



POLICY PAPER

CO DĚLAT S EVROPSKOU ÚSTAVNÍ SMLOUVOU?

Petr Drulák

Jan Karlas

Leden 2007

**Ústav mezinárodních vztahů
Nerudova 3
118 50 Praha 1**

Autorský text neprošel redakční úpravou

Co dělat s Evropskou ústavní smlouvou?

Petr Drulák a Jan Karlas

Když občané Francie a Nizozemska odmítli Evropskou ústavní smlouvy, nejvyšší představitelé států EU vyzvali k reflexi, která by měla přinést návrhy týkající se dalšího osudu tohoto dokumentu. Čeští politici tuto výzvu pochopili tak, že ústavní smlouva mizí z politické agendy a že se jí proto už nemusí zabývat. Opak je pravdou. **ČR musí záhy k této otázce zaujmout jasnou pozici.** Dlouhodobě platí, že řada členských států EU má zájem na institucionální reformě. Ač ústavní smlouva je v současné podobě mrtvá, její text představuje **východisko pro další diskuse o institucionální reformě.** Bezprostřední impuls této diskusi dávají začínající **německé předsednictví EU a nadcházející prezidentské volby ve Francii.**

Jakou pozici by Česká republika měla zaujmout? Čeští politici se v otázkách evropské integrace zásadně neshodnou. Nikde to není lépe vidět než na postojích k ústavní smlouvě. Její stoupenci se domnívají, že přináší žádoucí reformy unijních struktur a vyzývají k ratifikaci. Řada jejích neméně vlivných odpůrců odmítá posilování unijních orgánů a navrhuje úplné stažení ústavní smlouvy z agendy EU. Velká část českých politiků navíc nemá na další osud ústavní smlouvy názor žádný. Přesto existují tři cíle, na kterých se většina české politické reprezentace shodne: **plnoprávné členství v EU, otevřenost EU dalšímu rozšiřování a zachování ekonomického liberalismu na vnitřním trhu Unie.** Na základě těchto tří cílů hodnotíme různé scénáře budoucnosti ústavní smlouvy a formulujeme naše doporučení.

V současnosti přichází v úvahu šest takových scénářů. Čtyři z nich nepočítají se záchranou ústavní smlouvy: 1) pokračování na bázi Smlouvy z Nice (scénář Nice), 2) doplnění Smlouvy z Nice (scénář Nice+), 3) vyjednání nové smlouvy (scénář Nová smlouva) a 4) mimosmluvní spolupráce států, které ústavní smlouvu ratifikovaly (scénář Koalice ochotných). Další dva scénáře naproti tomu stavějí na částečném či úplném zachování ústavní smlouvy: 5) doplnění ústavní smlouvy o dodatky (scénář Euroústava+) a 6) vypuštění částí ústavní smlouvy (scénář Euroústava-).

Tvrdíme, že scénáře **Nice, Koalice ochotných a Euroústava-** nejsou v souladu se třemi zmíněnými cíli české politiky. Naopak scénáře **Nice+, Nová smlouva a Euroústava+** tyto cíle naplňují a měly by být **základem pro vymezení českého postoje.** Cílem našeho příspěvku je rozvést a obhájit toto tvrzení, čímž chceme přispět k podnícení politické debaty k vymezení českého postupu. Nejprve stručně charakterizujeme jednotlivé scénáře, pak se zabýváme jejich hodnocením na základě tří bodů minimální shody českých politiků.

Nice

Tento scénář představuje minimalistickou variantu. Pokud by došlo k jeho naplnění, **EU by nejen odložila ústavní smlouvu, ale také by se alespoň načas vzdala institucionální reformy.** Instituce Unie by tedy nadále fungovaly na základě Smlouvy z Nice.

Ani scénář Nice však nutně neimplikuje stagnaci evropská integrace. Zastánci tohoto scénáře naopak tvrdí, že odložení institucionální reformy by Unii umožnilo soustředit se **na reformu a další rozvoj jejích politik**. V tomto pojetí se také scénáři Nice dostalo v určitých okamžicích podpory zejména od představitelů **Velké Británie** (konkrétně od premiéra **Tonyho Blaira**). V počáteční fázi období reflexe se k této variantě přikláněl i předseda **Evropské komise José Barroso**.

Podstata scénáře Nice do značné míry odpovídá strategii, pro níž se již vžil termín „**Evropa projektů**“ (nebo „Evropa výsledků“). V rámci „Evropy projektů“ jde totiž právě o vytváření projektů založených na současném smluvním základě Unie. EU tímto způsobem usiluje o dosažení konkrétních výsledků v oblastech, které představují prioritu z hlediska veřejnosti (vnitřní trh, sociální koheze, justice a vnitřní věci). Na iniciaci „Evropy projektů“ se výrazným způsobem podílela Evropská komise a v červnu roku 2006 tuto strategii schválila i Evropská rada. Obě instituce však „Evropu projektů“ pevně spojily s pokračováním období reflexe (v rámci tzv. „dvoukolejného přístupu“), které může dospět i k pokračování institucionální reformy.

Nice+

Tento scénář se od scénáře Nice liší v tom, že počítá s přijetím **určitých, byť omezených institucionálních změn doplňujících Smlouvu z Nice**. K uskutečnění těchto změn by v zásadě mohlo dojít **dvěma způsoby** – buď **mimosmluvní cestou** (např. právními akty Rady EU či mezi-institucionálními dohodami) nebo přímo **připojením dodatků ke Smlouvě z Nice**. První způsob přichází v úvahu u změn nevyžadujících úpravu smlouvy. Změny podmíněné úpravou smlouvy by si nutně vyžadovaly volbu druhého způsobu.

Omezená institucionální reforma vycházející ze Smlouvy z Nice by velmi pravděpodobně zahrnula i řadu ustanovení obsažených v ústavní smlouvě. Pro tuto formu implementace některých změn zaváděných ústavní smlouvou se již ostatně ujal anglický termín „cherry-picking“. Mimosmluvní cestou by tak bylo možné dojít např. k úpravě složení Evropské komise, k vytvoření funkce ministra zahraničí EU nebo k zavedení práva občanů na legislativní iniciativu. Pro zavedení značného počtu ustanovení obsažených v ústavní smlouvě by ovšem bylo nevyhnutelné provést změnu Smlouvy z Nice.

Scénář Nice+ původně upřednostňoval především současný francouzský prezident **Jacques Chirac**. V průběhu roku 2006 ovšem podpořil tuto variantu také **Barroso**. V této souvislosti kladl Barroso důraz zejména na zavedení hlasování kvalifikovanou většinou a procedury spolurozhodování v oblasti trestních věcí a justice, na reformu v oblasti vnějších vztahů EU a také na zvýšení zapojení národních parlamentů do unijního rozhodovacího procesu.

Nová smlouva

Rezignace na konečné přijetí ústavní smlouvy sama o sobě nevylučuje ani možnost hlubší institucionální reformy EU. I v případě odložení ústavní smlouvy se totiž Unie může pokusit o **vyjednání nové smlouvy**, která by měla větší šanci ratifikačním procesem úspěšně projít. Jelikož ústavní smlouva představuje velmi komplexní a

podrobný dokument, dá se předpokládat, že značná část obsahu nové smlouvy by se s obsahem ústavní smlouvy kryla. Vzhledem k nezdaru ústavní smlouvy by však nová smlouva zřejmě měla podstatně **méně ambiciózní charakter**.

Vytvoření nové smlouvy navrhl např. polský prezident **Lech Kaczynsky**. Podporu takovému postupu vyjádřila i francouzská prezidentská kandidátka **Ségolène Royal**. Existuje i **konkrétní návrh nové smlouvy**, který pochází od liberálního poslance Evropského parlamentu **Andrew Duffa**. Duffův návrh do sebe zahrnuje první a druhou část ústavní smlouvy a přebírá i vybrané aspekty její třetí části. V souvislosti s třetí částí však více zdůrazňuje a rozpracovává některé otázky, zejména otázky ekonomické a sociální povahy.

Koalice ochotných

Navzdory odmítnutí ústavní smlouvy ve francouzském a nizozemském referendu již ústavní smlouvu ratifikovala více než polovina členských států EU (dále jako členské státy). Řada z nich smlouvu nejen ratifikovala, ale také ji **nadále výrazně podporuje**. Proto nelze vyloučit ani scénář **mimosmluvní spolupráce určité skupiny členských států usilující o realizaci některých ustanovení ústavní smlouvy** (byť se tento scénář v současnosti nejeví jako příliš pravděpodobný).

Scénář Koalice ochotných můžeme rozdělit na **několik variant, které se liší mírou své ambicióznosti**. Nejméně ambiciózní varianta zahrnuje spolupráci členských států odehrávající se plně uvnitř smluvně-institucionálního rámce EU. V takovém případě by se naplňování obsahu ústavní smlouvy omezilo na kroky slučitelné se Smlouvou z Nice. Koalice ochotných by se však teoreticky vzato mohla pokusit i o vytváření nových projektů v dílčích oblastech mimo rámec Unie. Pro takové projekty existují precedenty jako Schengenská dohoda nebo Sociální charta. Nejambicióznější variantu pak představuje spolupráce skupiny členských států odehrávající se mimo unijní struktury a navíc ještě ve větším počtu oblastí.

Euroústava+

Na rozdíl od výše diskutovaných scénářů vychází Euroústava+ z **přijetí ústavní smlouvy**. I pokračování pokusu o ratifikaci ústavní smlouvy by ale nevyhnutelně vyžadovalo **určité úpravy**. Jedině tak by smlouva měla větší šanci na přijetí v zemích, kde se ratifikace nezdařila (Francie, Nizozemsko) nebo kde vůči ní existují výrazné výhrady (např. Velká Británie). Úpravu smlouvy by zajistilo připojení **dodatků poskytujících specifické výjimky některým členským státům** (po vzoru výjimek udělených Dánsku v souvislosti s Maastrichtskou smlouvou). Ústavní smlouvu by však mohl doplnit i **dodatek s všeobecnou platností**. Ten by mohl obsahovat např. závazek posilovat sociální dimenzi EU.

Mezi nejvýraznější zastánce vstupu ústavní smlouvy v platnost dosud patřila **německá vláda** (především osobou kancléřky **Angely Merkel**). V současném okamžiku tento postup nejvýrazněji prosazují **Lucembursko** a **Španělsko**. Scénář Euroústava+ podpořila i značná část poslanců Evropského parlamentu, konkrétně **Evropská lidová strana-Evropští demokraté (EPP-ED)** a **Strana evropských socialistů (PES)** jako jeho dvě největší frakce. Podporu konečnému přijetí ústavní

smlouvy tak vyjádřilo i společné stanovisko Evropského parlamentu (Rezoluce k období reflexe z ledna 2006).

Euroústava-

Scénář představuje **střední cestu mezi scénářem Euroústava+ a scénářem Nice+**. Od Nice+ se Euroústava- liší v tom, že v případě její realizace by vstoupily v platnost nikoliv pouze dílčí ustanovení ústavní smlouvy, ale **značná část obsahu smlouvy a to formou smluvního dokumentu**. Na rozdíl od Euroústavy+ nicméně Euroústava- předpokládá, že by došlo **k vypuštění některých podstatných částí ústavní smlouvy**. V této souvislosti se nabízí vypuštění druhé části ústavní smlouvy (Charta lidských práv) nebo třetí části zabývající se jednotlivými politikami EU.

Zřejmě nejviditelnější podpory se scénáři Euroústava- dostalo od francouzského prezidentského kandidáta **Nicolase Sarkozyho**. Sarkozy konkrétně upřednostnil ponechat v ústavní smlouvě pouze její první a druhou část a dále k ní připojit deklaraci zdůrazňující sociální dimenzi EU (Sarkozy v této souvislosti použil termín „Mini-smlouva“). Unie by tak z ústavní smlouvy vyloučila třetí část zabývající se jednotlivými politikami, která obsahuje specifická ustanovení týkající se volného trhu a sociální politiky. Později nicméně Sarkozy hovořil pouze o přijetí podstatné části ustanovení ústavní smlouvy, aniž by zdůraznil zachování jejích jednotlivých částí v rámci nového dokumentu (toto pojetí by se blížilo spíše scénáři Nová smlouva).

Postoj ČR

V důsledku zásadních odlišností v postojích českých politiků k evropské integraci **nelze jednoznačně vybrat scénář, na němž by se česká politická reprezentace mohla při stávajících postojích shodnout**. Některé z uvedených scénářů ale můžeme z hlediska ČR chápat jako **méně vhodné z hlediska tří cílů**, na nichž se shodne podstatná část českých politických představitelů: plnoprávné členství v EU, otevřenost EU dalšímu rozšiřování (zejména o státy západního Balkánu) a zachování ekonomického liberalismu na vnitřním trhu Unie.

Za prvé, patrně celá česká politická reprezentace se shodne na tom, že ČR a její občané musejí mít stejná práva a stejné možnosti jako ostatní členové a jejich občané. Odstraňování historicky vzniklých nerovností bylo jedním z nejdůležitějších motivačních faktorů vstupu do EU a zůstává všeobecně podporovanou prioritou české zahraniční politiky. Svědčí o tom mimo jiné česká aktivita při otevírání pracovních trhů starých členských států EU či jasné odmítnutí odkladů vstupu do Schengenského systému.

Za druhé, převážná část české politické reprezentace podporuje další rozšiřování EU. Ani v otázce rozšiřování nevládne mezi českými politickými představiteli absolutní jednota. Jejich postoje se liší především ve vztahu k možnému členství Turecka v EU. Přestože většina českých politiků možnost tureckého vstupu do Unie neodmítá, někteří z nich takovému kroku naklonění nejsou. V čem se však převážná část českých politiků shodne, je **podpora přijetí států západního Balkánu do EU**.

Za třetí, velká shoda panuje v ČR také ohledně nutnosti udržet liberální řád na vnitřním trhu Unie. Na jednu stranu v ČR, stejně jako v dalších členských státech, dochází ke sporům mezi stoupenci negativní integrace a zastánci integrace pozitivní. Zatímco první kladou důraz pouze na liberalizaci pohybu výrobních faktorů (zboží, kapitálu, služeb a osob), podle druhých musí jít tato liberalizace ruku v ruce s vytvářením regulačních mechanismů. I zastánci pozitivní integrace však přes svůj důraz na regulační mechanismy v zásadě akceptují liberalizaci ekonomických trhů. Zachování stávajícího systému ekonomického liberalismu na vnitřním trhu EU tedy tvoří další cíl, který v obecné rovině sdílí značná část politických představitelů ČR.

Vzhledem k podpoře dalšímu rozšiřování EU patří Nice z hlediska ČR mezi méně vhodné scénáře. Zastavení institucionální reformy, které vytváří podstatu tohoto scénáře, na jednu stranu automaticky neimplikuje, že by se Unie nemohla dále rozšiřovat. Uvnitř EU nicméně převládá názor, že přijetí většího počtu dalších států do Unie si bude vyžadovat určitou reformu unijních institucí.

Podpora udržení liberálního řádu na vnitřním trhu EU by měla vést k vyloučení scénáře Euroústava-. Ústavní smlouva obsahující pouze první a druhou část současného textu by totiž mohla nahrávat nárůstu protekcionismu. Přestože liberalizaci ekonomických trhů akceptuje většina politické elity EU, představitelé některých členských států by se mohli – především kvůli tlakům zájmových skupin nebo veřejnosti – pokusit i o prosazování protekcionistických opatření. Pokud by byla z ústavní smlouvy vyloučena její třetí část upravující mj. i uspořádání vnitřního trhu EU, výrazně by se zvýšila možnost měnit současné liberální uspořádání tohoto trhu.

V zájmu ČR není ani scénář Koalice ochotných. Státům, které ústavní smlouvu neratifikovaly, by v případě realizace obsahu smlouvy užší skupinou států hrozilo, že se ocitnou ve skupině periferních členských států. Tím by byla ohrožena plnoprávnost naší účasti v integračním projektu ještě před jejím úplným dosažením.

Doporučení

Z šesti probíraných scénářů se tedy pro ČR jeví jako vhodnější scénáře Nice+, Nová smlouva a Euroústava+. Rozhodně však nelze předpokládat, že tyto scénáře budou mít pro různé české politické aktéry stejnou hodnotu. Například zastánci posilování politické identity EU zřejmě nebudou považovat za dostatečné řešení Nice+ a těžko se budou smířovat s myšlenkou přípravy zcela nové smlouvy. Naopak například kritici evropské integrace odmítnou Euroústavu+. Na druhou stranu každý ze tří scénářů by měl pro českou politickou scénu představovat přijatelnější řešení než Nice, Koalice ochotných či Euroústava-.