nicméně otázka listiny vyvolala diskusi, a zejména výjimka Velké Británie a Polska v této otázce může vést k tomu, že nejméně jeden stát bude považovat za nutné otázku znovu projednat.

**Shrnutí:** Nevýhodou průběhu popsaného v třetím scénáři je, že by se české předsednictví muselo věnovat otázkám institucionálních reforem. Takové jednání by bylo složité a časově náročné a podstatně by zmenšilo možnosti ČR prosazovat své vlastní priority. Navíc podobně jako v případě druhého scénáře by si to vyžádalo i řešení otázky počtu členů Komise. Výhodou by naopak bylo, že by bylo jasné, jaká pravidla budou během českého předsednictví platit.

### **Osmnáctiměsíční předsednictví: Francie chce rychlou implementaci LS, Švédové však počítají s jejím zpožděním**

Implementace LS ovlivní zejména předsednictví Švédska a České republiky během osmnáctiměsíčního předsednictví. **Při rychlém ukončení ratifikačního procesu má Francie větší možnost ovlivnit např. nominaci vysokých představitelů EU.** Způsob, jakým francouzský prezident Nicolas Sarkozy již nyní mluví o Tony Blairovi nebo Jean-Claudovi Junckerovi jako možných kandidátech na funkci stálého předsedy Evropské rady, svědčí o tom, že představitelé Francie by rádi rozhodovali o nominaci již za francouzského předsednictví. Otázkou je, zda francouzská diplomacie dokáže své představy v této věci prosadit. Zejména je problém v tom, jak již bylo uvedeno výše, že předseda Komise má reflektovat politickou většinu Parlamentu a předpokládá se, že předseda Evropské rady bude z opačného politického tábora.

Švédská ministryně pro evropské záležitosti Cecilia Malmströmová počítá s tím, že švédské předsednictví, které začne 1. 7. 2009, bude prvním, jež bude pracovat podle LS. Ani tak však nepředpokládá, že bude všechno podle LS probíhat. Například se dosud plánuje neformální setkání Evropské rady ve Stockholmu, které se však v případě, že by již byl ve funkci stálý předseda, zruší. Zdá se, že Malmströmová spíše počítá s tím, že neformální setkání ve Stockholmu bude, a bude-li zvolen stálý předseda až po volbách do Evropského parlamentu společně s volbou Komise, může trvat ještě poměrně dlouhou dobu, než do funkce skutečně nastoupí. Případ Barrosovy první Komise to naznačuje. Trvalo totiž až do listopadu roku 2004, než Evropský parlament potvrdil Komisi ve funkci. Znamená to, že švédské předsednictví může mít problém prosadit své priority nejen kvůli implementaci LS, ale také kvůli tomu, že bude probíhat sestavování nové Komise. Švédské předsednictví tak bude mít podobné problémy jako předsednictví české.

### Doporučení:

- Lze počítat s tím, že **kvůli volbám do Evropského parlamentu nebude legislativní proces EU fungovat zhruba od března 2009**. Znamená to, že Komise přestane předkládat legislativní návrhy a Evropský parlament s nimi nebude pracovat. Z tohoto důvodu má ČR nevýhodu řešit navíc implementaci LS v průběhu svého předsednictví.
- Jaký z popsaných scénářů je tedy nejvýhodnější? Protože každý scénář má jisté nevýhody, ale zároveň i výhody, nelze jednoznačně říci, že jeden z nich je nejlepší. Poměrně spolehlivě lze však tvrdit, že **nejhorší variantou by byl vývoj podle třetího scénáře. Zejména pokud by byla LS odmítnuta již v roce 2008**. V tomto případě by otázky další smlouvy zastínily české předsednictví, což by znamenalo nejvýraznější omezení možnosti ČR prosazovat vlastní priority.
- **Vývoj podle prvního scénáře má výhodu ve srovnání s vývojem ve druhém scénáři v tom, že by bylo jasné, jaká smlouva bude za předsednictví platit**. I tak však zůstává mnoho otázek otevřených. Zejména pokud budou předseda Evropské rady a Vysoký představitel EU pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku jmenováni až po volbách do Evropského parlamentu v červnu 2009. **Pokud by se tito vysocí představitelé ujali funkcí již na začátku roku 2009, ČR by měla možnost ovlivnit fungování těchto funkcí v praxi**. Hlavní nevýhodou vývoje v druhém scénáři je, že by LS mohla vstoupit v platnost v průběhu českého předsednictví.
- Česká republika nemůže v podstatě ovlivnit ratifikační proces ostatních členských států. ČR nemůže ani odstranit LS z agendy českého předsednictví. Paradoxně by odmítnutí LS mohlo ovlivnit předsednictví ještě více než její přijetí. ČR nemůže ani odložit ratifikaci LS a tím způsobem odložit datum vstupu smlouvy v platnost až do doby skončení svého předsednictví, protože takové jednání by mohlo mít negativní dopad na jednací sílu ČR. Mohlo by jí tudíž naopak uškodit. **Pokud budou mít představitelé ČR na výběr, lze jim doporučit co nejrychlejší ratifikaci LS, aby jim tato otázka nepřekážela během vlastního předsednictví. Přesto by se ČR měla co nejlépe připravit na kterýkoli z popsaných scénářů**.