

Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích

Pedagogická fakulta

Katedra společenských věd

Diplomová práce

**ČESKÁ REPUBLIKA A SMLOUVA O
ÚSTAVĚ PRO EVROPU**

Vedoucí diplomové práce: PhDr. Salim Murad

Autor diplomové práce: Petra Tomanová

Studijní obor: Učitelství německého jazyka pro 2. stupeň ZŠ

Učitelství společenských věd pro 2. stupeň ZŠ

Ročník: 5.

2010

Prohlašuji, že svoji diplomovou práci jsem vypracovala samostatně pouze s použitím uvedených pramenů a literatury uvedených v seznamu citované literatury.

Prohlašuji, že v souladu s § 47 b zákona č. 111/1998 Sb., v platném znění, souhlasím se zveřejněním své diplomové práce, a to v nezkrácené podobě elektronickou cestou ve veřejné části databáze STAG provozované Jihočeskou univerzitou v Českých Budějovicích na jejích internetových stránkách.

České Budějovice 2010

Vlastnoruční podpis studentky

Na tomto místě bych chtěla poděkovat PhDr. Salimu Muradovi za cenné rady a odborné připomínky, kterými přispěl k vypracování mé práce.

OBSAH:

OBSAH:	4
Anotace v češtině	6
English Annotation	7
Úvod:	8
Prameny a literatura aneb literární rešerše	11
1 Dějiny, význam a základní myšlenky smluv Evropské unie	12
1.1 Návrhy ústav pro Evropu	13
1.2 Evropská smlouva jako „ústava EU“ – Evropského společenství	13
2 Smlouva zakládající ústavu pro Evropu	15
2.1 Geneze Ústavy pro Evropu	17
2.2 Návrh podoby Ústavy pro Evropu	19
2.2.1 Struktura Ústavy	19
2.2.2 Problematické části Návrhu Ústavy pro Evropu	20
2.3 Zahraniční politika v Evropské ústavě	25
2.4 Přijetí Evropské Ústavní smlouvy – přínosy a ztráty	27
3 Debaty o návrhu ústavní smlouvy v České republice	33
4 Ratifikace Smlouvy o Ústavě pro Evropu v ČR	40
5 Výhody a nevýhody Smlouvy o ústavě pro Evropu pro Českou republiku	43
5.1 Obecná ustanovení	43
6 Postoje stran vládní koalice k evropské ústavní smlouvě	45
6.1 Postoje České sociálně demokratické strany k Ústavě pro Evropu	46
6.2 Postoje Křesťansko demokratické strany lidové	48
6.3 Postoje Unie svobody – Demokratické unie	49
6.4 Postoje Občanské demokratické strany	50
6.5 Postoje Komunistické strany Čech a Moravy	53
6.6 Postoje senátu	54
7 Postoje české veřejnosti k Návrhu Ústavy pro Evropu	55
Závěr:	58
Summary:	61
Seznam použitých zkratk	62
Použitá literatura	63
Elektronické zdroje:	64
Přílohy:	66
Příloha 1 - Desatero Václava Klause	66
Příloha 2 - Ratifikační proces evropské ústavy	68
Příloha 3 - oficiální stanovisko senátu k Návrhu o Ústavě pro Evropu:	69
Příloha 4 - oficiální stanovisko senátu k referendu Ústavy pro Evropu v České republice	73
Příloha 5 – postoje obyvatel České republiky s členstvím v EU	77
Příloha 6 – vyjádření obyvatel ČR o potřebě Evropské ústavy	77
Příloha 7 – průzkum možné účasti obyvatel ČR referenda o přijetí Smlouvy o Ústavě pro Evropu	78
Příloha 8 – průzkum veřejného mínění o potřebnosti Evropské ústavy	78
Příloha 9 – průzkum veřejného mínění o možnosti rozhodování o přijetí Evropské ústavy v ČR	79

Příloha 10 – průzkum veřejného mínění o možném pokračování Evropské ústavy ...	79
Příloha 11 – potřeba Evropské ústavy z hlediska volebních preferencí	80

ČESKÁ REPUBLIKA A SMLOUVA O ÚSTAVĚ PRO EVROPU

Anotace v češtině

Předmětem diplomové práce je charakteristika Smlouvy o Ústavě pro Evropu, a především shrnutí fakt, která popisují společenský vliv Ústavy v České republice. V práci je provedena krátce deskripce Ústavy pro Evropu, je v ní popsána geneze dokumentu a záměry Konventu o budoucnosti Evropy, který návrh vypracoval. Práce se zabývá i popisem problematických bodů Ústavy. Hlavním záměrem je analyzovat diskusi o možnostech přijetí tohoto dokumentu a postoje jednotlivých politických aktérů v České republice.

Návrh Ústavy pro Evropu lze v historii Evropské unie a Evropy vůbec označit za unikátní projekt navrhuující společnou ústavu všem členským zemím. Snahy o politické sjednocení Evropy sahají do hluboké historie a Návrh smlouvy, který měl být v roce 2003 schválen, je výsledkem dlouholeté integrační politiky Evropy. Česká republika je členem Evropské unie od 1. května roku 2004. Cílem práce je tedy sledovat především průběh diskuse o přijetí dokumentu a reakce politických subjektů v České republice na možnost schválení společné evropské ústavy.

Vzhledem k tomu, že Česká republika je charakterizována velkou politickou roztříštěností, bylo zajímavé sledovat, jaké reakce zde Návrh Ústavy pro Evropu vyvolal. Osobností, která výrazně zasáhla do diskuse o přijetí dokumentu, je český prezident Václav Klaus, který působil a působí jako odpůrce jakékoliv společné ústavy Evropské unie.

Smlouva o Ústavě pro Evropu byla výchozím textem k vytvoření dnes již ratifikované Lisabonské smlouvy.

A CONSTITUTION FOR EUROPE AND CZECH REPUBLIC

English Annotation

The object of this thesis is the characterisation of the proposed European Constitution and its functioning and influence within the Czech Republic. This thesis gives an account of the European Constitution including the main ideas and aspirations about the future of Europe by the Convention that drew up this resolution.

The problematic points of the Constitution are described within. The principal point of this thesis is to create a general insight into the discussion surrounding and the possibilities of ratification as well as the attitudes of particular state officials in the Czech Republic.

The Proposed European Constitution is uniquely positioned in the history of European Union together with all of Europe by way of suggesting a common constitution for all member countries. Throughout the history of Europe the concept of treaties has been explored and implemented. Congruent with this is the proposed European Treaty, which was to be ratified in 2003, and is the result of an established unification policy concerning Europe. The Czech Republic has been a member of this European Union since 1st May 2004. The aim of this thesis is therefore to observe the process and response regarding the possibility of the ratification of a common European Constitution in the Czech Republic.

Taking into account that the Czech Republic is a very politically disparate country, it was interesting to observe the response to the ratification of the Constitution. The main figure that attracted attention not only by Czechs but by Europeans everywhere is President Václav Klaus who was and remains to be an influential opponent of any kind of a common European Constitution.

Úvod:

Poselství pro všechny panovníky Evropy, aby se kontinent sjednotil a byly přijaty mírové principy spolupráce, vypracoval již v 15. století český král Jiří z Poděbrad, považovaný za zakladatele „evropské OSN“. Snahy o sjednocení Evropy však zasahovaly do pravomocí evropských monarchů, a proto se setkaly s velkým odporem. Jiřímu z Poděbrad se nepodařilo projekt nového politického uspořádání realizovat. Odpůrcem projektu byl zejména papež Pius II., hlava katolické církve. Pokusy o sjednocení Evropy tím ale neskončily. V pozdějším historickém vývoji Evropy lze zaznamenat mnoho dalších politických projektů, které měly směřovat k prohloubení spolupráce evropských zemí.

Práce nastiňuje historický vývoj evropských smluv od osmnáctého století. Myšlenkou sjednotit Evropu se zabývaly mnohé významné osobnosti evropské kultury včetně J. A. Komenského, I. Kanta, J. Moneta nebo R. Schumana. Jejich úvahy však nesměřovaly ke vzniku konkrétních návrhů či ustanovení, které by vedly k vytvoření základů jednotného systému evropského práva.

Dvacáté století přineslo Evropě mnoho významných historických změn, které vedly k přehodnocení postoje k integraci evropských národů. Za jednu z nejvýznamnějších událostí lze z tohoto hlediska považovat vznik Evropské unie.

Zákonné principy, určující těsnější podobu vztahů mezi evropskými zeměmi, však již před vznikem EU reprezentovaly např. Římské smlouvy či Maastrichtská smlouva. Životaschopnost těchto dokumentů dokázala, že evropské země jsou schopny těsněji spolupracovat.

Výsledkem dlouholetých pokusů o vytvoření společné smlouvy byl Návrh Ústavy pro Evropu, vypracovaný Konventem o budoucnosti Evropy a předložený k ratifikaci členskými zeměmi Evropské unie v roce 2003. V úvodu ústavy je preambule, která odkazuje na evropské kulturní tradice.

„Inspirující se evropským kulturním, náboženským a humanistickým odkazem, ze kterého vzešly všeobecné hodnoty nedotknutelných a nezadatelných práv lidských bytostí, demokracie, rovnosti, svobody a právního státu.

Přesvědčení, že po bolestných zkušenostech nyní již sjednocená Evropa je odhodlána pokračovat v nastoupené cestě civilizace, pokroku a prosperity pro blaho všech svých obyvatel, a to i těch nejzranitelnějších a nejpotřebnějších, že chce zůstat světadílem otevřeným kultuře, poznání a společenskému pokroku, že si přeje prohlubovat ve svém

veřejném životě demokratičnost a transparentnost a usilovat o mír, spravedlnost a solidaritu na světě.

Přesvědčení, že národy Evropy, třebaže zůstávají hrdé na svou identitu a národní historii, jsou odhodlány překonat své dřívější rozpory a ve stále užším svazku vytvářet svůj společný osud.

Jisti si tím, že Evropa, „jednotná v rozmanitosti“, jim poskytuje nejlepší možnosti k tomu, aby při zachování práv každého jedince a s vědomím své odpovědnosti vůči budoucím generacím a této planetě mohli pokračovat ve velkém dobrodružství, které z ní činí mimořádný prostor pro naději lidstva.

Odhodlání pokračovat v práci dosažené v rámci smluv o založení Evropských společenství a Smlouvy o Evropské unii při zajištění kontinuity *acquis communautaire*.

Vděční členům Evropského konventu, že vypracovali návrh této ústavy ve jménu občanů a států Evropy.“¹

V preambuli je kladen důraz na civilizační přínos evropského kontinentu, občanských práv člověka. Vyzdvihuje, že Evropa by měla být civilizovaná a usilovat o mír a solidaritu ve světě. Zároveň připomíná, že národy Evropy by měly být stále hrdé na svou identitu a národní historii. Preambule zmiňuje i jeden ze základních principů Evropské unie, že Evropa má být koncipována jako „jednotná v mnohosti“. Při studiu Návrhu Ústavy pro Evropu jsem však došla k závěru, že některé body dokumentu mohou tuto tezi popírat.

Předmětem práce je popis podoby Návrhu Ústavy pro Evropu, jeho hlavní myšlenky a sporné body, které tento dokument obsahuje. Hlavním záměrem bylo analyzovat diskusi o možnostech přijetí dokumentu a postoje jednotlivých politických aktérů v České republice. Při zpracování jsem použila komparační metodu, obsahovou a sekundární analýzu dat.

Práce je rozdělena do sedmi hlavních částí, z nichž první obsahuje popis pokusů o vytvoření jednotné ústavy v Evropě a také úspěšných smluv, které vedly k prohloubení spolupráce zemí Evropského společenství. Druhá kapitola popisuje genezi Ústavy pro Evropu a analyzuje její sporné body, které vyvolávaly kontroverzní postoje při jejím prosazování. V kapitole třetí je podrobně popsána diskuse o možnostech přijetí tohoto dokumentu a postoje jednotlivých politických aktérů v České republice.

¹ Smlouva o Ústavě pro Evropu, Lucemburk, 2005, str.9

Ve čtvrté kapitole jsem se zabývala možnými způsoby ratifikace této Ústavy v průběhu procesu jejího schvalování. V páté kapitole byly analyzovány klady a zápory, vyplývající z případného přijetí Návrhu Ústavy v ČR. V šesté kapitole jsou pak nastíněny postoje jednotlivých politických stran zastoupených v českém parlamentu a sedmá kapitola demonstruje postoje české veřejnosti k Návrhu Ústavy o Evropě.

Prameny a literatura aneb literární rešerše

Deskripce Návrhu o Ústavě pro Evropu není obsažena v mnoha publikacích. Vyplývá to i z faktu, že v době procesu schvalování této Ústavy stála Česká republika před vstupem do Evropské unie a studie k tomuto dokumentu nebyly dostatečně zpracovány. Tematika evropské ústavy je dobře a podrobně rozpracována v publikaci Smlouva zakládající Ústavu pro Evropu od Davida Krále, Lenky Pítrové a Iva Šlosarčíka, zpracovaná pro Institut pro evropskou politiku (EUROPEUM). Nalezneme v ní výstižný popis důležitých bodů a rozbor diskutovaných článků Ústavy.

Analýzu dokumentu provádí Centrum pro ekonomiku a politiku (cep) ve své publikaci Řekněme své ano nebo ne Evropské ústavě. Tato práce nabízí také předmluvu Václava Klause a jeho vyjádření k problematice.

Problematika diskuse o možném působení Ústavy v České republice je velmi dobře zpracovaná v publikaci Občanské prvky v diskusi o evropské ústavní smlouvě, kterou také vydalo EUROPEUM.

Při rozboru postojů jednotlivých politických subjektů v České republice jsem čerpala přímo z internetových stránek politických stran, jejich volebních programů a výzkumů veřejného mínění (např. Sociologický ústav Akademie věd, Střediska empirických výzkumů).

Mnoho cenných informací jsem získala v Ústavu mezinárodních vztahů (iir) v Praze. Pracovníci knihovny Ústavu mi ochotně vyšli vstříc. Institut nabízí všechny zmíněné publikace a také Řadu policy paperů, ve kterých lze nalézt různá vyjádření a stanoviska z konferencí a debat o Návrhu Ústavy pro Evropu. Mezi autory zabývající se touto problematikou patří především Jan Karlas či Petr Drulák.

Při práci jsem čerpala také z pramenů zahraničních. Měla jsem možnost prostudovat materiály nabízené univerzitou v Augsburgu. Tamní univerzitní knihovna umožňuje studium většího množství literatury týkající se tématu této práce.

1 Dějiny, význam a základní myšlenky smluv Evropské unie

Myšlenka ústavy pro Evropu byla od počátku úzce spojena s myšlenkami evropské integrace. Sepsání a vznik dohod lze pozorovat již koncem středověku, kdy byly smlouvy určitým pojištěním míru, podporou nadstátnosti, hospodářství a obchodu. Státy se snažily o udržení vlastní moci a tím byly utvářeny myšlenky k evropské integraci.

Průkopnický byl (přinejmenším ve stanovách pravidel spojených národů) spis K věčnému míru od Immanuela Kanta z roku 1795, který se neopíral specificky o Evropu, nýbrž univerzálně. Podle jedné z definitiv Věčného míru má být občanská ústava v každém státě republikánská (tzv. rozdělená moc). Dále je nutno zmínit ve stejné době konající se kongres ve Vídni. Roku 1814 zde byl vydán spis Entwurf eines europäischen Staatenbundes (Návrh evropského státního spolku). Autory byli hrabě Claud Henri Saint-Simon a jeho žák Augustin Thierry (Zulug, 2006, 2).

Semknutí demokratických národů odpovídal duch revolučních mas poloviny 19. století. Johann Georg August Wirth provolal slávu na Hambacherské slavnosti 27.3.1832 konfедераční republikánské Evropě. Stále se rozšiřující poznatky a podpora požadovaly spolupráci k zajištění míru a blahobytu. Po 1. světové válce vedly velké ztráty a katastrofální následky v Evropě k znovu sjednocujícím ideám. Tomu měl sice zabránit Versailleský mír, ovšem mnozí evropští intelektuálové v něm neviděli jediný pevný základ a začali hledat cesty k jeho dalšímu zajištění (Zulug, 2006, 3).

Jedním z nich byl mladý hrabě Richard Coudenhove – Kalergi. Jeho kniha z roku 1923 „Panevropa“ začínala slovy: „Tato kniha je určena k tomu, aby zachránila velké politické hnutí, které držíme ve všech národech Evropy.“²

Jejím cílem bylo spojení panevropských států k jednomu politicko – hospodářskému státnímu celku. Historické kořeny projektu společné unie a ústavy sahají také k Jeanu Monetovi a jiným, kteří ho tehdy formulovaly a po desetiletí prosazovali. Nová motivace přišla po druhé světové válce (cep, 2005, 32).

² Graf Coudenhove-Kalergi, Panevropa, Wien 1923

1.1 Návrhy ústav pro Evropu

Evropská hnutí během a po 2. světové válce hledala vedle politických studií a manifestů také formulaci návrhů ústavy pro Evropu. Již během 2. světové války přicházely podněty všech národů. Ze všech studií a manifestů, které směřovaly k návrhům nějaké ústavy, zbyly pouze letáky.

Vznikající evropské spolky byly koordinovány k vzniklému Mezinárodnímu výboru Hnutí pro Evropu. Vznikla Evropská parlamentní unie ve Gstaadu 19.9.1947. V rámci ní vypracoval francouzský ministr justice Francois Merthon 1948 návrh federální ústavy spojených evropských států Evropy, jež začíná slovy: „ My, národy zemí Evropy, v solidaritě společné kulturní úrovně zastupujeme naše nynější vlády.“

Ronald Mackay stanovil roku 1949 návrh ústavy pro shromáždění evropské rady a další iniciativy následovaly (Zulug, 2006, str. 4).

1.2 Evropská smlouva jako „ústava EU“ – Evropského společenství

V počátcích historie Evropské unie byla považována oficiální ústavou smlouva vzniklá při založení EU. 9.května 1950 navrhl tehdejší ministr zahraničí a prezident Evropského parlamentu Robert Schuman úzkou spolupráci s Francií, Německem a dalšími zeměmi, které projeví zájem. Jeho deklarace získala konkrétnější podobu ve Smlouvě o Evropském společenství uhlí a oceli (ESUO, 1952) konaná v Paříži, nazývána proto také jako Pařížská smlouva. Podepsaly ji Itálie, Německo, Francie a země Beneluxu. Roku 1957 došlo k dalšímu rozšíření a byla podepsána Smlouva o Evropském hospodářském společenství (EHS) a Smlouva o Evropském společenství pro atomovou energii (Euratom 1958). Smlouvy byly pojmenovány dle místa podpisu – Římské smlouvy. Během následujících let se pro tyto instituce vžilo jednodušší označení Společenství. Došlo ke sloučení původně oddělených orgánů jednotlivých společenství, a to na základě slučovací smlouvy (1967). Od této doby se pro dosavadní smlouvy a instituce používá označení Evropské společenství (ES).

Roku 1986 dochází k přehodnocení římských smluv. Je prohloubena hospodářská spolupráce a ochrana životního prostředí, doplněny pravomoci ES o sociální politiku a politiku soudržnosti. Evropské společenství je zde přejmenováno na Evropskou unii. Vše bylo shrnuto ve Smlouvě o Evropské unie (1993), nazývána také Maastrichtská smlouva. Její principy jsou hlavními pilíři společenství. V průběhu let dochází k různým úpravám, které řeší pravidla účasti zemí Evropské unie, např. postup pro udělování finanční pomoci zemím přistupujícím do EU aj. Myšlenky o společné ústavě se začaly objevovat během prohlubující se integrace zemí (Aktivní Evropský Občan, Historie evropské integrace, [online], cit. 26.3.2010, dostupné z: www.cpkp.cz/evropskyobcan/manual/historie.htm).

Stejně jako v současné době vznikaly i námitky vrchních představitelů členských zemí proti společné ústavě. Alergické reakce lze spatřovat především v užití pojmů – spolkový stát, federalismus, federace. Byly však přebíjeny argumenty. Například, že stát je forma vlády, která se řídí a je uspořádána pomocí nějaké ústavy. Má být jakýmsi omezením a řídit zájmy občanů Evropské unie.

Tyto reakce však přebíjejí argumenty obhajující ústavy a smlouvy tohoto společenství. Evropská unie je společenství založené členskými státy, ale také jedinečnou schopností integrace. Důležitý pro zakotvení nějaké smlouvy je ratifikační proces, kterým dochází ke změnám ve smlouvě původní. Aby byla umožněna tato integrace smlouvy, musí být otevřeny také ústavy jednotlivých států a musí předložit svůj účet a oběť, které této smlouvě podstupují. Což znamená například přenesení výsostního práva a akceptování všech konsekvencí nebo nadřazení práva Evropské unie nad domácími právy.

Podle Konráda Hesseho je ústava řádný systém pospolitosti (systému). Určuje vedoucí principy, podle kterých se tvoří politická jednota a mají být vnímány státní úkoly. Upravuje postupy zvládnutí konfliktů uprostřed pospolitosti. Stanovuje organizaci a postupy politické jednoty a státního působení. Tvoří podklady a nominuje právní základy společného pořádku. (Kägi, 1945, 40)

Otázka po evropské identitě, integraci a přínosu ústavy se v každém státě odvíjí různě. Důležitá je integrace do jednotlivých substitucí států. Požadavek k umožnění evropských institucí je pochopení občanů Evropské unie způsobům evropského života. Což znamená například zákaz diskriminace jiné státní příslušnosti, vyřešení otázky státních symbolů atd.

2 Smlouva zakládající ústavu pro Evropu

Úvodem je důležité zmínit, kde se podoba Ústavy pro Evropu vzala. Přímé kořeny Návrhu zakládající Ústavu pro Evropy se odvozují již od Smlouvy v Nice. Vypracoval ho ale až Konvent o budoucnosti Evropy. Byl uspořádán v prosinci roku 2001 (105 – členný orgán) a byl připraven návrh Ústavy pro Evropu. Konvent byl ustanoven Laekenskou deklarací hlav států a vlád EU. Tato deklarace připustila nedostatek demokracie a transparentnosti v EU, vyhlásila, že je potřeba Unii přiblížit občanům, naznačila možnosti „obnovení pravomocí členských států“ a možnost „v dlouhodobém horizontu přijmout jakýsi ústavní text“. Naproti tomu Konvent bezhlavě pospíchal s návrhem Ústavy, která poprvé vytváří EU odlišnou od členských států a jim nadřazenou. Měla dále přesouvat pravomoci od členských států k EU, která by více omezila pravomoci národních parlamentů a občanů a neobsahovala ani jediný návrh na navrácení pravomocí z Bruselu parlamentům členských států (cep, 2005, 37).

Konvent se skládal se ze zástupců parlamentů členských zemí, zástupců vlád členských i kandidátských zemí, zástupců Evropského parlamentu a zástupců Evropské komise. 108 členů Konventu dospělo po více než roce práce ke konečnému výsledku. Návrh Smlouvy byl v červnu 2003 předložen Evropské radě. Další institucí, která s tímto dokumentem pracovala, byla mezivládní konference, na níž se po dobu devíti měsíců setkávali zástupci 28 zemí (EU-25, Turecko, Bulharsko a Rumunsko). Po komplikovaném vyjednávání, v průběhu kterého docházelo k doplňování smlouvy o tzv. prohlášení, byl na červnovém sammitu 2004 v Bruselu schválen konečný text o Ústavě pro Evropu. Ke slavnostnímu podpisu došlo 29. října 2004 v Římě (cep, 2005, 38).

I Česká republika měla v Konventu 3 zástupce - za poslaneckou sněmovnu Jana Zahradila, senát vyslal Josefa Zieleniece a vláda státního tajemníka pro evropskou integraci Jana Kohouta. České zastoupení na Konventu také odráželo odlišné politické přístupy k evropské integraci v České republice – „eurooptimistický“ sociálně-demokratického zaměření (Kohout) a směr „euroskeptický“ či „eurorealistický“ (Zahradil) (cep, 2005, 37).

Konvent neprobíhal moc demokraticky. Bylo na něm předloženo více než 1000 pozměňovacích návrhů, ale předseda Konventu, bývalý francouzský prezident V. Giscard d'Estaing, jakékoliv hlasování o nich vyloučil. Giscard vždy rozhodl sám o tom, že došlo ke konsensu a to bylo vše. Návrh Ústavy byl sice mírně pozměněn na zasedání v červnu 2004, ale změny se týkaly jen váhy hlasů ve vazbě na počet obyvatel, omezení počtu komisařů na počet dvou třetin členských států atd. (cep, 2005, 37).

Smlouva byla vypracována i přesto, že neexistovala žádná veřejná poptávka po tom, aby se z EU stal stát založený na vlastní Ústavě. Ta byla prosazována především evropskými politickými a byrokratickými elitami, obzvlášť ve velkých zemích.

2.1 Geneze Ústavy pro Evropu

Nejprve bych ráda představila, jaká byla hlavní geneze ústavní smlouvy. Jak jsem již zmínila, debaty o ústavě Evropské unie můžeme nalézt v celé historii evropské integrace.

Členské státy předpokládaly pokračování debaty o reformách Evropské unie, která se měla zaměřit na otázky:

- přesnější rozdělení pravomocí mezi členské státy a Evropskou unií
- postavení Charty základních práv EU
- zjednodušení smluv tak, aby byly jasnější a snáze pochopitelné – ale bez změny jejich smyslu
- role parlamentů členských států v procesu evropské integrace
- posílení politické legitimacy a transparentnosti Evropské unie a jejích institucí tak, aby se staly bližšími občanům (EUROPEUM, 2004, 7).

Jednání o podobě Evropské ústavy se soustředila na následující problémy:

- formulace Preamble – zejména otázka reference ke křesťanským tradicím a hodnotám evropské civilizace
- složení Evropské komise – zejména spory o navrhovaném systému členění Komise na komisaře s hlasovacím právem a komisaře bez hlasovacího práva
- existence a pravomoci stálého předsedy Evropské rady a ministra zahraničí EU
- nastavení kvalifikované většiny při hlasování v Radě, zejména opuštění či modifikace nového systému „dvojí většiny“ (tj. většina členských států, které reprezentují alespoň 60% obyvatel EU) navrhovaného Konventem
- společná zahraniční a bezpečnostní politika a v jejím rámci zejména společná bezpečnostní a obranná politika
- nová úprava užší spolupráce v EU a jiných forem flexibility v Evropské unii, zejména v oblasti společné zahraniční a obranné politiky (EUROPEUM, 2004, 8).

Tyto body se již po jejich definování setkávaly s obtížemi. Jednání od počátku trpělo nedostatkem času. Itálie již během předsednictví přišla se změnami, které by našly kompromis ve většině sporných bodů. Itálie především odmítala přímou referenci ke křesťanství spolu s jinými některými státy (Francie, Kypr aj.). Zanedlouho přišlo se změnami i Irsko. Nicméně 17. – 18. června bylo dohodnuto kompromisní znění textu

smlouvy přijatelné pro delegace všech členských států. Ústavní smlouva byla poté 29. října 2004 podepsána v Římě. Smlouva zakládající Ústavu pro Evropu pak musela být ratifikována ve všech členských zemích. V okamžiku, kdy by byla ústavní smlouva ratifikována a všechny státy to oficiálně oznámily, měla by smlouva vstoupit v platnost a nabyla by účinnosti dne 1. listopadu 2006 (EUROPEUM, 2004, 7).

V některých zemích o návrhu rozhodovaly národní parlamenty, v jiných byla k rozhodování vypsána referenda, jinde k rozhodování o této smlouvě ani nedošlo. Proces ratifikace skončil po té, co ústavu v referendech odmítla Francie a posléze Nizozemí. Po tomto odmítnutí následovalo rok a půl dlouhé vyčkávání, které přerušilo až německé předsednictví, které mělo ambice problém Evropské ústavy vyřešit. Jak probíhala ratifikace v jednotlivých zemích uvádím ve stručné tabulce (viz Příloha 2).

2. 2 Návrh podoby Ústavy pro Evropu

Smlouva o ústavě pro Evropu se měla stát novým základním dokumentem EU, který měl nahradit současné platné smlouvy, především Maastrichtskou smlouvu, římské smlouvy a smlouvy z Amsterdamu a z Nice. Evropská ústavní smlouva z velké části zachovávala ustanovení již existujících smluv, z části tato ustanovení upravovala a zároveň zaváděla ustanovení nová, přinášející změny oproti současnému stavu.

Návrh smlouvy o Ústavě měl 4 části s celkem 448 články. Dále k němu patřilo 36 protokolů, 2 přílohy, 30 prohlášení k ustanovením Ústavy, 11 prohlášení k protokolům, 9 prohlášení členských zemí. V anglické verzi měla navrhovaná smlouva celkem 852 stran – 349 stran Ústavy, 382 stran protokolů a příloh, 121 stran prohlášení.

Celý dokument se skládal z šesti částí – preambule, částí I-IV a závěrečného aktu s protokoly a přílohami. Jednotlivé části I-IV byly tvořeny hlavami složenými z článků.

2.2.1 Struktura Ústavy

Preambule smlouvy v podstatě říká, že králové, královny, prezidenti a prezidentky dvaceti pěti evropských zemí jmenovali své zástupce, kteří se shodli na textu následujících čtyř částí dokumentu.

Část I stanovovala základní definici, cíle a hodnoty unie, význam občanství v ní, její pravomoci a instituce.

Část II byla tvořena Listinou základních práv Unie, jakousi obdobou Listiny základních práv a svobod.

Část III si dovoluji označit za část stěžejní a nejobsáhlejší, rozvíjí Část I, pojednává o politikách a fungování EU, o vnitřním trhu, hospodářské a měnové politice, vnějších činnostech unie a podrobně o jednotlivých institucích.

Část IV, obecná a závěrečná ustanovení, zmiňovala zrušení předchozích smluv, oblast působnosti smlouvy, postup přijímání změn a podmínky ratifikace.³

Deset států pořádalo referenda. Podle zákonů Ústava nesměla vstoupit v platnost, pokud kterýkoli ze států řekne NE.

Pravomoci zasahující do činnosti členských států byly zaznamenány v Evropské ústavě. Rozděluje je do tří skupin: 1) výlučné pravomoci EU

2) sdílené pravomoci EU

3) oblasti, kde EU vykonává pouze podpůrné, koordinační a doplňující aktivity

Ústavní smlouva obsahuje všechny pravomoci, které EU má (EUROPEUM, 2004, 22).

2.2.2 Problematické části Návrhu Ústavy pro Evropu

Ústava pro Evropu se rovněž snažila upravit některé nejasnosti ve struktuře současné Evropské unie. Tyto nejasnosti se týkaly především problémů, k jejichž výslovnému řešení v právu Evropské unie nebyla politická vůle, protože by vzniklá debata otevřela některou z pomyslných „Pandořiných skříněk“ evropské integrace.

Týkala se toho následující opatření:

2.2.2.1 Vystoupení z Evropské unie

- evropské právo neupravovalo možnost členského státu z Evropské unie vystoupit. Kdyby se některý stát takto rozhodl, řídila by se tato procedura obecným mezinárodním právem pro ukončení členství státu v mezinárodní organizaci. K takové situaci však dosud nedošlo, detaily procesu jsou velmi nejasné a byly by zřejmě provázeny výraznou krizí evropské integrace. V historii se teoreticky vystoupení z EU přiblížila nejbližší Velká Británie v roce 1975, kdy pořádala referendum o svém setrvání v EHS, v 60. letech bylo

³ viz Smlouva o Ústavě pro Evropu, Lucemburk, Úřad pro úřední tisky Evropských společenství, 2005

z teritoriální pravomoci ES vyňato (do té doby francouzské) severní Alžírsko, v 80. letech (dánské) Grónsko. Ústava pro Evropu výslovně garantuje každému členskému státu možnost své členství v Evropské unii ukončit v souladu s domácími ústavními pravidly příslušného členského státu. Ústava se však ani rámcově nezmiňuje o možném obsahu takové „smlouvy o vystoupení“, zřejmě by ale tato smlouva zavedla pro vystupující stát režim podobný např. vztahu EU se státy ESVO nebo zvláštní druh přidružení (EUROPEUM, 2004, 27).

2.2.2.2 Vyloučení členského státu

- stejně jako evropské právo výslovně neupravovalo problém vystoupení členského státu, nebyla řešena ani otázka možného vyloučení členského státu. Na rozdíl od otázky vystoupení z Evropské unie, ústavní smlouva možnost vyloučit členský stát ponechala bez výslovné úpravy. Zachována byla pouze současná možnost omezit práva členského státu v případě, kdyby závažně a trvale porušoval základní principy evropské integrace (respektu k lidské důstojnosti, svobody, demokracie, rovnosti, právní stát a respekt k lidským právům). V konečném textu ústavní smlouvy ale možnost vyloučení členského státu chyběla (EUROPEUM, 2004, 27).

2.2.2.3 Mechanismy zapojení parlamentů členských států do evropské integrace

v současnosti je vnitřní záležitostí každého členského státu, jak nastaví vztahy mezi svým domácím parlamentem a vládou v otázkách evropské integrace. Domácí parlamenty byly ale zapojeny do rozhodování na celoevropské úrovni jen okrajově. Ústavní smlouva nově zavedla přímý mechanismus zapojení vnitrostátních parlamentů od přijímání evropského parlamentu do přijímání evropského sekundárního práva – Protokol o úloze národních parlamentů v Evropské unii a Protokol o aplikaci principů subsidiarity a proporcionality garantovaly právo národních parlamentů dostávat s předstihem veškeré dokumenty relevantní pro přijímání sekundárního práva, včetně všech konzultačních dokumentů Evropské komise a jejích legislativních plánů. Národní parlamenty by měly rovněž právo vrátit Evropské komisi k přepracování její legislativní návrhy, které by dle názoru

podstatného počtu domácích parlamentů porušovaly princip subsidiarity (EUROPEUM, 2004, 28)..

2.2.2.4 Právo veta při novelizaci primárního práva

- právo veta každého členského státu při změnách primárního práva EU (ústavní smlouvy a jejích budoucích změn) zůstalo i nadále zůstává zcela zásadním principem evropské integrace. Komplikace spojené s ratifikací Smlouvy z Nice v Irsku¹ však otevřely debatu o možné modifikaci tohoto pravidla a přijetí např. časových limitů pro ratifikaci. Řešení v navrhovaném ústavním textu bylo spíše kosmetické. Další postup není upraven. Ústavní smlouva měla být ratifikována podle pravidel současného evropského práva (EUROPEUM, 2004, 29).

2.2.2.5 Subsidiarita

do té doby poněkud nejasně definovaný princip evropské integrace. Ústavní smlouva přispěla k přesnějšímu chápání jeho kontur, zavedla zvláštní mechanismus kontroly dodržování principů subsidiarity a proporcionality při přijímání sekundárního práva EU. Domácím parlamentům členských států musí Evropská komise poslat veškeré návrhy sekundární legislativy. Parlamenty členských zemí pak mají šest týdnů na posouzení návrhu. Stanovisko národních parlamentů je ale pouze „žlutou kartou“ a nemůže v konečné instanci přijetí právní normy zablokovat. Ústava pro Evropu ale obsahuje i právní kontrolu dodržování principu subsidiarity: Platnost již přijaté právní normy může být napadena před Evropským soudním dvorem mj. pro porušení tohoto principu.

Zásada proporcionality zajišťuje, že obsah a forma činnosti Unie nepřekročí rámec toho, co je nezbytné pro dosažení cílů Smlouvy o Ústavě pro Evropu.

Aplikace principu subsidiarity byla jedním ze čtyř prioritních témat Deklarace o budoucnosti Evropy připojené ke Smlouvě z Nice. Národní parlamenty se měly stát strážcem tohoto principu, neboť nedostatečná kontrola dodržování principu subsidiarity může mít za následek narušení v návrhu zakotvené dělby kompetencí, jehož důsledkem by pak mohlo být omezení kompetencí národních parlamentů (EUROPEUM, 2004,30).

2.2.2.6 Evropa občanů a evropský politický národ (evropský démos)

Posílení demokratických prvků, odstranění demokratického deficitu EU a přiblížení Evropské unie běžným lidem bylo jedním ze základních cílů Konventu. Podle ústavní smlouvy mělo existovat několik kanálů vlivu, kterými měli běžní občané EU ovlivňovat evropskou integraci:

- prostřednictvím „běžných evropských institucí, jako je Rada – v Radě zastupuje členský stát člen vlády, která je odpovědná parlamentu členského státu volenému občany ve vnitrostátních volbách
- prostřednictvím svých domácích parlamentů, jejichž přímé pravomoci v procesu evropské integrace návrh ústavní smlouvy výrazně posiluje
- prostřednictvím přímo voleného Evropského parlamentu, který také dle návrhů ústavní smlouvy posílí své pravomoci
- přímými aktivitami na evropské úrovni, zejména přes Evropského ombudsmana, využitím práva petice k Evropskému parlamentu, lidové (zákonodárné) iniciativy a metodami práce EU

Novinkou, podle ústavní smlouvy, byla lidová (legislativní) iniciativa: minimálně milion občanů EU z významného počtu členských států by mohlo vyzvat Evropskou komisi k navržení právní normy, u níž tito občané mají za to, že měla být přijata za účelem provádění ústavní smlouvy. Návrh evropské ústavní smlouvy obsahuje i úpravu pravomocí Evropského ombudsmana a princip ochrany osobních údajů. Zachováno zůstalo vynětí Evropského soudního dvora z pravomoci Evropského ombudsmana. Novinkou oproti dřívějšímu stavu byla výslovná garance nezasahování do národního režimu církví a náboženských společenství (EUROPEUM, 2004, 31).

2.2.2.7 Symbolika Evropské unie

Evropská ústavní smlouva seznam symbolů Evropské unie výslovně upravila a dále rozlišila. Patří mezi ně vlajka, hymna, motto, měna a Den Evropy. Vlajkou Evropské unie zůstala dvanáctka zlatých hvězd na modrém poli, Dnem Evropy 9. květen a hymnou část Beethovenovy Ódy na radost. Novinkami bylo motto EU: „Jednotní v různosti“ a skutečnost, že euro je prohlášeno za měnu EU (EUROPEUM, 2004, 32).

Závěrem k této kapitole je nutno podotknout, že smlouva, kterou na základě návrhů Konventu zformulovala Mezivládní konference, zůstane svým charakterem smlouvou mezinárodní. „Ústavnost“ obsažená v jejím názvu, bude pouze vyjádřením intenzity integrace v Evropské unii oproti jiným mezinárodním uskupením a zřejmě i dalšího směřování vývoje evropské integrace.

Ústava pro Evropu se mj. pokusila o vyřešení následujících úkolů:

- zjednodušení smluv
- odstranění demokratického deficitu Evropské unie
- jasné rozlišení pravomocí EU a členských států
- výslovné vyřešení některých nejasností ve struktuře EU.

2.3 Zahraniční politika v Evropské ústavě

Jelikož se ve své práci také zabývám integrací Ústavy pro Evropu do zahraniční politiky členských států, musím krátce nahlédnout do zahraniční politiky Evropské unie, která byla navržena i v ústavní smlouvě. Je jí věnována samostatná obsáhlá kapitola. Je včleněna do třetí části návrhu ústavy jako Hlava. V návrhu ústavní smlouvy se tak projevil jeden z hlavních cílů Konventu: jednotně definovat pravidla pro zahraniční činnost Unie. Návrh ústavní smlouvy nicméně stále zachovává rozlišení mezi politikami komunitárními (obchodní politika) a oblastmi, které svou podstatou zůstávají založeny na mezivládní spolupráci (zahraniční a obranná politika) (Smlouva o Ústavě pro Evropu, Lucemburk, 139).

Mezi hlavní body jednání Konventu patřila především otázka zefektivnění zahraniční a obranné politiky. Důležitou změnou prošla ustanovení o rozhodovacích procedurách, které lze z hlediska zefektivnění zahraniční politiky považovat za klíčové, na druhé straně „revoluci“ v této oblasti můžeme těžko očekávat. Účelem této politiky je sbližovat postoje členských států, ale hlavní slovo stále zůstává členským státům samotným.

Konkrétní ustanovení ohledně jednotlivých rozhodnutí v rámci společné zahraniční a bezpečnostní politiky najdeme v ústavním návrhu ve formě tří typů rozhodnutí: vymezení obecných směrů (společná strategie), rozhodování o společných postojích a postupech a provádění společných postojů a postupů. Návrh ústavní smlouvy rovněž upravoval postup pro zavedení posílené spolupráce mezi členskými státy v oblasti Společné zahraniční a bezpečnostní politiky (Smlouva o Ústavě pro Evropu, Lucemburk, 140-141) .

Také společná obchodní politika je jednou z nejvýznamnějších oblastí vnější politiky EU. Návrh ústavní smlouvy navíc stanovoval, že v této oblasti má Evropská unie výlučné kompetence. Společná obchodní politika pokrývá především uzavírání celních a obchodních dohod, obchodní aspekty duševního vlastnictví, přímé zahraniční investice, vývozní politiku a obchodní a ochranná opatření. Oblast společné obchodní politiky ovšem obsahuje dvě významné výjimky, které se týkají dohod o obchodu se službami, které mají dopad na obchodní hlediska duševního vlastnictví a dohad v oblasti kulturních a audiovizuálních služeb (Smlouva o Ústavě pro Evropu, Lucemburk, 142-143).

Hlavním motivem pro zachování jednomyslnosti v této oblasti je obava o zachování určité kulturní rozmanitosti a svébytnosti Evropy. V tomto směru tedy nedošlo oproti Smlouvě z Nice k podstatnější změně.

Návrh ústavní smlouvy obsahuje zvláštní kapitolu o rozvojové spolupráci se třetími zeměmi, o hospodářské, finanční a technické spolupráci se třetími zeměmi a o humanitární pomoci. Zatímco rozvojová spolupráce byla součástí dosavadních smluv a ustanovení o hospodářské, finanční a technické spolupráci byla součástí smlouvy z Nice, specifická ustanovení o humanitární pomoci se objevují v návrhu ústavy poprvé. Ústava, na rozdíl od Smlouvy z Nice, poněkud zužovala hlavní cíle rozvojové politiky (Smlouva o Ústavě pro Evropu, Lucemburk, 149-151).

Zatímco v původních smlouvách jsme našli ustanovení o tom, že rozvojová politika má přispívat k udržitelnému sociálnímu a ekonomickému rozvoji třetího světa, jejich postupné integraci do světové ekonomiky a boji s chudobou, návrh ústavní smlouvy označuje za hlavní cíl rozvojové spolupráce omezení a výhledové vykořenění bída. Humanitární pomoc je definována jako jednorázová pomoc, podpora nebo ochrana obyvatelstva země zasažené přírodní nebo lidmi způsobenou katastrofou. Novinkou bylo zamýšlené vytvoření Evropského dobrovolnického sboru humanitární pomoci (tamtéž).

Závěrem lze říci, že v oblasti Společné bezpečnostní a obranné politiky jako zvláštní podmnžiny společné a bezpečnostní politiky, přinesla Ústava pro Evropu více průlomových změn než v oblasti zahraniční a bezpečnostní politiky v širším smyslu. V oblasti obrany lze za hlavní změnu pokládat především explicitní rozšíření možných akcí Unie s vojenskými či obrannými implikacemi. Významný je také posun ve financování těchto akcí, který má vytvořit mechanismus pro rychlé uvolnění prostředků jak z evropského rozpočtu, tak od členských států zřízením spouštěcího fondu. Ustanovení o stálé strukturované spolupráci mohly vytvořit předpoklady pro vznik avantgardní skupiny členských států, která by se stala hnacím motorem v dalším vývoji bezpečnostní a obranné politiky Evropské unie a která bude jejím jménem provádět ambicióznější vojenské akce. Zároveň by to však mohlo upevnit rozdělení na „atlantisty“, kteří budou spoléhat na NATO a na závazky USA vůči evropské bezpečnosti, a na „gaullisty“, kteří budou usilovat o naprostou nezávislost Evropy v bezpečnostní a obranné sféře.

2.4 Přijetí Evropské Ústavní smlouvy – přínosy a ztráty

V rámci diskuse o ústavní smlouvě bylo poukazováno jak na její přínosy, tak na s ní spojené ztráty, a na to, že existovali zastánci i odpůrci ústavní smlouvy. Docházelo dokonce k různým protirečím si hodnocením. Při studiu různých článků a materiálů týkajících se Ústavní smlouvy jsem na ně stále narážela. Myslím, že důvodem toho jsou různé hodnoty, které mají různou představu o podobě evropské integrace. Existují státy, které se negativně vymezují vůči jiným národům a státy, kde jejich národ nemusí být jedinou možnou demokratickou strukturou.

Objevují se argumenty o celé řadě pozitivních změn, které jsou předkládány zastánci ústavní smlouvy. V příspěvcích zastánců ústavní smlouvy můžeme vysledovat dvě bezprostřední kritéria pro posuzování ústavní smlouvy: efektivitu a legitimitu EU. V případě efektivity je hlavním zdůrazňovaným přínosem jiný způsob kvalifikované většiny v Radě ministrů a rozšíření hlasování kvalifikovanou většinou do oblastí působnosti EU, v kterých nebylo dosud používáno. Podle mechanismu, který byl dán Smlouvou z Nice, bylo rozhodnutí na základě hlasování s kvalifikovanou většinou přijato tehdy, pokud získá 72 procent tzv. vážených hlasů členských států a pokud pro něj hlasuje většina členských států a státy reprezentují alespoň 62 procent obyvatelstva. Ústavní smlouva opouští vážené hlasy jako jedno ze tří stávajících kritérií kvalifikované většiny zavání tzv. dvojí většinu, kdy je vyžadován souhlas 55 procent členských států reprezentujících alespoň 65 procent obyvatelstva. V souvislosti s rozšířením hlasování kvalifikované většiny do dalších oblastí působnosti EU by postačoval souhlas většiny, nikoliv všech členských států (Drulák, Karlas 2005, 2).

Z hlediska legitimacy bývá uváděno hned několik základních přínosů ústavní smlouvy: vyjasnění kompetencí mezi EU a členskými státy, začlenění Charty základních práv, možnost zákonodárné iniciativy za strany občanů a posílení role Evropského parlamentu i národních parlamentů (tamtéž).

Mezi základní přínosy tedy patří podle zastánců ústavní smlouvy, že přesněji vymezuje rozdělení kompetencí mezi členské státy a EU. Takovéto vymezení v dosavadních smlouvách chybělo. Jedním z těchto principů je například tzv. svěření, které stanoví, že EU může jednat pouze v rámci kompetencí, které jí byly svěřeny nebo nadřazenost práva EU

národnímu právu a jeho přímá účinnost. Za důležitý zdroj zvýšení legitimacy EU považují zastánci ústavní smlouvy v neposlední řadě posílení pravomocí Evropského parlamentu a zapojení národních parlamentů do rozhodovacího procesu EU (Drulák, Karlas, 2005, 3).

Můžeme se však setkat i s tvrzeními, že ústavní smlouva je ztrátou, která předkládají její odpůrci. Hlavní kritérium, patrné z jejich argumentů, je suverenity a moc členských států. Odpůrci se obávají, že ústavní smlouva dále omezí suverenity a moc členských států jako takových. EU se podle nich vymezuje jako stát nebo kritizují rozšíření hlasování kvalifikovanou většinou v Radě ministrů na další oblasti integrace. Podle jejich interpretace dojde na základě nové definice ke snížení moci (především malých států jako je ČR), jelikož důraz kladený v definici kvalifikované většiny na podporu schvalovaného rozhodnutí za strany států reprezentujících určitý počet obyvatelstva zvýhodňuje velké (populačně silné) státy. Negativní důsledky jsou viděny i v přeměně EU do instituce blízké se státu. V případě samotného užívání pojmu Ústava, který je pro ústavní smlouvu používán, stejně jako v případě některých nově zaváděných funkcí (prezident, ministr zahraničních věcí) jsou podle odpůrců používány termíny, které by měly zůstat vyhrazeny pro instituce národních států. (Drulák, Karlas, 2005, 5)

2.4.1 Ohrožení suverenity jednotlivých zemí

Touto problematikou bych se ráda zabývala podrobněji, jelikož se dotýká také naší republiky a zahájila bych ji vyslovením obavy našeho současného prezidenta Václava Klause, který také zastává tuto teorii, že by členské státy přišly o svou suverenity přijetím evropské ústavy:

„Evropská ústava (nebo, snad přesněji, Smlouva o Ústavě pro Evropu) je příliš dlouhým, příliš složitým a pro normálního smrtelníka nerozluštitelným textem, který – ač nečten, nestudován, a proto ve své podstatě nepochopen – zásadním způsobem ovlivní životy obyvatel těch zemí evropského kontinentu, pro které se stane jejich nejvyšším ústavním dokumentem.“

„Ve své podstatě představuje tento dokument rozhodující krok od Evropy států jednoho evropského státu.“⁴

⁴ EU research and information centre, Řekneme své ano nebo ne Evropské ústavě, str. 9

„Představuje krok od států jako výchozí kolektivity veřejného života lidí žijících v Evropě k potlačení jejich suverenity a k předání suverenity nadnárodním útvarům.“

„Národní stát považují tito lidé za přežitek neblahé více méně barbarské evropské minulosti.“

„Celoevropský stát tito lidé naopak považují za předstupěň osvícené, bezproblémové, shora a moudře řízené budoucnosti....“

„Evropští demokraté, ke kterým se hlásím (a to jak ke slovu evropští, tak ke slovu demokraté), to vidí naprosto opačně. Jádrem Evropy a zárukou její dobré budoucnosti pro ně jsou (a vždy byly) národní státy. Nadnárodní či panevropské instituce a veškeré pokusy Evropu ovládnout a řídit z jednoho místa vždy vyvolávaly nesvobodu, národnostní útisk, podřízenost velkým a další podobné jevy. Proto byly dříve či později opuštěny.“⁵

V závěru svého vyjádření předkládá Václav Klaus jeho shrnující „desatero“, které podle jeho názoru ústavní smlouva ve svém celku a ve své podstatě přináší (viz. Příloha 1).

„Obyčejný“ občan státu může některé výtky Václava Klause nalézt v některých článcích Ústavy pro Evropu. Může v ní ale nalézt i některá pozitiva. Vymezení pozitiv a negativ v Evropské ústavě bych nechala na každém z nás, protože každý člověk zastává různý názor. Uvedla bych pouze některé příklady z článků evropské ústavy. Především v první části, obsahující 60 článků je jasná a čitelná, i když je mnohem delší než ústava USA. Lidé by si ji měli ale pozorně přečíst. Její články jsou opravdu stručné, nicméně pro národní ústavy někdy smrtící.

Článek I-1 říká jasně: *„Tato Ústava zakládá Evropskou unii.“* (Tato „smlouvoústava“ navrhuje novou Evropskou unii, která bude ústavně, právně i politicky naprosto odlišná od unie, které jsme v současnosti členem.“⁶

Článek I-6: *„Unie má právní subjektivitu.“⁷*

⁵ EU research and information centre, Řekneme své ano nebo ne Evropské ústavě, str. 10, 11

⁶ Smlouva o Ústavě pro Evropu, Lucemburk, Úřad pro úřední tisky Evropských společenství, 2005

⁷ tamtéž

„Článek I-7 vytváří z této nové Evropské unie, která nyní bude spočívat na své vlastní ústavě, právnickou osobu a samostatnou korporaci. Doposud Evropská unie – odděleně a samostatně od svých členů – právně neexistovala.“⁸

Členské státy jsou v současnosti nadřazeny unii, nikoliv unie státům. Článek I-6 by ale stanovil, že „Ústava a právo, přijímané orgány Unie při výkonu jí svěřených pravomocí, mají přednost před právem členských států.“ Navrhovaná Ústava této nové EU je nadřazena národním ústavám členských států prakticky ve všech oblastech veřejné politiky.

Kdyby byla Ústava ratifikována, členské státy by se ústavně a právně staly provinciemi evropského federálního státu. Přijaly by svou podřízenost této vyšší entitě a vzdaly by se národní demokracie, své suverenity a své politické nezávislosti. Zastánci evropské Ústavy v tomto ohledu nic neskrývají.

Pokusy přeměnit část evropského kontinentu ve stát, v němž bude 25 původně suverénních národních států poníženo na provinční status, je významným historickým momentem. Dosud suverénní lid těchto zemí a jejich suverénní národní parlamenty by podléhaly zákonům, které by byly výtvorem 25 politiků v bruselské Radě ministrů. Již by nešlo o situaci, kdy by státy v některých omezených oblastech vládnutí, ve kterých lze společně lépe dosáhnout vzájemně dohodnutých cílů, „sdílely suverenitu“.

Právní koncept suverenity v ústavě nemá a nesmí mít nic společného s mezinárodně politickou nebo ekonomickou silou. Suverenita se jen a jedině týká výlučného práva státu tvořit své vlastní zákony, a tudíž práva občanů na vlastní vládu. Pokud lidé věřili, že v sobě členství v EU dříve nějaké takové „sdílení“ obsahovalo, Ústavní smlouva říkala, že tomu tak není. Podle ní má být suverénní moc Evropské unie svěřena evropským institucím – Radě EU, Soudnímu dvoru, Komisi a Parlamentu – které jsou právně postaveny nad zákony a nad suverenitu členských států. Evropská unie a její instituce by se tak staly naším novým suverénem. Podle Ústavy bychom se právně stali občany nové Evropské unie, a to nikoliv jako nějaký čestný titul či doplněk k našemu národnímu občanství, jak tomu bylo podle Maastrichtské smlouvy, ale s právy a povinnostmi přímo vůči evropským institucím (Drulák, Karlas, 2005, 6).

⁸ Smlouva o Ústavě pro Evropu, Lucemburk, Úřad pro úřední tisky Evropských společenství, 2005

Ve Smlouvě pro Evropu jsou některé prvky, které se dají považovat za pozitivní. Smlouva např. stanovovala, že část zasedání Rady ministrů, na kterých jsou formálně schvalovány nové zákony EU, bude přístupná veřejnosti, i když i nadále zůstane většina diskusí v Radě neveřejná. Stanoví, že aspoň milion občanů EU, pocházejících „z podstatného počtu členských států“, může požádat Komisi, aby Radě ministrů navrhla nový zákon, ale ani Komise ani Rada nemusí na takovou žádost přistoupit. Ústava také umožňuje členskému státu z EU vystoupit, i když procedura, kterou k tomu zavádí, by daný stát při sjednávání spravedlivé smlouvy o vystoupení nesmírně znevýhodnila. (EUROPEUM, 2004, 62-63)

A proto se ptám, jestli se tyhle pozitiva dají považovat za výhodné?

Ptáme-li se po tom, jestli se v Evropské unii a její navrhované ústavě nachází demokracie pro ostatní státy, odpověděla bych jednoznačně NE. Protože je možné přeměnit Evropskou unii ve stát, ale není možné, aby měl tento stát demokratický základ. Důvodem je skutečnost, že demokracie znamená vládu „demos“, tedy lidu, prostřednictvím zástupců, které si zvolí a kterým dá legitimitu a pravomoc. Evropský lid neexistuje. 450 milionů obyvatel EU se dělí na mnoho národů, dělí se na mnoho národních společenství. Ta hovoří vlastním jazykem, chtějí vytvářet své vlastní zákony, chtějí rozhodovat o své vládě a o sobě samém, jak tomu bylo po celé generace. Demokracie, která tvoří základnu stabilního státu, není jen rozhodováním většiny. Je rozhodováním většiny na základě společenství, demos, obvykle společenství národního, ve kterém existuje dostatečná společná identifikace a solidarita jeho členů. Příčinou krize autority a přijatelnosti Evropské unie je právě absence takového společenství na evropské úrovni a nemožnost vytvořit ho uměle. Problém demokratického deficitu EU je z podstaty neřešitelný bez navrácení hlavních pravomocí zpět z nadnárodní na národní úroveň a ústava činí právě opak. Byla-li by ratifikována, mohla by pouze zhoršit krizi demokracie jak na úrovni EU, tak členských států.

Závěrem této kapitoly je nutné říct, že pokud by byl návrh evropské Ústavy všemi členskými státy přijat, znamenalo by to nakročení k evropské federaci. Je totiž výhodný pro velké státy, které chtějí v Unii dominovat, méně už pro menší státy či země s tradicí relativní samostatnosti. Přijetí evropské Ústavy by znamenalo změnu státoprávního uspořádání daleko závažnější, než byl samotný vstup do EU. Proto byl zcela oprávněné požadovat, aby o evropské Ústavě rozhodovali občané v referendu. Evropská Ústava by

výrazně omezila suverenitu členských států. Unie by měla jednoho prezidenta, jednoho ministra zahraničí, jednu zahraniční politiku, jednu hospodářskou a sociální politiku. Vstup do EU by byl potom vzdáním se části svrchovanosti ve prospěch vyššího, evropského celku. Přijetí Ústavy by bylo ještě tvrdší: znamenalo by definitivní pohřeb státní svrchovanosti České republiky.

3 Debaty o návrhu ústavní smlouvy v České republice

Kritika či podpora obsahu ústavní smlouvy se v českých podmínkách odehrávala v několika rovinách. Jednalo se zejména o tyto otázky:

- a) omezení působnosti a pravomoci národních států na úkor Unie
- b) změna v systému váženého hlasování v Radě EU a použití kvalifikované většiny v Evropské radě
- c) ideové zakotvení v ústavě
- d) vytváření samostatných evropských vojenských struktur a postavení společné zahraniční a bezpečnostní politiky (Král, 2004, 28).

Česká republika společně s dalšími partnery tzv. laekenské skupiny prožívala v letech 2002 – 2003 náročné období. V této době byly totiž dokončovány rozhovory o vstupu do EU. Možná právě proto se pozornost soustředila na budoucí členství v této organizaci a nikoliv na probíhající Konvent o budoucnosti EU. Malá pozornost věnovaná konventnímu dění nicméně nebyla typická pouze pro ČR, ale i pro další kandidátské země a v určité míře ji bylo možné během první poloviny konventního harmonogramu pozorovat také v tehdejších členských státech EU.

V České republice byly diskuse týkající se budoucí podoby EU po nabytí platnosti Smlouvy z Nice zahájeny již v první polovině roku 2002. Konkrétní podobu získaly diskuse až v druhé polovině roku 2003. Otázka budoucí podoby ústavní smlouvy byla tematizována jak na úrovni expertní (činnost Ústavu mezinárodních vztahů, sdružení Europium atd.), tak na úrovni politických stran (usnesení Senátu Parlamentu ČR k připravované ústavní smlouvě i zájmových skupin) (Král, 2004, 30).

Politické a veřejné diskuse o návrhu evropské ústavní smlouvy byly do značné míry zastíněny výsledkem referenda o přistoupení, pouze ODS již upozorňovala na skutečnost, že by občané mohli v referendu hlasovat o vstupu do Unie, která se však v době přistoupení již bude kvalitativně lišit, a tak podmiňovala potenciální ratifikaci ústavní smlouvy dalším referendem.

Nicméně po zasedání summitu Evropské rady v prosinci 2003, vyvolala ODS již mimořádné jednání Poslanecké sněmovny, jehož předmětem se stal postoj vlády a vládnoucích stran k návrhu ústavní smlouvy. V ČR nevznikl jednotný postoj politických

stran k návrhu smlouvy (jako tomu bylo v případě jiných zemí), nýbrž naopak se smlouva stala jedním z klíčových dělítek mezi vládními a opozičními stranami. Samotná diskuse se stala předmětem politického soupeření, kdy politická opozice (z pravé i levé části spektra) napadla strany vládní koalice z úmyslu neinformovat parlament o svých postojích, které zástupci české exekutivy budou na mezivládní konferenci zastávat (Král, 2004, 30-31).

Debata o návrhu ústavní smlouvy v České republice probíhala v zásadě na dvou úrovních – na úrovni politické a na úrovni občanské společnosti. To bylo dáno obecným strukturováním debaty o budoucnosti Evropy. Ta probíhala jednak na oficiální úrovni v rámci Konventu, kam hlavní politické proudy členských států a kandidátských zemí delegovaly své zástupce, kteří projednávali otázky vymezené v Laekenské deklaraci – tento proces, jak jsem již zmínila, vyústil v přijetí konventního návrhu ústavní smlouvy. Vedle oficiální úrovně pak probíhalo tzv. Národní fórum, které mělo za úkol poskytnout platformu pro zástupce občanské společnosti, kteří se měli k otázkám diskutovaným Konventem průběžně vyjadřovat (Drulák, Karlas, Beneš, 2007, 1).

Debata na úrovni občanské společnosti probíhala ve velmi omezené míře a účastnilo se jí jen několik málo organizací, které pravidelně figurovaly ve většině aktivit realizovaných pod hlavičkou Národního fóra. Národní fórum zastřešoval v České republice Výbor pro záležitosti EU Senátu, který pořádal k otázkám diskutovaným Konventem jednak pravidelná veřejná slyšení, jednak úžeji specializovaná slyšení především pro senátory – členy uvedeného výboru. Dopad této debaty na širokou veřejnost ovšem nebyl příliš velký, stejně jako mediální pokrytí Národního fóra ze strany hlavních sdělovacích prostředků (EUROPEUM, 2004, 30).

Intenzita debaty v České republice byla tedy poměrně nízká, a to jak na úrovni politické, tak v případě Národního fóra. Je to dáno bezpochyby faktem, že v ČR – stejně jako v ostatních přistupujících zemích – současně probíhala diskuse o samotném členství v Evropské unii, která zřetelně dominovala. V případě politické debaty hrála klíčovou roli diskuse na úrovni vlády a ústřední státní správy, neboť se předpokládalo, že vláda bude zastupovat Českou republiku na Mezivládní konferenci. V případě debaty občanské společnosti bylo aktivních několik málo organizací, z nichž většina byli právě zástupci neziskového sektoru.

Politická debata o budoucnosti EU se v České republice vyznačovala poměrně silnou polarizací, a to i v porovnání s dalšími novými členskými zeměmi. To bylo dáno silnými názorovými rozpory hlavních českých politických proudů ohledně směřování či názorovými rozpory hlavních českých politických proudů ohledně dalšího směřování či „finality“ evropské integrace (EUROPEUM, 2004, 30).

Větší neshody mezi hlavními politickými proudy se projevily již v debatě o členství v Evropské unii. Žádná z těchto politických stran vstup do Evropské unie přímo nezpochybnila, nicméně největší opoziční strana – pravicová Občanská demokratická strana (ODS) – vnímala členství v Unii spíše jako nutné zlo. Oproti tomu největší vládní strana – Česká strana sociálně demokratická (ČSSD) se netajila tím, že v členství v Evropské unii spatřuje záruku budoucí prosperity a úspěšného rozvoje České republiky (toto její stanovisko v zásadě sdílely i menší koaliční strany KDU-ČSL a Unie svobody). Celý obrázek byl navíc komplikován silným postavením Komunistické strany, která sama neměla k Evropské unii vyhraněný názor (EUROPEUM, 2004, 31).

Debata o budoucnosti Evropské unie a o návrhu ústavní smlouvy polarizaci českého politického spektra ve vztahu k EU ještě posílila. Bylo to zřejmé i v Konventu, kde byly zastoupeny právě tři dominantní politické proudy české politické reprezentace.

Vládní zástupce Jan Kohout (kterého je možno označit za nejvýznamnějšího člena českého triumvirátu, neboť vystupoval jako zástupce státu a připravoval půdu pro vládní zmocněnce na Mezivládní konferenci) reprezentoval v Konventu proevropský proud středo-levicového (v podstatě socialistického) zaměření. Jeho přístup k debatě o budoucnosti Evropské unie by se dal charakterizovat jako podporující, jednak rozšiřování, jednak prohlubování evropské integrace, a to jak v ekonomickém, tak politickém smyslu. S jistou nadsázkou by jej dokonce bylo možno označit jako zastávce evropské federace coby finality EU ve velmi dlouhodobém horizontu (EUROPEUM, 2004, 31)

Na konferenci politických zástupců v senátu na téma „Dozrála Evropa pro Ústavu“ (28.června 2005) konstatoval Jan Kohout, že jsme nikdy nebyli tak blízko rozdělení Evropy jako dnes. Zároveň ale vyzval, abychom vnímali na současných potížích s ústavní smlouvou i to pozitivní, zejména příležitost k hlubší veřejné diskusi. Návrh evropské ústavní smlouvy je podle Kohouta vyváženým kompromisem, jehož zpochybňování je nebezpečné. Velvyslanec prohlásil, že Evropa potřebuje jeden rozumný, obecný dokument politické povahy. Za hlavní riziko dneška pokládá nikoli střet mezi starými a novými členy

EU, nýbrž probíhající konflikt mezi velkými a bohatými (Jelínek, Ano pro Evropu,[online], 2005, cit. 2010 -09-04, dostupné z <http://www.anoproevropu.cz/cs/news>).

Zároveň se ovšem česká vládní reprezentace zaměřovala na poskytnutí jistých pojištěk v ústavní smlouvě, které by garantovaly rovnoprávné postavení zemí různé velikosti a ekonomické úrovně. Tím reagovala na četné obavy, že po rozšíření se zvýší tlak na vytvoření „direktoria“ velkých států, které budou hrát klíčovou roli v rozhodování o dalším směřování Unie. Z toho důvodu nejspornější konvenční návrhy pro vládní reprezentaci byly otázky stálého předsednictví Evropské rady a otázka složení Evropské komise. V obou otázkách navrhl Konvent radikální změny, když zrušil na nejvyšší exekutivní úrovni EU dosavadní půlroční fungování tohoto orgánu. Česká vládní reprezentace se v Konventu velmi angažovala ve skupině tzv. podobně smýšlejících zemí, která sdružovala středně velké a menší země EU a která měla za cíl vytvořit jistou protiváhu tandemu velkých členských států (EUROPEUM, 2004, 31).

Vládní pozice konvenčních zástupců se dále promítla i do jednání mezivládní konference. Jan Kohout před odjezdem na první jednání prohlásil, že Česká republika může akceptovat asi 95 procent konvenčního návrhu. To byl poměrně shodující se postoj ve srovnání například s Polskem, které mělo k některým otázkám daleko větší výhrady, ale i ve srovnání s některými starými členskými státy (např. Velká Británie). Hlavním bodem, který se česká vláda rozhodla na Mezivládní konferenci prosadit, bylo rovnoprávné zastoupení členských států při nominaci členů Evropské komise ve smyslu jeden stát = jeden komisař a zrušení vnitřního rozdělení kolegia na hlasující a nehlasující komisaře. Kromě některých méně důležitých bodů vládní pozice (např. úpravy v oblasti rozhodování kvalifikovanou většinou, vyjasnění role evropského ministra zahraničí nebo vyjasnění vztahu tzv. strukturované spolupráce v oblasti obrany k NATO) se ovšem objevily nové, ale o to více překvapivé body. Jedním z nich bylo rozhodnutí vlády prosazovat odkaz na křesťanské kořeny evropské civilizace v preambuli Ústavní smlouvy. Vláda se rozhodla prosazovat tento odkaz v preambuli s ohledem na stanovisko menší koaliční strany KDU-ČSL. Rozporuplné na tomto vládním stanovisku je fakt, že Češi patří mezi nejméně církevní národy v Evropě a uvedenou otázku vnímají daleko méně citlivě jako třeba Poláci nebo Irové (EUROPEUM, 2004, 32).

V Konventu vystupovali také dva členové Parlamentu ČR. Zástupcem Poslanecké sněmovny v Konventu byl Jan Zahradil, který reprezentoval největší opoziční stranu ODS a zároveň pravicově-konzervativní proud, který by se ve vztahu k evropské integraci dal

označit jako eurorealistický. Zástupcem Senátu byl bývalý ministr zahraničí Josef Zieleniec, který zastupoval třetí politický proud, a sice středo-pravicový a proevropský.

Za zmínku v této souvislosti stojí zmínit především postoje zástupce ODS v konventu Jana Zahradila. Ty je totiž možno označit za pravý protipól vládního postoje a demonstrovat tak zmiňovanou polarizaci české politické scény v otázce budoucnosti EU. Oproti stanovisku vlády podporuje ODS co nejvolnější model Evropské unie a jednoznačně metodu mezivládní spolupráce na úkor metody komunitární, ve které hrají výraznou úlohu nadnárodní instituce jako Evropská komise nebo Evropský parlament. Postoje Jana Zahradila k ústavní debatě by se daly shrnout do několika následujících bodů.

Za prvé, co nejširší zachování práva veta členských států v co největším možném počtu otázek, především v otázkách zahraniční politiky, dní a sociálního systému, kde pro ODS zachování jednomyslnosti představovalo pomyslnou „červenou linii“.

Za druhé, co největší posílení role národních parlamentů jako hlavního zdroje legitimacy v EU, oproti tomu pak nepřisuzování žádné zásadní nové pravomoci orgánům nadnárodním (tedy Komisi a Evropskému parlamentu).

Za třetí, odmítnutí politické integrace na úrovni EU coby integraci jako například zónu volného obchodu – lze říci, že již jednotný vnitřní trh nebo společná měna jsou pro ODS do značné míry neakceptovatelné.

Za čtvrté, pokud by chtěla část členských zemí pokračovat v integraci rychleji, tak se Česká republika neměla stát členem této avantgardní skupiny. Svůj postoj ke konventnímu návrhu ústavní smlouvy Jan Zahradil vyjádřil jednoznačně tím, že odešel z jednacího sálu Konventu před přijetím návrhu ústavní smlouvy aklamací a odmítl se pod něj podepsat. Tím projevil do značné míry velmi kritický vlastní postoj i své strany k dokumentu, který se stal podkladem Mezivládní konference (Jan Zahradil, 10 nejčastějších otázek, které kolem obsahu a smyslu evropské ústavy zaznívají, 2005 [on-line], cit. 2010 -04-02, URL: www.europortal.cz/PrintArticle/160-jan-zahradil-10-nejcastejsich-otazek-kolem-obsahu-a-smyslu-evropske-ustavy.aspx Lidové noviny).

Třetí český zástupce v Konventu Josef Zieleniec v zásadě podporoval konventní návrh ústavní smlouvy ve formě, ve které byl schválen, ačkoli existovaly jisté dílčí názorové rozdíly mezi ním a vládním zástupcem Janem Kohoutem. Mezi hlavními odlišnostmi lze uvést jeho návrhy na posílení role Evropského parlamentu nebo větší politizaci Evropské komise.

Kromě zástupců v Konventu a hlavních politických stran či proudů měl velkou roli v politické debatě o ústavní smlouvě i prezident Václav Klaus. Jako dlouholetý předseda ODS vyjadřoval kritická stanoviska k ústavním dokumentům stejně jako k dalšímu směřování Evropské unie obecně. V případě referenda o vstupu do EU byl jedinou hlavou státu nově vstupujících zemí, která nevyzvala voliče, aby hlasovali pro vstup. Otázka byla, zda se prezident postaví veřejně proti ústavní smlouvě.

Václav Klaus neskrýval své antifederalistické postoje a sám přichází s kritikou ústavní smlouvy. Veřejně se netají svými kritickými názory na přijetí a podobu evropské ústavní smlouvy, výrazně zasahuje do veřejné diskuse a ovlivňuje její podobu ať už svými vyjádřeními či texty publikovanými ve sdělovacích prostředcích. Prezident na evropskou ústavní smlouvu nahlíží z principálního hlediska: pokračovat či zastavit hloubku integrace, zejména ve smyslu budování politické unie?

Václav Klaus spatřuje hlavní problém v konfliktu mezi demokracií a nepoliticky vznikajícím mezinárodním právem, tedy v konfliktu mezi participativní demokracií uvnitř národních států a internacionalismem evropských politických elit a bruselské byrokracie diktovaným shora. Přijetí ústavní smlouvy prezident hodnotí jako opuštění myšlenky státu jako stavebního kamene evropského kontinentu ve prospěch jednoho supranacionálního státu (Klaus, 2004).

Dalším klíčovým hráčem při odstartování debaty o evropské ústavní smlouvě byla média. Souviselo to jednak s tím, že na základě výzkumů Eurobarometru z června 2004 se Češi pokládali za nepříliš informované o celé ústavní debatě, kdy pouze dvacet šest procent respondentů uvedlo, že se cítí velmi dobře informováno, oproti sedmdesáti procentům, kteří uvádějí, že byli informováni naprosto nedostatečně. Na základě stejného průzkumu Češi figurovali mezi národy, které by si nejvíce přály obdržet více informací o evropské ústavní smlouvě prostřednictvím hromadných sdělovacích prostředků, především celostátní televize a rozhlasu. Česká média ovšem pokrývala události vztahující se k jednání Konventu a Mezivládní konferenci v zahraničních sekcích a ve vnitrostátních se jim začala věnovat až v okamžiku, kdy se staly součástí domácí debaty, tzn. když byl návrh ústavní smlouvy projednáván Parlamentem ČR. Rozsáhlá diskuse o euroústavě probíhala především v polovině roku 2005.

Jednalo se ovšem pouze o několik dní a následně zájem o toto téma opět opadl. Kromě toho se neobeznámenost médií s obsahem problematiky ústavní smlouvy projevila

v hrubých nepřesnostech nebo zavádějících výrocích, a to i u velmi seriózních deníků (EUROPEUM, 2005, 33).

Po dnes již pověstném francouzském „NE“! z 29. května 2005 a následujícím nizozemským odmítnutím se dostal ratifikační proces do patové situace a pomalu vymizel ze stránek novin, z televizních obrazovek i z jeviště naší politické scény. Ani o obnovování ratifikačního procesu ze začátku roku 2006 se u nás moc nepsalo. V britských listech např. vyšel článek Po euroústavě už neštěkne ani pes, ve kterém se mi mimo jiné psalo, že „Politická reprezentace se dnes v Česku tváří, jako by se jí téma euroústavy netýkalo. Premiér Jiří Paroubek zavelel „pauzu“ a národ čeká. Nebýt pravidelných šťouchanců prezidenta Václava Klause, člověk by si skoro myslel, že o nic nejde. Před koncem loňského roku vyzvala skupina proevropských senátorů (Paukrtová, Hadrava, Sequens) premiéra k obnovení ústavního procesu. Zajímavá iniciativa, která trochu zapadla ve vánočním shonu, byla zatím posledním slabým ozvukem tématu, kterému se nevyhneme.“⁹

Závěrem lze shrnout, že politická debata o obsahu ústavní smlouvy demonstrovala velké názorové rozpory politických stran zastoupených v Parlamentu a místy zacházela až do velmi emotivních výroků. Jako příklad uvádím větu typu „nenecháme vládnout žádného Francouze ani Němce z Bruselu či historické paralely s temnými stránkami národní historie jako volba Ferdinanda Habsburského českým králem nebo porážka českých stavů na Bílé hoře. Ze strany opozice (především ODS) se kritika zaměřila nejen na obsah samotného textu, ale také na fakt, že vláda předstoupila před Parlament s žádostí o mandát až příliš pozdě. Až na několik málo výjimek se ovšem debata nesla ve velmi obecném duchu Evropská unie národních států versus evropský superstrát.

⁹ Brož, Josef. Po euroústavě neštěkne ani pes. Britské listy. 2006 (cit. 2006-05-09)

4 Ratifikace Smlouvy o Ústavě pro Evropu v ČR

Neméně podstatnou částí politické debaty o ústavní smlouvě byla i metoda její ratifikace. Česká republika tak rozhodovala o způsobu ratifikace Ústavní smlouvy. Ústavní systém České republiky nabízel v podstatě dvě možnosti ratifikace – Parlamentem nebo v rámci referenda.

Český ústavní systém nepředpokládal automaticky vypsání referenda k ratifikaci mezinárodních smluv. Vyhlášení referenda o vstupu do Evropské unie vyžadovalo přijetí zvláštního ústavního zákona, na základě kterého bylo vypsáno referendum pouze k této otázce. Stejně tak tomu muselo být i v případě referenda o evropské ústavě. Tomuto kroku by musel rovněž předcházet široký politický konsensus, neboť schválení ústavního zákona by vyžadovalo kvalifikovanou většinu tří pětín členů Poslanecké sněmovny i Senátu. V každém případě bylo pravděpodobnější, že ústavní smlouva by mohla být schválena v referendu než v Parlamentu, díky již zmíněné politické roztříštěnosti.

Podmínky přijetí Ústavní smlouvy byly následující:

1. Schválení Parlamentem ČR

- Čl. 39 odst. 4 Ústavy ČR
- Souhlas třípětinové většiny všech poslanců + souhlas třípětinové většiny přítomných senátorů

2. Schválení v referendu

- Ústava ČR nabízí dvě možnosti, jak ošetřit otázku lidového hlasování (referenda)
 - o Podle čl. 2 odst. 2 Ústavy ČR: přijetí ústavního zákona o obecném referendu
 - o Podle čl. 10a odst. 2 Ústavy ČR: přijetí ústavního zákona o jednorázovém, ad hoc referendu

V obou případech bylo třeba přijmout ústavní zákon, k jehož přijetí bylo opět zapotřebí souhlas třípětinové většiny všech poslanců + souhlas třípětinové většiny přítomných senátorů (čl. 39 odst. 4 Ústavy ČR)

Příkladem jednorázového referenda je ústavní zákon č. 515/2002 Sb., který stanovil lidové hlasování pro případ Smlouvy o přistoupení k EU.

Vedle Parlamentu, občanů a Prezidenta ČR se mohl do ratifikace zapojit také Ústavní soud ČR. Ústava ČR v čl. 87 odst. 2 poskytuje Ústavnímu soudu možnost „předběžného“ posouzení souladu mezinárodní smlouvy podle čl. 10a s ústavním pořádkem ČR. Návrh k posouzení slučitelnosti Smlouvy o Ústavě pro Evropu s Ústavou ČR mohla podat:

1. Poslanecká sněmovna nebo Senát

- od okamžiku, kdy by jí (mu) byla mezinárodní smlouva předložena k vyslovení souhlasu k ratifikaci, do okamžiku, kdy se na vyslovení souhlasu usnesl(a).

2. Skupina min. 41 poslanců nebo skupina min. 17 senátorů

- od okamžiku, kdy by byl Parlamentem k ratifikaci smlouvy vysloven souhlas do okamžiku, kdy by prezident republiky smlouvu ratifikoval
- od okamžiku, kdy by byl vyhlášen výsledek referenda, kterým by byl dán souhlas k ratifikaci do okamžiku, kdy by prezident republiky smlouvu ratifikoval

3. Prezident republiky

- od okamžiku, kdy by mu byla mezinárodní smlouva předložena k ratifikaci, tedy po schválení Parlamentem ČR či v referendu

Případné rozhodování Ústavního soudu mohlo zpomalit ratifikační proces o několik týdnů až měsíců. Kdyby Ústavní soud shledal, že evropská ústavní smlouva je v rozporu s Ústavou ČR, pak by Parlament musel přijmout příslušné ústavní změny. Do té doby by Česká republika nemohla uzavřít ratifikační proces.

Avšak po neúspěšných referendech ve Francii a Nizozemsku v květnu a červnu 2005 bylo Evropskou radou vyhlášeno tzv. období reflexe a v České republice debata o

euroústavě ustala. Vláda ČR premiéra Jiřího Paroubka (ČSSD) se poté rozhodla zaměřit se spíše na celkové informování o Evropské unii a na rozproudění celonárodní debaty o ní. Z neúspěchu referend ve Francii a Nizozemí totiž vyplynulo, že hlavním problémem není nesouhlas s ústavou jako takovou, ale nedostatek komunikace mezi politiky a občany. Vládní Koncepce informování o evropských záležitostech, schválená 13. července 2005, zahrnuje celkovou prezentaci Evropské unie a povzbuzení diskuse o budoucnosti Evropy.

Na začátku roku 2007 bylo období reflexe ukončeno a evropská ústavní smlouva se znovu stala aktuálním tématem, neboť se stala jednou z priorit německého předsednictví (1.1.2007–30.6.2007).

Tehdejší vládní koalice složená z ODS, KDU-ČSL a Strany zelených, ke stávajícímu znění euroústavy a v debatě kolem ní zaujímá velmi rezervovaný přístup, vydala na počátku dubna 2007 společné stanovisko k budoucí podobě nového dokumentu. Strany se shodly, že nová evropská smlouva:

- se nemá jmenovat ústava
- nemá obsahovat "kvaziústavní symboliku" (tj. např. zavádět pojem ministr Rady EU)
- nemá zhoršit postavení České republiky
- by měla stanovit jasné podmínky dalšího rozšiřování Evropské unie
- by měla být vyjednána před rokem 2009, aby se jím nemuselo zabývat české předsednictví v 1. polovině roku 2009
- by měla vycházet z textu současné euroústavy, ale nový dokument musí být srozumitelnější a jednodušší
- měla by Evropu spojovat, nikoli rozdělovat (Král, 2004, 34-36).

Tyto základní body, na kterých shodli zástupci ODS, KDU-ČSL a Strany zelených, se měli rozpracovat do obsáhlejšího dokumentu, který měl být předán vládě ČR. Na základě jednání vlády by pak měl být formulován oficiální postoj České republiky k nové evropské smlouvě. Poté měla být tato stanoviska prezentována na jednáních na evropské úrovni.

5 Výhody a nevýhody Smlouvy o ústavě pro Evropu pro Českou republiku

Poté, co vláda přijala převažující evropskou představu, že východiskem dalších jednání o uspořádání EU by měl být návrh Evropské ústavní smlouvy, snažily se skupiny expertů vyhodnotit nejdůležitější změny, které by smlouva pro naši republiku znamenala. Tato setkání byla iniciována místopředsedou vlády pro evropskou integraci Jiřím Šedivým (Karlas, 2005, 1).

Obecně lze říci, že mezi oblastmi, kde převažovaly výhody nad nevýhodami, patřila obecná ustanovení EU, vnitřní trh a ekonomické politiky a také vnější činnost Unie. Naopak je tomu v případě institucí EU, unijních financí, vnitřních věcí a spravedlnosti a Listiny základních práv.

5.1 Obecná ustanovení

Pokusím se nyní trochu více rozvést oblasti s převahou výhod a nevýhod.

Mezi výhodné části patřila ustanovení Základní svobody a vymezení Základních práv. Přítomnost obou článků byla nezbytná v případě vypuštění Listiny základních práv EU, kterému by ČR měla dát přednost. Výhodný je i mechanismus uzavření smlouvy o přistoupení k úmluvě podle článku III-325, neboť přesně definuje způsob přistoupení (Karlas, 2005, 2).

Mezi výhodné články dále experti řadili i Základní zásady (vyplývá z nich například zásada subsidiarity a proporcionality, zapojení národních parlamentů) a Zvláštní ustanovení týkající se společné zahraniční a bezpečnostní politiky a společné bezpečnostní a obraně politiky. Uvedené články nebyly v kolizi se závazky ČR v NATO. Mezi výhodné články obecných ustanovení náleželo i zavedení hlasování kvalifikované většiny v Radě ministrů na základě rozhodnutí Evropské rady (tamtéž).

Výhody s výhradou se jevily například Právní akty Unie (I-33), které měly zjednodušovat druhy právních aktů a tím napomáhat zpřehlednění fungování EU.

Vyvarovat by se bylo ale třeba rozšíření zásady přímého účinku. K dalším patřila také Posílená spolupráce (I-44, III-416, III-423), která mohla obecně pomoci například efektivnímu vnějšímu působení EU a přitom umožnit některým členským státům se na daném integračním projektu nepodílet. Vznik spolupráce by ale neměl záviset na souhlasu Evropského parlamentu (Karlás, 2005, 2-3).

Mezi nevýhodné články obecných ustanovení patří často kritizovaný Název smlouvy – Smlouva o Ústavě pro Evropu. Bylo by vhodnější použít jiný název. např. „Základní smlouva“. Jako nevýhodný se jevil i Řádný postup pro přijímání změn a Zjednodušený postup pro přijímání změn (Karlás, 2005, 2-3).

Na některých postojích se expertní skupina nedokázala shodnout. Mezi ně patřila například Vnější činnost Unie. Shodli se na tom, že pro ČR je výhodná úprava Obecně použitelných ustanovení vnějších činností Unie (III-292 a III 293), protože tato ustanovení zajišťují stabilizující vnější působení EU v mezinárodním prostředí . Naopak jako nevýhodná úprava se jevilo uzavírání Mezinárodních smluv (III-323 až III-326). Návrh ústavní smlouvy umožňoval totiž příliš extenzivní výklad (postačující podmínkou k uzavírání smluv Uníí bylo „nezbytnost k dosažení cílů stanovených Ústavou“), který by v podstatě vedl k oslabení mezinárodněprávní subjektivity členských států (Karlás, 2005, 2-3).

Závěry z těchto předsedání byla, že by Česká republika měla aktivně podpořit většinu ustanovení týkající se integračního procesu. Nad ustanoveními vyjadřující pochyby, by měla usilovat o jejich změnu či odstranění.

6 Postoje stran vládní koalice k evropské ústavní smlouvě

Postoje těchto vládních stran bylo možné charakterizovat jako umírněné s tím, že největší tendence k posilování nadnárodní dimenze integrace projevuje US-DEU. Vládní strany odmítly myšlenku stálého předsedy Rady, naopak razily zachování rotačního mechanismu ve formě kombinace týmového a sektorového předsednictví. Podle postojů vládních stran by měl být zachován systém, podle něhož by každý stát získal jedno místo v Komisi, přičemž kandidáty na funkci předsedy Komise by měla vybírat Rada, voleni by byli Evropským parlamentem. Strany vládní koalice akceptovaly možnost užší spolupráce větších členských států, což by podle jejich postoje nemělo vést k trvalému rozdělení na státy a druhé kategorie, na státy a nové atd. Strany se tedy svými názory spíše stavěly proti myšlenkám obsahující Ústava pro Evropu, i když tehdejší vládní koalice propagovala ve svých programech evropskou integraci (EUROPEUM, 2004, 31).

Podpora smlouvy se mi spíše jeví, jako všeobecné zalíbení voličům, zejména ze strany ČSSD. Snaha být proevropskou stranou působila prestižně a oproti ODS, kteří veřejně vystupovali s výhradami k Ústavě, získávala ČSSD větší oblibu. Vedoucí strana například podporovala referendum, ale zároveň její snaha o informovanost týkající se obsahu a výhodách či nevýhodách Ústavy pro Evropu nebyla téměř žádná.

V obecné rovině také podporovaly koaliční strany větší zapojení národních parlamentů do legislativních procesů při přijímání komunitárních aktů.

Z vládních stran jediná KDU-ČSL přišla s vlastní koncepcí vize evropské ústavní smlouvy. Vystoupila jako jediná s požadavkem odkazu na kulturní a duchovní kořeny evropské civilizace a s požadavkem výslovného odkazu na Boží autoritu. KDU-ČSL původně odmítla začlenění Charty základních práv EU přímo do textu ústavy a navrhovala její přijetí formou protokolu, a to z důvodu, aby nedocházelo k zavádění dvojích standardů ochrany lidských práv v Evropě. V oblasti jednotlivých politik se vyjádřila k otázce právní regulace společné azylové a migrační politiky, kde navrhla zachování jednomyslnosti namísto kvalifikované většiny (EUROPEUM, 2004, 32).

Ačkoliv strany vládní koalice z počátku odmítaly myšlenku vypsání referenda o schválení evropské ústavní smlouvy, jak jsem již zmínila, nakonec to byla ČSSD, která na

konci srpna 2004 vystoupila s návrhem, aby se referendum konalo současně s volbami do Poslanecké sněmovny v červnu 2006.

6.1 Postoje České sociálně demokratické strany k Ústavě pro Evropu

ČSSD jednoznačně podporovala evropské sjednocování. Upřednostňovala těsnější spolupráci, větší sdílení suverenity a federativní prvky, protože je považovala za vhodnější než mezivládní spolupráci (Dlouhodobý program, ČSSD, [on-line] 2005, cit.2010-03-22, [html: www.cssd.cz/soubory/kestazeni/dlouhodoby_program_cssd_2005_otevrenost_novy_m_vyzvam.pfd](http://www.cssd.cz/soubory/kestazeni/dlouhodoby_program_cssd_2005_otevrenost_novy_m_vyzvam.pfd)).

Pro udržení a rozvíjení sociálního státu považovala za důležité mezinárodní koordinované úsilí směřované k nadnárodní regulaci kapitálu, trhu a konkurence. Proto měla za ekonomickou integrací podle ČSSD následovat integrace politická, sociální a kulturní (tamtéž).

V roce 2001 vydala strana Evropský manifest, podle kterého dávala při dalším prohlubování integrace přednost komunitárnímu přístupu a zasazovala se o posílení Evropského parlamentu a Evropské komise v systému EU. (Euromanifest ČSSD 2001) Manifest byl odpovědí na analytický manifest českého eurorealismu ze stran ODS. Členství v EU je v dokumentu označeno jako jediná myslitelná alternativa, která je přínosem pro každého z nás .

Smlouvu o Ústavě pro Evropu ČSSD podporovala. Mezi výhody této ústavy podle ní patřilo zajištění práva EU a přiblížení ho občanům. Ústava také prohlubovala demokratický charakter EU, posilovala úlohu Evropského parlamentu i parlamentů členských států a rozvíjela subsidiaritu a to v obou směrech – od národního státu na lokální úroveň, v důležitých otázkách (bezpečnost, spravedlnost) také na evropskou úroveň. Smlouva zjednodušovala nástroje pro výkon pravomoci unie (Dlouhodobý program, ČSSD, [on-line] 2005, cit.2010-03-22, URL: www.cssd.cz/soubory/kestazeni/dlouhodoby_program_cssd_2005_otevrenost_novy_m_vyzvam.pfd).

Smlouva o Ústavě pro Evropu je pro ČSSD významným krokem ve vývoji evropského sjednocování. Vidí v ní vesměs velký přínos. Pozitiva shledává mimo jiné dále v tom, že:

- rozšiřovala práva občanů členských států o práva občanů EU
- byla zde zařazena Charta základních práv a svobod
- zachovávala a dále rozvíjela sociální a ekologický rozměr EU
- zjednodušovala právní systém EU, nahrazovala jediným textem dosavadní evropské smlouvy
- vytvářela podmínky pro efektivní rozhodování institucí rozšířené unie
- jasně stanovovala pravomoci EU ve vztahu k členským státům
- posilovala schopnost unie jednat jako soudržná a sjednocená síla v mezinárodním společenství
- umožňovala unii vyrovnávat se s závažnými výzvami globalizace a účinněji ovlivňovat světový vývoj v zájmu sjednocené Evropy (Kaplanová, 2004, 11)

ČSSD podporovala otevřený dialog s občany České republiky a seznámení se Smlouvou o Ústavě pro Evropu. Považovala to za odpovědné posouzení argumentů odpůrců Evropské ústavní smlouvy a důsledků, které by takováto politika pro Českou republiku měla. Tím byla myšlena nejistota, izolace v Unii a z toho plynoucí důsledky pro budoucnost ČR a jejích občanů, jak uvádí ve svém manifestu. Na stránkách ČSSD, ani v jejích programech se mi nepodařilo najít konkrétní kroky, ani argumenty, které by tuto Ústavu jakkoliv charakterizovaly.

Strana byla také pro uspořádání referenda ke Smlouvě o Ústavě pro Evropu a vyzývala občany, aby ji v tomto referendu svým hlasem podpořili. Byli přesvědčení, že by občané svým hlasem pro schválení smlouvy významně přispěli k rozvoji a prosperitě ČR a zajistili by si podmínky pro klidnou práci v míru a bezpečí v prosperující a bezpečné Evropě. Informovanost poskytnutá občanům však zaostávala.

6.2 Postoje Křesťansko demokratické strany lidové

V otázce začlenění ČR do Evropské unie patřila KDU-ČSL trvale k jeho nejdůslednějším zastáncům. Považuje členství v Evropské unie za jedinou možnou cestu

k zajištění odpovídajícího vlivu, stability a prosperity ČR a jejích občanů (Zahraniční politika KDU-ČSL, 2003, [on-line], cit.2010-03-23, dostupné z <http://www.kdu.cz/default.asp?page=510idr=10155IDC1=10967>).

V otázce Společné zahraniční a bezpečnostní politiky EU podporuje KDU-ČSL její komunitární rozměr a tedy i zřízení funkce tzv. Evropského ministra zahraničí (tamtéž).

KDU-ČSL chtěla přispívat k dalšímu prohloubení procesu evropské integrace. V zájmu zvýšení efektivity rozhodovacího procesu v Unii podporovala rozšíření většinového hlasování i na další rozhodovací oblasti. Usilovala o posílení pravomocí Evropského parlamentu, podporovala posílení prvku federalismu, který přihlíží ke kulturním zvláštnostem jednotlivých národů a zabraňuje vytváření evropského centralismu. KDU-ČSL se také zasazovala o důsledné uplatňování principu subsidiarity.

KDU-ČSL také podporovala členství ČR v hospodářské a měnové unii i další rozšiřování EU. Považovala za velmi důležitou transparentnost celého procesu integrace a informovanost veřejnosti, jak o výhodách, tak o nákladech členství (tamtéž).

Zdůrazňovala nutnost všeobecné podpory rodiny nejen na národní, ale i evropské úrovni.

V otázce návrhu evropské ústavní smlouvy KDU-ČSL od počátku vítala snahu o vypracování ústavní smlouvy, stejně jako celá skupina evropských křesťansko-demokratických stran, a výsledná podoba návrhu v mnohém respektuje její požadavky. Uváděla však i odlišné postoje, např. žádala přesnější vymezení působnosti EU a členských států, model 25-ti členné komise, zachování konsensu v azylové a imigrační politice a také, aby Charta základních práv měla pouze formu protokolu ústavní smlouvy. I po odmítnutí ústavní smlouvy ve Francii a Nizozemí se KDU-ČSL zasazovala o pokračování ratifikačního procesu a vyjádřila přesvědčení, že se podaří proces úspěšně zakončit (tamtéž).

Na rozdíl od ČSSD vycházely od KDU-ČSL informovat o svých postojích a o poselství Ústavy pro Evropu. V jejich programu jsou vysvětleny konkrétní postoje a návrhy na změny týkající se Ústavy.

6.3 Postoje Unie svobody – Demokratické unie

US-DEU byla nejmenší politickou stranou, která po volbách v roce 2002 vstoupila do Poslanecké sněmovny (a později do koaliční vlády) díky volební koalici s KDU-ČSL. Od samého počátku strana podporovala vstup ČR do Evropské unie jako hlavní zahraničně-politický cíl (společně s členstvím v NATO), na druhé straně rovněž kritizovala příliš socialistickou strukturu EU.

V roce 2001 vydala také US Manifest českého eurorealismu a představila v něm programový dokument zaměřený na problematiku evropské integrace – Evropskou vizi Unie svobody. Vize prohlašovala členství České republiky v EU za hlavní národní zájem (Cabada, 2002, 611).

Unie považovala přenos určité části kompetencí států na supranacionální úroveň za nevyhnutelný, ačkoliv tuto skutečnost nechápala jako hrozbu pro existenci státu (jak je tomu v případě ODS), ale naopak jako posílení správy. US si byla rovněž vědoma „demokratického deficitu“, ovšem domnívala se, že zachování intergovernmentalismu je jedním z důvodů tohoto problému, a nikoliv jeho řešením. Strana se domnívala, že federalizace EU mohla znamenat také vytvoření supranacionální politické reprezentace, která by disponovala nezprostředkovaným mandátem voličů (Čmejrek, 2004, 12). US proto podporovala přijetí evropské ústavy, která by znamenala federalizaci EU.

US-DEU podporovala myšlenku evropské ústavy a federální EU a obhajovala prohlubování druhého i třetího pilíře a také společné evropské identity. Proto navrhovala vytvoření institutu prezidenta EU. Do této funkce by v případě jejího zřízení navrhovala jako kandidáta Václava Havla (Cabada, Waisová, 2004, 89-90).

6.4 Postoje Občanské demokratické strany

V roce 2002 se přepokládalo, že jednání o podmínkách vstupu České republiky do Evropské unie budou ukončena a budou podepsány přístupové dohody během roku 2003. Česká republika se tak mohla účastnit voleb do Evropského parlamentu v červnu 2004. ODS považovala za důležité ovlivňovat další kroky EU, nebýt pouze v roli diváka. Evropskou unii viděla realisticky jako směs liberalizujících a regulujících prvků, jako směs mezivládního a národního způsobu rozhodování, jako směs spolupráce, ale i nemilosrdného střetu zájmů. Odlišné názory na poměr, v němž byly jednotlivé prvky této směsi namíchány, představovaly a stále představují u nás i v celé Evropě jádro politického sporu o budoucnost. Chtěli se aktivně zúčastnit práce Konventu o budoucím uspořádání EU, protože byl jednou z cest k prezentaci a prosazování jejich vlastních představ o budoucnosti evropské integrace.¹⁰

Navzdory těmto plánům nebyla ODS s diskuzemi o budoucnosti EU spokojena. Vyslovila NE evropskému „superstátu“. Neviděla budoucnost v umělém zarovnání všech evropských států do právního, politického, ekonomického a institucionálního rámce, bez ohledu na odlišné národní tradice. Nepodporovaly zvyšování práv Evropské komise, či snahu o její přeměnu do polohy „evropské vlády“, ani zvyšování pravomocí Evropského parlamentu. Trvala na zachování národního veta v klíčových otázkách, národní suverenity jako např. fiskální suverenity či zahraniční a bezpečnostní politika. Zavedení hlasování kvalifikovanou většinou by znamenalo riziko vzniku hlasovacích kartelů a přehlasování jednotlivých států proti jejich vůli.¹¹

V otázce zavedení eura považovala ODS za účelné ponechat si po určitou dobu nástroje měnové politiky ve vlastních rukou a nezavádět hned po přistoupení společnou měnu.

Forma EU byla pro ODS nástroj k realizaci jejích cílů, národních zájmů a tvárný bod k evropskému vývoji. V jejích cílech ale bylo zřetelné vymezení národní identity, upevňování mezinárodního právního řádu (v němž musí platit stejná pravidla pro velké i malé státy), zajištění územní celistvosti, politické svrchovanosti, nezávislosti, stability a bezpečnosti České republiky a otevírání a propojování trhů bez zbytečných překážek).

¹⁰ Čerpáno z Volebního desatero ODS, 2002, Html: http://docs/programy/program_2002.s.pdf

¹¹ Čerpáno z Volebního desatero ODS, 2002, Html: http://docs/programy/program_2002.s.pdf

Evropskou unií považovala ODS jako příležitost k budování prostoru svobody, otevřenosti a liberálního řádu, nikoliv uzavřené a protekcionistické „pevnosti Evropa“, vymezující se proti USA a ostatním světovým centrům a odmítající reformy, které se jinde osvědčily. Jejich dlouhodobým cílem bylo vytvoření širokého, bezpečnostně, ekonomicky a politicky propojeného euroatlantického prostoru jako jádra světové demokratické civilizace.¹²

13. června a 10. července 2003 byla přijata konventem Evropská ústava 500 hlasy. Poslanci ODS hlasovali proti přijetí, a tím i proti samému textu euroústavy. Toto hlasování nemělo však žádný praktický význam, protože ratifikace dokumentu byla v odpovědnosti národních parlamentů.

ODS je příkladem strany, která nejen že kritizovala evropské ústavní smlouvy v podobě, v níž byla přijata, nýbrž z úst jejích představitelů často zaznívají hlasy zpochybňující existenci evropské ústavy jako takové. V podobě, v níž je navrhována, pak podle ODS omezuje státní svrchovanost ČR.

Zástupce ODS Jan Zahradil, který byl reprezentantem Poslanecké sněmovny v konventu, dokonce hovoří o pokusech vytvořit nový koncert velmocí: „Bude to uspořádání, kde silná čtyřka nebo silná trojka bude rozhodovat o všem a je předem známo, kdo bude v roli staty. Také mechanismy tzv. posílené a strukturované spolupráce umožňují vytváření tvrdého gravitačního jádra, tedy budování unie v Unii, a jsou tak zaměřeny na další posilování zejména německo-francouzské osy, která bude nadále v roli avantgardy ovlivňovat celkové směřování EU směrem k jednotnému státu.“¹³

ODS odmítala růst vlivu a pravomocí Evropského parlamentu a odmítá posilování Evropské komise. Podle ODS je to pouze Rada, která je legitimním nositelem evropské integrace jako Evropy demokratických národních států. Rovněž kritizují velký a viditelný posun směrem od úrovně nadnárodní, kdy se rozšiřuje oblast sdílených pravomocí. S tím souvisejí požadavky ODS posilovat roli národních parlamentů a rovněž požadavek, aby byl Evropský parlament doplněn o druhou komoru, která by měla být vedle přímo voleného parlamentu tvořena zástupci národních parlamentů. I zástupci ODS kritizovali postavení Charty základních práv EU jako součásti evropské ústavní smlouvy, což by z ní činilo právně závazný dokument se všemi důsledky z toho vyplývajícími (Kaplanová, 2006,17).

ODS byla tak jedinou parlamentní politickou stranou, která zcela otevřeně kritizovala celkové pojetí evropské ústavní smlouvy a přímo hovoří o omezení státní svrchovanosti.

¹² tamtéž

¹³ viz vyjádření Jana Zahradila v rozhovoru pro Lidové noviny ze dne 02.02.2005

ODS tvrdila od začátku, že Evropská ústava je pro ČR nevýhodou. Vláda naopak, že návrh euroústavy je dobrým základem pro další jednání, a že bude třeba jen několik malých změn. Ukázalo se to být omylem. Sociální demokracie poukazuje na nevýhody, které výrazně zhoršují postavení v Evropské unii.

Argumentuje například tím, že by Česká republika ztratila automatický nárok na šestiměsíční předsednictví EU a na svého Evropského komisaře. Váha našich hlasů v Evropské radě by se snížila na 2,2%. Nebo že návrh euroústavy byl vytvořen v nezvoleném Konventu, který neměl skutečný mandát ani od voličů, ani od evropských institucí. Zastoupení států v Konventu bylo nerovné. Kandidátské státy, mezi které tehdy ještě patřila i Česká republika, neměly právo výsledný text jakkoliv ovlivnit. Vnitřní mechanismy jednání Konventu nebyly demokratické, rozhodoval tzv. "konsenzus", který definoval dle svého uvážení předseda Konventu Valéry Giscard d'Estaing a okruh několika málo lidí okolo něho. Euroústava navzdory mnoha ujištěním neshrnula primární právo EU pod jednu hlavičku, nezprehlednila je a nezjednodušila. Euroústava tedy unii nepřiblížila k občanům, jak žádala Laekenská deklarace. Text je velmi komplikovaný i pro experty. Právně se jedná o hybrid, který má sice všechny atributy mezinárodní smlouvy, ale tváří se jako skutečná ústava skutečného státu.¹⁴

Podle ODS je také euroústava cestou k evropskému superstátu, protože principiálně mění politický i právní charakter dosavadní EU. Definuje symboly EU, jako jsou vlajka, hymna, heslo, měna, "státní svátek" a zavádí funkce "prezidenta" a "ministra zahraničních věcí" a dává EU možnost vystupovat na mezinárodní scéně de facto jako stát.

ODS tvrdí, že euroústava omezuje suverenitu ČR. K tomu dochází tím, že některé kompetence, které dosud má Česká republika, budou převedeny do kompetence Evropské unie a ty kompetence, které již Evropská unie má, budou převedeny až na malé výjimky z dosavadního rozhodování konsenzem do rozhodování většinového. České instituce tedy budou rozhodovat o stále se zmenšujícím objemu záležitostí a na evropské úrovni nebude mít česká politická reprezentace možnost zabránit opatřením, která budou v rozporu s českými zájmy. Budeme prostě přehlasováni a stejně budeme muset příslušné opatření zavést a plnit.¹⁵

Svým nesouhlasem s euroústavou si ODS nesnažila zahrávat s naším postavením v EU, ale naopak se hlásila k takovému uspořádání EU, které by posílilo pozici ČR.

¹⁴ viz vyjádření Miroslava Ouzkého v rozhovoru pro Právo, 11.01.2005

¹⁵ Fajmont, H.: Pět důvodů proti euroústavě, URL: <http://zpravy.ods.cz/prispevek.php?ID=712>, 14.01.2005, MF DNES)

Tehdejší předseda strany Miroslav Topolánek uvedl v rozhovoru pro Lidové noviny: „Ústava je psána jazykem agitek. Vyznat se v ní nemůže vůbec nikdo, ústavních záležitostí se týká možná z jedné třetiny. Všechno ostatní je neuvěřitelný nános „blábolů“ a neskutečné vaty. Jsou tam články, které si protirečí a obsahuje pár věcí, které pokládá za nebezpečné. A pak je tam samozřejmě pár věcí, které já pokládám za velmi nebezpečné.“¹⁶

Zástupci ODS, stejně jako jiní představitelé politických stran, museli podepsat v létě roku 2004 v Budapešti prohlášení, v němž se zavázali, že rozdílné postoje k Ústavě EU by neměly být veřejně vyslovovány. ODS se k tomu později vyjádřila: „Znamená to pouze, že nebudeme proti ústavě vystupovat v míře, která by destruovala frakci. A naopak: neznamená to, že nebudeme veřejně diskutovat a nebudeme vystupovat proti.“¹⁷

6.5 Postoje Komunistické strany Čech a Moravy

Za zmínku stojí také pozice Komunistické strany Čech a Moravy. Ta byla třetí největší parlamentní stranou, v Konventu o budoucnosti Evropy ovšem zastoupena nebyla. Její silná pozice v Poslanecké sněmovně a na české politické scéně obecně ovšem mohla zásadním způsobem ovlivnit ratifikaci ústavní smlouvy, ať by byla zvolena forma klasické parlamentní ratifikace či forma referenda. Postoj komunistické strany k evropské integraci obecně byl dlouhou dobu dvoustranný. Na jedné straně komunisté chtěli odmítnout projekt evropské integrace s poukazem na možnou ztrátu národní suverenity, národní identity, tradic apod. Většina komunistů odmítá evropskou integraci jako kapitalisticky liberální projekt, nástroj postupné globalizace, velmi často se v jejím projevu setkáme s artikulací obav z příliš silného Německa, které evropskému projektu dominovalo. Na druhé straně ovšem část komunistů, v čele s nově zvoleným europoslancem Miroslavem Randsdorfem, vidí v Evropské unii možnou protiváhu agresivní unilateralistické politiky Spojených států. Stejně atraktivní je pro komunisty evropský sociální model s velkým důrazem na práva pracujících, což se v případě ústavní smlouvy promítlo začleněním Charty základních práv EU do textu ústavní smlouvy (EUROPEUM, 2004, 33).

¹⁶ viz vyjádření Miroslava Topolánka v rozhovoru pro Hospodářské noviny ze dne 26.01.2005

¹⁷ viz Hospodářské noviny 26.01.2005

KSČM dlouhodobě spatřuje v evropské integraci prostor, v němž se významně realizují principy sociální solidarity a evropský model sociálního státu, na druhou stranu si KSČM uchovává prostor pro obranu národních zájmů. To byl také jeden z důvodů, proč představitelé jednoznačně nepodpořili ani jednu z alternativ referenda o vstupu ČR do EU. Podobně nevyhraněné jsou postoje KSČM k návrhu evropské ústavní smlouvy. Její

představitelé především vyjadřují obavy ze zakonzervování EU a posilování diktátu silných nad slabými. Vedle toho pojmají pokračování integrace jako nevyhnutelný proces, do něhož je třeba se zapojit. Proto KSČM vypracovala vlastní pojetí evropské integrace v dokumentu nazvaném Pro demokratickou Evropu (Manifest KSČM). KSČM přišla také s myšlenkou, že by vedle Charty základních práv EU měla být součástí ústavního textu také tzv. evropská sociální charta (Kaplanová, 2004, 23).

Ve svých názorech o omezení suverenity, hájení národních zájmů atd. se KSČM stává partnerem ODS, nicméně obě strany vnímají zcela odlišně obsahovou náplň integrace. Po zahájení mezivládní konference obě strany spojuje kritika vládních postojů prezentovaných na evropské úrovni, kdy největší část vnitrostátní diskuse se stáčí na otázku vyjednávacích pozic české vlády. V řadě otázek je to však především ODS, která předkládá největší část kritiky postojů a pozic stran vládní koalice.

6.6 Postoje senátu

Senát také projednával Návrh smlouvy k Ústavě pro Evropu a vyjádřil se k možnosti její ratifikace v České republice. Klad důraz na důkladné posouzení Ústavním soudem, který by měl prokázat, zda jsou ustanovení návrhu smlouvy slučitelná s ústavním pořádkem České republiky. Nejistota senátu a potřeba prověření Ústavy se týkaly bodů, které byly často všemi kritizovány, například rozhodování kvalifikovanou většinou v Evropské radě, legitimace národních parlamentů, Charta základních práv atd. (viz. Příloha 3).

Senát se rovněž zabýval potřebou referenda k přijetí Evropské Ústavy. Vyslovuje své pochybnosti i pozitiva, proč se k němu přiklonit. Neshodl se však na jednotném stanovisku (viz Příloha 4).

7 Postoje české veřejnosti k Návrhu Ústavy pro Evropu

Informace o tom, jak se stavila česká veřejnost k přijetí Evropské ústavy, zda pozitivně nebo negativně, jsem čerpala z průzkumů veřejných mínění v České republice. Využila jsem informace ze dvou empirických výzkumů a pokusila se shrnout a porovnat zjištěné údaje.

Prvním z pramenů bylo Centrum pro výzkum veřejného mínění Sociologického ústavu Akademie věd. Vybrala jsem jeden z průzkumů, který se konal v dubnu 2005. Průzkumy byly pořádány několikrát během roku 2005, jejich výsledky se však lišily pouze malými čísly.

Centrum pro výzkum veřejného mínění ve svém šetření věnovalo mimo názorům veřejnosti na Evropskou ústavu pozornost postojům obyvatel České republiky k Evropské unii. Dvě pětiny českých občanů nejsou se členstvím naší země v Evropské unii ani spokojeny, ani nespokojeny. Spokojenost s členstvím České republiky v Evropské unii vyjadřuje 30 % občanů, nespokojenost pak 18 % obyvatel starších 15 let. Více než desetina oslovených se k položené otázce nedokázala vyjádřit. Spokojenost se členstvím České republiky v Evropské unii vyjadřují častěji lidé s dobrou životní úrovní, vysokoškoláci, studenti a lidé pracující na vedoucích funkcích, mladí lidé ve věku od 15 do 19 let, respondenti, kteří vyjádřili spokojenost se současnou politickou situací, a voliči ODS. Větší podíl nespokojených lze naopak nalézt mezi lidmi staršími 60 let, nepracujícími, důchodci, voliči KSČM a lidmi nespokojenými se současnou politickou situací. Nespokojenost s členstvím naší země v Evropské unii vyjadřovali častěji také lidé se středním vzděláním bez maturity a lidé vyučení a rovněž respondenti, kteří označili svoji životní úroveň za špatnou. Výsledky zveřejňuji v příloze 5.

Výzkum poté zjišťoval jakou má podporu myšlenka, že by Evropská unie měla mít jednotnou ústavu, která by platila ve všech členských zemích. Souhlas s tím, že by Evropská unie měla mít jednotnou ústavu, která by platila ve všech členských zemích, vyjádřila nadpoloviční většina respondentů (51 %). Opačný názor zastává čtvrtina českých občanů. Poměrně velký podíl oslovených (24 %) se k položené otázce nedokázal vyjádřit. Názory veřejnosti se od února 2005 nijak významně nezměnily (Centrum pro výzkum veřejného mínění 2005).

Tyto výsledky podle mého názoru svědčí o tom, nakolik česká veřejnost není obeznána s Evropskou ústavou, nezná její obsah a ani hlavní myšlenky. I tím se výzkum zabýval. Nadpoloviční většina respondentů připustila, že o obsahu Smlouvy o Ústavě pro Evropu není informována vůbec. Další více než třetina oslovených uvedla, že o tomto dokumentu není příliš dobře informována. Dobře je o obsahu Smlouvy o Ústavě pro Evropu informováno pouze 5 % českých občanů, velmi dobře se cítí informováno necelé půl procento obyvatel naší země. V porovnání se situací v únoru 2005 se situace nikterak nezlepšila.

Jak odpovídali respondenti v otázkách, zda by měla mít EU jednotnou ústavu a zda by se zúčastnili referenda o jejím přijetí, přikládám v tabulce v příloze 6 a 7.

Postoje politických stran v Poslanecké sněmovně jsou různé, jak jsem již zmínila. Jak tuto skutečnost vnímá česká veřejnost, dokládá také průzkum veřejného mínění. Přibližně dvě pětiny oslovených občanů nedokázaly posoudit, jak se naše politické strany staví k existenci jednotné evropské ústavy. Naprostá většina těch, kteří se k otázce vyjádřili, se domnívá, že ČSSD a KDU-ČSL jsou zastánci existence jednotné evropské ústavy. Naopak podle většiny oslovených mezi zastánce jednotné evropské ústavy nepatří KSČM a ODS. K postoji US-DEU k jednotné evropské ústavě se téměř polovina respondentů neuměla vyjádřit. Z těch, kteří na otázku odpověděli, se jich většina domnívá, že US-DEU je zastáncem existence jednotné evropské ústavy (Centrum pro výzkum veřejného mínění 2005).

V těchto otázkách se ukázalo, že společnost je dobře informovaná o postojích jednotlivých politických stran. Jejich odpovědi se opravdu ztotožňovaly s přístupy politických stran k Evropské ústavě. Této problematice se věnuji ve své práci v kapitole šesté.

Hlasování v referendu o přijetí Smlouvy o Ústavě pro Evropu pro přijetí Smlouvy o Ústavě pro Evropu proti přijetí Smlouvy o Ústavě pro Evropu nevědělo 58 % občanů, kteří by chtěli přijít k případnému referendu o přijetí či nepřijetí Smlouvy o Ústavě pro Evropu, by hlasovalo pro její přijetí. Proti přijetí byla naopak rozhodnuta hlasovat čtvrtina lidí chystajících se referenda zúčastnit. Zbýlých 15 % nebylo zatím rozhodnuto, jak by v referendu hlasovalo. V porovnání s únorem 2005 mírně vzrostl podíl občanů, kteří jsou rozhodnuti hlasovat proti přijetí Smlouvy o Ústavě pro Evropu (Pospíšil, 2004, 56).

Druhým sociologickým výzkumem, který mi poskytl informace k tématu mé práce bylo Středisko empirických výzkumů (STEM). Citovaný výzkum byl proveden na reprezentativním souboru obyvatel České republiky starších 18-ti let ve dnech 3.-13. července 2005.

V otázce týkající se potřebnosti dokumentu typu Evropské ústavy odpověděla přibližně polovina respondentů pozitivně a druhá polovina negativně (viz příloha 8). Zajímavé bylo zjištění o potřebě Ústavy z hlediska volebních preferencí. Za potřebnou ji nejčastěji považují voliči KDU-ČSL, nejméně často sympatizanti KSČM a nevoliči (viz příloha 9) (STEM 2005).

Z výsledků výzkumu také vyplynulo, jak se občané staví ke způsobu rozhodování o přijetí či nepřijetí Evropské ústavy. Naprostá většina občanů je pro rozhodnutí referendem. Tento názor během roku 2005 stále posiloval (viz příloha 10) (STEM 2005).

Agentura STEM se také zabývala otázkou pokračování schvalování Evropské ústavy po jejím neúspěchu v referendech ve Francii a Nizozemí. Čtvrtina občanů se domnívala, že proces schvalování měl pokračovat, protože všechny členské země měli právo vyjádřit svůj názor. Čtyřicet procent si myslelo, že se tento proces měl pozdržet, protože bylo potřeba srozumitelně vysvětlit výhody ústavy. O málo méně byl pak zastoupen názor, že proces schvalování by se měl zcela zastavit, protože je jasné, že ústava nemohla být přijata, jak byla předložena (viz příloha 11, 12) (STEM 2005).

Závěr:

Myšlenka jednotné ústavy byla v dějinách Evropy vždy přirozený proces. Pozadí její historie se během doby měnila, nicméně idea po spolupráci a vzájemné pomoci zemí zůstávala stejná. K největšímu pokroku došlo po 2. světové válce, kdy byla nejen Evropa, ale i celé svět otřeseny dopady lidského konání. Představitelé některých evropských zemí se rozhodli k zásadnímu kroku založit Evropskou unií. Různá evropská hnutí hledala tedy formulaci návrhů ústavy pro Evropu. První ústavou Evropského společenství byla považována smlouva vzniklá při jeho založení. Téměř dalšího půl století trvalo, než se vytvořila podoba Smlouvy o Ústavě pro Evropu.

Ústava to neměla již od počátku své existence jednoduché. Poté, co Konvent o budoucnosti Evropy roku 2003 zveřejnil její návrh, vznikly ve všech členských zemích velké diskuse. Výsledky diskusí o Evropské ústavě byly v podstatě výrazem rozmanitých úvah o charakteru Evropského společenství a o perspektivách jeho dalšího rozvoje. Do doby, kdy byla sepsána, existoval jednotný právní řád Evropského společenství, který tvořily právě zakládající smlouvy o přistoupení nebo jiné závazné právní akty. Faktem ale zůstávalo, že nebyla přijata žádná ústava, která by v nejširším slova smyslu kodifikovala základní vztahy, jimiž se EU řídila.

Evropská ústava byla provázena množstvím výhrad. O tom svědčí fakt, že členské státy vstupem do Evropské unie neztratily vlastní státnost a suverenitu. Přenesly pouze části svých kompetencí na nadstátní útvar. Rozdílný charakter členských států a Evropského společenství z hlediska napětí byl mezi ústavním právem států a právem unie. Podle častých názorů, neměla by být Evropa jen shlukem hádajících se a ve své podstatě nerozumějících si států. Potřebovala něco více, co by ji spojovalo – nějaké spojení hodnot vyplývajících ze sdílení historických zkušeností úzce provázaných států. Je však otázkou, zda takové spojující hodnoty vůbec ještě existují..

Velmi zajímavé je přirovnání magistra Ondřeje Vondráčka, který ve svém článku pro EUROPEUM použil pro vysvětlení fungování evropské integrace přirovnání hokejového

zápasu přátel. Hra jim přináší zábavu, přidružují se k nim postupně další zájemci a s rostoucím počtem hráčů je nutno přejít ze zamrzlého rybníku na stadion a stanovit dobu a pravidla zápasů. Jelikož se jim společně daří, začnou hrát zápasy a s přihlášením do oficiální soutěže nastanou problémy. Potřebují jednotné dresy, zvolit si kapitána, jeho zástupce a rozdělit si úkoly. A Evropská ústava vlastně není také nic jiného než řešení problému, zda jet či nejet na oficiální turnaj. Jedná se však o turnaj na mezinárodní scéně, v mezinárodní politice. Ústava představuje pravidla pro jistou část aktivit státu. V této oblasti stát přijde o možnost dělat si, co chce. Česká republika se však do „klubu“ Evropské unie připojila dobrovolně. Byla přizvána také na „klubovou schůzku“, kde se rozhodovalo o tom, jak budou pravidla vydaná v Ústavě vypadat a teď měla možnost sama se rozhodnout, zda je přijme či ne (Vondráček, EUROPEUM, O čem je Evropská ústava, [on-line], 2005, cit.2010-04-25, dostupné z www.europeum.org/disp_article.php?aid=827).

. Země dobrovolně vstupovaly do Evropského společenství za určitých podmínek, které přijaly za své. Získaly tím výhody pro svou zemi díky členství v EU. Dál jim byly předkládány podmínky, o kterých musí rozhodnout, zda je přijmou či nikoliv. Podmínky však nenesly pouze výhody, ale také určité nevýhody vyplývající z této Ústavy.

Zmíněná hlavní „pravidla“, která stanovovala Ústava pro Evropu, se úzce dotýkala jednotlivých ústav členských zemí. Společná ústava měla totiž zasáhnout do postavení Charty základních práv EU. Chtěla rozdělit přesněji pravomoci mezi členské státy a Evropskou unií, měla měnit role členských parlamentů v procesu evropské integrace nebo zavést existenci stálého předsedy Evropské rady a ministra zahraničí EU. Tato a mnohá další pravidla znamenala otevření pomyslných „Pandořiných skříněk“ evropské integrace. Členské státy se snažily zjistit, zda nabízené reformy jsou v souladu s jejich ústavami a jaká omezení by přinesly dané zemi. Probíhal souboj protikladů. Měly státy obětovat část své suverenity za výhody plynoucí z členství EU nebo bojovat proti něčemu, co jim nebylo při vstupním podpisu předloženo a bylo možné to pokládat za „zradu“ nebo pokus o převzetí ještě větší moci. V případě Smlouvy o Ústavě pro Evropu došlo k odmítnutí „velikánů“ Evropské unie zeměmi, které patřily mezi zakládající země Evropské unie.

V České republice byly politické i veřejné diskuse o návrhu evropské ústavní smlouvy zastíněny přistoupením do Evropské unie. Kritika či podpora se odehrávala v několika rovinách. Výhrady byly vzneseny především proti omezení působnosti pravomocí národních států na úkor Unie, změně v systému váženého hlasování v Radě EU

a použití kvalifikované většiny v Evropské radě. Probíhaly diskuse o ideovém zakotvení v ústavě nebo o postavení společné zahraniční a bezpečnostní politiky.

Ústava byla diskutována v politické sféře i mezi občany. Intenzita debaty mezi občany byla však velmi nízká. Aktivních bylo pouze několik organizací.. Konaly se i výzkumy veřejného mínění k otázce potřeby a přijetí Smlouvy o Ústavě pro Evropu. Jejich výsledky poukazovaly především na to, jak málo byla česká veřejnost informována o této problematice. Mezi politickými činiteli bylo možno pozorovat velkou roztržičnost, která panovala v přístupu ke smlouvě. Strany levicového či středolevicového zaměření vyjadřovaly víceméně podporu Evropské ústavě. ČSSD bylo možno v té době dokonce označit jako velkého zastánce evropské federace. V ústavě ČSSD viděla největší perspektivy pro budoucnost členství v EU. Pravicová ODS vzbuzovala svým přístupem k Evropské ústavě velkou pozornost. Evropskou unii považovala ODS jako příležitost k budování prostoru svobody, otevřenosti a liberálního řádu. Společná ústava by podle ODS vedla pouze k vytvoření evropského „super státu“. Vyslovila tedy své hlasité „NE“ ke Smlouvě o Ústavě pro Evropu. Společně s ODS se ozývaly také kritiky komunistické strany. Náзор KSČM k Evropské ústavě byl však dvoustranný. Spatřovala v evropské integraci prostor, v němž se vzájemně realizují principy sociální solidarity a evropský model sociálního státu, na druhou stranu se obávala ohrožování národních zájmů ze strany Evropské unie.

Jak by se Smlouva o Ústavě pro Evropu „szila“ s národními parlamenty a co by s sebou neslo její přijetí se dnes již nedozvíme. Její nástupkyně však v sobě nese spousty ustanovení a článků ze Smlouvy o Ústavě pro Evropu. Můžeme říci, že i když byla označena za mrtvou, její kořeny stále přetrvávají.

V roce 2010 má Evropská unie již svou ústavu.. Prvního prosince 2009 vstoupila v platnost Lisabonská smlouva.. Také tato smlouva měla problémy s přijetím. Byla odmítnuta irským referendem a do poslední chvíle ji neschválila Česká republika. Vyvíjený tlak ostatních zemí EU nakonec prosadil přijetí Lisabonské smlouvy. Tím byl ukončen několikaletý proces vyjednávání. Smlouva dává Evropské unii právní rámec a nástroje pro řešení budoucích výzev a naplnění očekávání občanů členských zemí Evropské unie.

Summary:

At the beginning of my diploma thesis I briefly described the development of constitutions in the history of Europe.

In following chapters I focussed on the proposed European Constitution, its main ideas and controversial points. These problems, which could lead to possible disagreements between European countries, are for example exclusion of one of the member countries, voluntary resignation from European Union or attempts to establish integral symbology applying to all member countries.

The main aim of this thesis was to outline the influence of the European Constitution for the Czech Republic. I gave a detailed account of attitudes not only of particular political parties in the Czech Parliament, but also the attitudes of media and general public.

An additional chapter is devoted to one of the most influential opponents of the Constitution – to Václav Klaus, who is well-known in all Europe for his “euroscepticism”.

Seznam použitých zkratek:

cep	Centrum pro evropskou politiku
ČR	Česká republika
ČSSD	Česká sociálně demokratická strana
EHS	Evropské hospodářské společenství
ES	Evropské společenství
ESVO	Evropské sdružení volného obchodu
EU	Evropská unie
EUROPEUM	Institut pro evropskou ekonomiku
IRR	Ústav mezinárodních vztahů
KDU-ČSL	Křesťanská demokratická strana lidová
KSČM	Komunistická strana Čech a Moravy
ODS	Občanská demokratická strana
STEM	Středisko empirických výzkumů
US-DEU	Unie svobody – Demokratická unie

Použitá literatura:

- Bieber, R.: Schwarze, J.: Verfassungsentwicklung in der Europäischen Gemeinschaft. Baden – Württemberg: Nomos-BadenVerlag, 1984.
- Cabada, Ladislav; Waisová, Šárka (2004): Czech Political Parties and Their Position to the Institutions of the European Union. Plzeň: Katedra politologie a mezinárodních vztahů, 2004.
- Čmejrek, J.: *Dispute over European Integration among Czech Parliamentary Parties*. In: Cabada, L.; Krašovec, A. (eds.), Europeanisation of National Political Parties, Dobrá Voda, 2004.
- Donatsch, M.: Die Europäische Union auf dem Weg zur Verfassungsgebung. Juristische Medien: Zürich, 2004.
- Druhák, P.: Přijetí evropské ústavní smlouvy – přínosy a ztráty. Praha: Řada policy paperů, irr, 2005.
- EU research and information centre: Řekneme své ano nebo ne Evropské ústavě. Praha: Cep, 2005.
- EUROPEUM: Občanské prvky v diskusi o evropské ústavní smlouvě. Praha, 2004.
- Evropská společenství: Smlouva o Ústavě pro Evropu. Lucemburk: Úřad pro úřední tisky Evropských společenství, 2005
- Kaplanová, D.: Zapojení českých politických stran do frakcí Evropského parlamentu. Brno: Masarykova Univerzita, Katedra mezinárodních vztahů a evropských studií, 2003.
- Karlas, J.: Evropská ústavní smlouva a evropská veřejnost. Praha: Řada policy paperů, irr, 2005.
- Karlas, J.: Role ústavní smlouvy a důsledky ratifikačního procesu. Praha. Řada policy paperů, irr, 2005.
- Karlas, J, Drulák P.: Co dělat s evropskou ústavní smlouvou?. Praha: Řada policy paperů, irr, 2007.
- Král, D., Pítrová, L., Šlosarčík, I.: Smlouva zakládající ústavu pro Evropu. Praha: EUROPEUM, 2004.
- Kohler S., Herrmann L.: Die neue Verfassung für Europa. C. H .Beck Verlag. München: 2005.

- Loužek, M.: Nebezpečná evropská ústava. In Fajmon, H. (ed.): Cesta České republiky do Evropské unie: Brno, CDK 2004, s. 136-147.
- Mach, P.: Úskalí evropské integrace. Praha: cep, 2003.
- Nolč, Jiří a kol.: Evropská ústava s úvodním slovem. Brno: CP books, 2005.
- Pospíšil, I.: Diskuse o evropské ústavě v České republice. In Fajmon, Hynek. Cesta České republiky do Evropské unie. Brno : CDK, 2004.
- Tiedke, A., Demokratie in der Europäischen Union. Berlin: Dunker und Humbolt, 2005.
- Prof. Dr. Zulug, M.: Die neue Verfassung der Europäischen Union. Nomos Baden: 2006.

Elektronické zdroje:

- Aktivní Evropský Občan, Historie evropské integrace [on-line]. [cit. 26.3.2010]. URL: <<http://www.cpkp.cz/evropskyobcan/manual/historie.htm>>.
- Bauer.T.: Smlouva o Ústavě pro Evropu. [on-line]. [cit.2010-03-27]. URL: <http://www.st.vse.cz/~XBAUT03/Informacni_studie.doc>.
- BBC CZECH: Evropská ústava. [on-line]. [cit.2010-04-16]. URL:<http://www.bbc.co.uk/czech/news/cluster/2004/11/041123_euroustava.Shtml>.
- ČSSD. Dlouhodobý program. [on-line] [cit.2010-03-22, URL: http://www.cssd.cz/soubory/kestazeni/dlouhodoby_program_cssd_2005_otevrenost_novym_vyzvam.pfd>.
- EUROSKOP. Smlouva o Ústavě pro Evropu. [on-line]. [cit.2010-03-22]. URL: <<http://www.euroskop.cz/8901/sekce/smlouva-o-ustave-pro-evropu/>>.
- EUROPA: Institucionální reforma Evropské unie. [on-line]. [cit.2010-04-16]. URL: <http://europa.eu/institutional_reform/index_cs.htm>.
- Finance. Ratifikační proces evropské ústavy. [on-line]. [cit.2010-03-13]. URL:<<http://www.finance.cz/evropska-unie/informace/evropska-ustavni-smlouva/ratifikacni-proces/>>.
- Jelínek. Ano pro Evropu [on-line]. [cit. 2010 -09-04] URL: <<http://www.anoproevropu.cz/cs/news>>.

- KDU-ČSL. Zahraniční politika [on-line]. [cit.2010-03-23] URL: <<http://www.kdu.cz/default.asp?page=510idr=10155IDC1=10967>>.
- ODS: Volební programy ODS. [on-line]. [cit. 2010 -04-02]. URL: < <http://www.ods.cz/archiv/volebni-program>>.
- Revue politika: Evropská ústava a evropská demokracie. [on-line]. [cit.2010-04-20] URL:<<http://www.revuepolitika.cz/clanky/863/evropska-ustava-a-evropska-demokracie>>.
- Senát. Zpráva VEI k návrhu Smlouvy zakládající Ústavu pro Evropu [on-line]. [cit.2010-03-23] URL: <http://www.senat.cz/evropa/zprava_vei.php?ke_dni=&O=>>.
- Sociologický ústav AV v ČR. Evropská ústava očima veřejnosti. [on-line]. [cit.2010-03-15]. URL:<<http://www.cvvm.cas.cz/index.php?lang=0&disp=zpravy&r=1&s=1&offset=104>>.
- STEM. JAK DÁL S EVROPSKOU ÚSTAVOU? [on-line]. [cit.2010-03-23]. URL: <<http://www.stem.cz/clanek/1290>>.
- STEM. Většina občanů chce schvalování ústavy pozastavit. [on-line]. [cit.2010-03-23] URL: <<http://www.stem.cz/clanek/960>>
- Zahradil, J.: Evropská ústava je zbytný dokument. [on-line]. [cit. 2010 -04-02]. URL: <<http://www.ods.cz/eu/prispevek.php?ID=863&page=34>>.
- Zahradil, J., 10 nejčastějších otázek, které kolem obsahu a smyslu evropské ústavy zaznívají [on-line]. [cit. 2010 -04-02]. URL: www.europortal.cz/PrintArticle/160-jan-zahradil-10-nejcastejsich-otazek-kolem-obsahu-a-smyslu-evropske-ustavy.aspxLidové noviny>.

Přílohy:

Příloha 1 - Desatero Václava Klause

Evropská unie se stane státem a bude mít všechny základní rysy státu. Bude mít svou ústavu, své občany, své území, svou vnější hranici, svou měnu, svého prezidenta, svého ministra zahraničních věcí, atd. Bude mít vlastní vlajku, hymnu a státní svátek.

Dnešní členské státy se budou v tomto nově vzniklém státě sice i nadále jmenovat jako dosud, ale ve skutečnosti se stanou pouhými provinciemi. Prezident republiky bude evropskými úředníky i nadále zdvořile osločován „pane prezidentě“, ale „evropské směrnice“ budou prováděny bez ohledu na jakékoli domácí státní orgány.

Sám termín „ústavní smlouva“ je nepřesný a pouze dočasný. Smlouvou mezi suverénními státy bude tento dokument jen do té doby, než bude v členských státech - jako smlouva - ratifikován. Pak se tento dokument stane skutečnou ústavou.

Ústava státu Evropská unie bude nadřazena ústavám jednotlivých členských států. I celý právní řád Unie bude nadřazen řádům členských států.

Oslabuje se - v dnešní, tedy staré EU dosud dominantní - koncept „sdílení suverenity“ a místo toho vzniká suverenita nová, celoevropská. V nové EU členské státy ztratí definitivně své výlučné právo tvořit si své vlastní zákony.

Občané jednotlivých členských státu se stanou občany státu Evropské unie, s právy a povinnostmi přímo vůči institucím tohoto evropského státu. Že se jedná o stát je zřejmé - je možné být jen a jedině občanem státu, není možné být občanem mezinárodní organizace.

Členské státy budou moci vykonávat jen ty pravomoci, které jim ústava EU ponechá, nikoli opačně, což bylo původní myšlenkou evropské integrace. Odvozené právní akty EU budou nadřazeny původním právním aktům členských států. Dochází k obrácení toho, co je primární a sekundární.

EU, nikoli členské státy, bude ve své výlučné pravomoci uzavírat většinu mezinárodních smluv s jinými státy.

Ústavní smlouvou se v hlasovacích procedurách snižuje váha menších členských států, tedy i České republiky (oproti dnešnímu stavu, vycházejícímu ze smlouvy z Nice).

Unie může tzv. „doložkou flexibility“ a tzv. „překlenovací doložkou“ sama sobě rozšířit pole své působnosti. I ty oblasti rozhodování, v nichž členským státům zůstane do budoucna právo veta, mohou být v libovolné chvíli převedeny pod většinové hlasování

(stačí, aby s tím jednomyslně souhlasili prezidenti nebo premiéři zemí EU, nemusí o tom rozhodovat národní parlamenty, o souhlasu občanů ani nemluvě.

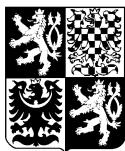
Zdroj: cep: Řekneme své ano nebo ne Evropské ústavě, 2005, str. 5.

Příloha 2 - Ratifikační proces evropské ústavy

Stát	Metoda	Termín	Stav
Belgie	Parlamentní Nezávazné referendum	duben/květen 2005	Senátem schváleno 28.dubna 2005 Dolní komorou schváleno 19.května 2005
Česká republika	Referendum (vládní návrh není schválen Parlamentem)	Referendum odloženo	
Dánsko	Referendum	září 2005	Ratifikace původně stanovena na 27.září 2005, odloženo
Estonsko	Parlamentní Referendum nepravděpodobné	podzim 2005	Parlamentní rozprava na podzim 2005, před konečným hlasováním má proběhnout veřejná debata
Finsko	Parlamentní	konec 2005/začátek 2006	Ratifikace proběhne na konci roku 2005 nebo začátkem roku 2006
Francie	Referendum	květen 2005	Neschváleno v referendu 29.května 2005
Irsko	Parlamentní Referendum	Referendum odloženo	
Itálie	Parlamentní	leden 2005	Sněmovnou schválen návrh 25.ledna 2005 Senátem schváleno 6.dubna 2005
Kypr	Parlamentní	květen 2005	Schválenou Sněmovnou v červnu 2005
Litva	Parlamentní	listopad 2004	Parlamentem schváleno 11.listopadu 2004
Lotyšsko	Parlamentní	červen 2005	Parlamentem schváleno 2.června 2005
Lucembursko	Parlamentní Konzultativní referendum	červen 2005	Schváleno v červenci 2005
Maďarsko	Parlamentní	prosinec 2004	Parlamentem schváleno 20.prosince 2004
Malta	Parlamentní	červenec 2005	Schváleno v červenci 2005
Německo	Parlamentní	květen 2005	Spolkovým sněmem schváleno 12.května Spolkovou radou schváleno 27.května 2005
Nizozemsko	Parlamentní Konzultativní referendum	červen 2005	Neschváleno v referendu 1.června 2005
Polsko	Referendum	2006	Nerozhodnuto
Portugalsko	Referendum	říjen 2005	Ratifikace měla původně proběhnout 2. nebo 9.října 2005
Rakousko	Parlamentní	květen 2005	Národní radou schváleno 11.května 2005 Spolkovou radou schváleno 25.května 2005
Řecko	Parlamentní	duben 2005	Parlamentem schváleno 19.dubna 2005
Slovensko	Parlamentní	květen 2005	Parlamentem schváleno 11.května 2005
Slovinsko	Parlamentní	únor 2005	Parlamentem schváleno 1.února 2005
Spojené království	Parlamentní Konzultativní referendum	březen 2006	Ratifikační proces pozastaven
Španělsko	Parlamentní Konzultativní referendum	únor 2005	Referendem schváleno 20.února Kongresem schváleno 28.dubna 2005 Senátem schváleno 18.května 2005
Švédsko	Parlamentní	prosinec 2005	Návrh zákona o ratifikaci by měl být předložen parlamentu v prosinci 2005, odloženo

Zdroj: Euroskop [on-line]. [cit 2010-04-13]. URL: <http://www.finance.cz/evropska-unie/informace/evropska-ustavni-smlouva/ratifikacni-proces/>, 13.4.2010

PARLAMENT ČESKÉ REPUBLIKY
SENÁT



4. funkční období

5.

USNESENÍ
STÁLÉ KOMISE SENÁTU
PRO ÚSTAVU ČESKÉ REPUBLIKY A PARLAMENTNÍ
PROCEDURY

z 11. schůze dne 9. října 2003

ke Zprávě Výboru pro evropskou integraci Senátu k návrhu Smlouvy zakládající Ústavu pro Evropu se stanoviskem k pozicím České republiky na nadcházející mezivládní konferenci

Stálá komise Senátu pro Ústavu České republiky a parlamentní procedury (dále jen „Komise“) na základě usnesení Senátu č. 190 ze 7. srpna 2003

1. **přijímá** po rozpravě předběžné stanovisko ke Zprávě Výboru pro evropskou integraci Senátu k návrhu Smlouvy zakládající Ústavu pro Evropu (dále jen „návrh ústavní smlouvy“) se stanoviskem k pozicím České republiky na nadcházející mezivládní konferenci, jež je přílohou tohoto usnesení,
2. **doporučuje** výborům Senátu projednat zejména část třetí návrhu ústavní smlouvy, upravující rozdělení působností mezi Evropskou unií a její členské státy, podle své věcné příslušnosti,

3. **pověřuje** předsedu Komise, aby předložil toto usnesení předsedovi Senátu a seznámil s ním všechny senátory.

Jiří Stodůlka v.r.

předseda Komise

Příloha usnesení Stálé komise Senátu pro Ústavu ČR a parlamentní procedury č. 5

**Předběžné stanovisko
ke Zprávě Výboru pro evropskou integraci Senátu
k návrhu Smlouvy zakládající Ústavu pro Evropu
se stanoviskem k pozicím České republiky
na nadcházející mezivládní konferenci**

Úvodní poznámka:

Komise se zabývala především těmi částmi Zprávy Výboru pro evropskou integraci Senátu k návrhu Smlouvy zakládající Ústavu pro Evropu se stanoviskem k pozicím České republiky na nadcházející mezivládní konferenci (dále jen „Zpráva“), které korespondují její vlastní působnosti. K nim zaujímá předběžné stanovisko, jež bude dále zpřesňováno na základě jednání s experty, resp. na základě podnětů dalších orgánů Senátu. Definitivní stanovisko však může být přijato až ke stabilizovanému textu návrhu ústavní smlouvy, jenž zřejmě vzejde z jednání současné mezivládní konference.

Komise se domnívá, že Zpráva upozorňuje na řadu otázek, na něž by bylo radno hledat odpovědi mj. při analýze části třetí návrhu ústavní smlouvy na úrovni jednotlivých senátních výborů. Pečlivá a všestranná analýza takto závažného dokumentu je mj. předpokladem kvalifikovaného rozhodnutí o adekvátní vnitrostátní proceduře vyslovení souhlasu k ratifikaci návrhu ústavní smlouvy.

Věcné připomínky:

Zpráva v několika případech argumentuje obavou ze slučitelnosti některých ustanovení návrhu ústavní smlouvy s ústavním pořádkem ČR. Komise k tomu konstatuje, že zcela jasno do věci může vnést pouze Ústavní soud, bude-li mu v rámci předběžné kontroly ústavnosti návrh ústavní smlouvy předložen k posouzení. Z dílčích stanovisek obsažených ve Zprávě Komise vybírá tyto body:

1. Dopad explicitního zakotvení přednosti evropského práva v působnosti Evropské unie před právem vnitrostátním v kontextu ústavního pořádku ČR.
2. Doložka o pružnosti umožňující přijmout opatření k realizaci evropských politik i při absenci výslovné pravomoci orgánů Evropské unie.
3. Změna jednomyslného rozhodování na rozhodování kvalifikovanou většinou na základě jednomyslného rozhodnutí Evropské rady při pouhém informování národních parlamentů.
4. Charta základních práv začleněná s vlastní preambulí jako část druhá návrhu ústavní smlouvy.
5. Legitimace národních parlamentů a jejich komor k přístupu k Evropskému soudnímu dvoru v řízeních o kontrole principů subsidiarity a proporcionality.

Význam uvedených problémů není souměřitelný, všemi však je třeba se soustředěně zabývat. Již nyní lze uvést alespoň toto:

Ad 1 Zásada přednosti evropského práva je rozvíjena judikaturou Evropského soudního dvora již od začátku 60. let 20. století; stala se základem vytváření práva Evropských společenství jako svébytného právního řádu. Jejím výslovným zakotvením v návrhu ústavní smlouvy se tudíž právně ani fakticky nemusí nic změnit, neboť její působení zůstane i nadále vyhrazeno pouze oblasti kompetencí delegovaných rozhodnutím ČR Evropské unii. Strážcem mezi takto delegované oblasti kompetencí zůstává na straně ČR Ústavní soud, opírající se mj. o požadavek nezměnitelnosti podstatných náležitostí demokratického právního státu (čl. 9 odst. 2 Ústavy).

Větším problémem podle soudu Komise je nedostatečná jasnost katalogu kompetencí, jež vlastně vymezují onu sféru působení „nadřazeného“ evropského práva.

Ad 2 Doložka pružnosti bývá součástí praxe některých federativních států (*theory of implied powers*), známá byla i současné smlouvě o Evropské unii. Problematické je nicméně poněkud požadavek jistoty o tom, kde se nachází moc; v tomto případě buď na úrovni států, anebo na úrovni Evropské unie. Jakkoliv je procedura rozšíření působnosti Evropské unie poměrně rigidní, odsouvá stranou národní parlamenty jako orgány, které v zásadě rozhodly o rozsahu působnosti Evropské unie. Bylo by proto účelné uvažovat o jejich postavení odlišeném od pouhé kontroly subsidiarity.

Ad 3 Ještě závažnější než v předchozím případě se jeví být možnost měnit důležité parametry ústavní smlouvy (pravidla rozhodování) pouze exekutivní cestou, tj. jednomyslnou shodou Evropské rady. Návrh ústavní smlouvy sice zjevně předpokládá aktivizaci vnitrostátních mechanismů kooperace a komunikace mezi vládou a parlamentem, nastolenému trendu europeizace role národních parlamentů by však více odpovídala výslovná úprava jejich ingerence v této věci. Podle názoru Komise by změna pravidel rozhodování neměla být možná bez souhlasu národních parlamentů.

Ad 4 Problémem Charty základních práv je to, že nebyla při změně svého účelu podrobena revizi: mezi politickou deklarací a závaznou součástí primárního evropského práva je co do dopadů značný rozdíl. Některá ustanovení Charty tak jsou duplicitní s ustanoveními v dalších částech návrhu ústavní smlouvy, v mnoha dalších případech nejsou činěny rozdíly mezi jasně vynutitelnými subjektivními právy a pouhými programovými větami v jejich ochraně ze strany soudů (viz např. rozlišení naší Listiny základních práv a svobod, která realizaci některých práv podmiňuje prováděcími zákony). Neobvykle působí také vlastní preambule v rámci dokumentu uvozeného preambulí jinou.

Ad 5 Národní parlamenty nemohou u Evropského soudního dvora žalovat přímo, ale prostřednictvím své vlády. Otázkou je, jakým způsobem kontakt obou institucí, resp. institucí tří, uvažujeme-li o obou komorách Parlamentu, zajistit. Nabízí se vyjít z toho, že předmětný Protokol o kontrole principů subsidiarity a proporcionality je součástí primárního práva, pročez stačí již vzniklé oprávnění specifikovat vnitřním předpisem v podobě interního usnesení Senátu, přijatého v mezích jednacího řádu. Ukázala-li by se tato cesta neschůdnou (např. pro odpor exekutivy, trvající na úpravě vzájemných vztahů zákonem), bylo by třeba novelizovat jednací řád Senátu, ledaže by se podařilo přijmout tzv. stykový zákon, kam by takováto úprava systematicky patřila.

Procedurální připomínka:

Pokud jde o způsob vyslovení souhlasu k ratifikaci návrhu ústavní smlouvy, je alternativně předjímán v čl. 10a odst. 2 ve spojení s čl. 39 odst. 4 Ústavy. Komise soudí, že

předmětná smlouva splňuje parametry „přenesení některých pravomocí orgánů České republiky na mezinárodní organizaci nebo instituci“.

Ústava totiž nepožaduje přenesení „dalších“ pravomocí nad rámec těch již jednou přenesených: kdo by prováděl analýzu zachování původního stavu rozdělení kompetencí, která by byla určující pro kvalifikaci takové smlouvy? Půjde tedy o každou smlouvu, jež upravuje přenesení pravomocí, resp. i jen jejich upřesnění, ale také třeba způsob jejich výkonu. K delegaci pravomocí např. může dojít za předpokladu jednomyslného rozhodování (v případě Evropské unie rozhodování Evropské rady a Rady). Změní-li se však jednomyslnost na rozhodování většinové, umožňující ten který členský stát přehlasovat, má to důsledky zcela srovnatelné se samotnou delegací. V případě návrhu ústavní smlouvy se jedná o oba citované případy, k nimž je třeba připočíst možnost orgánů Evropské unie rozhodovat i mimo explicitně vymezenou působnost Evropské unie, jakož i navrhované oprávnění Evropské rady autonomně změnit pravidlo jednomyslného rozhodování v rozhodování většinové.

Stejně tak je však podle soudu Komise možné argumentovat formalisticky, tj. vztahem aktu novelizujícího a novelizovaného. Na základě toho do režimu čl. 10a Ústavy spadá každá novelizace aktu, jímž k přenesení některých pravomocí státních orgánů ČR došlo. Takovým aktem je smlouva o přistoupení, jíž se ČR stává účastníkem smluvních vztahů založených zakládacími smlouvami Evropských společenství a Evropské unie. Ruší-li ústavní smlouva stávající zakládací smlouvy a nahrazuje je, mění tak vlastně také smlouvu o přistoupení. Jelikož smlouva o přistoupení byla smlouvou podle čl. 10a Ústavy, stává se jí – přinejmenším z tohoto důvodu – i ústavní smlouva (viz např. minulou praxi změn mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách).

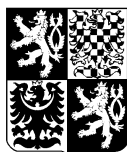
Tato interpretace je také adekvátnější významu věci a smyslu ústavní úpravy: ústavodárce chce požadavkem rigidní procedury bránit dosavadní kompetence státu před úradkem prosté většiny v obou komorách, pročež jejímu rozhodování předepisuje procedurální překážky.

Z řečeného nicméně nevyplývá, pro kterou ze základních forem (parlamentní rozhodnutí nebo referendum) vyslovení souhlasu k ratifikaci návrhu ústavní smlouvy se Parlament rozhodne. Záleží to již na zmíněném posouzení dopadu předmětného rozhodnutí, resp. na posouzení dostatečnosti mandátu k jeho přijetí. Samotná skutečnost vyslovení souhlasu k ratifikaci smlouvy o přistoupení v referendu není rozhodující.

Zdroj: Senát ČR [on-line]. [cit. 2010-04-12]. URL: <http://www.senat.cz/xqw/xervlet/psssenat/dokumenty>

**Příloha 4 - oficiální stanovisko senátu k referendu Ústavy pro Evropu
v České republice**

**PARLAMENT ČESKÉ REPUBLIKY
SENÁT**



5. funkční období

3. USNESENÍ

STÁLÉ KOMISE SENÁTU

**PRO ÚSTAVU ČESKÉ REPUBLIKY A PARLAMENTNÍ
PROCEDURY**

ze 4. schůze, konané dne 9. března 2005

ke stanovisku k návrhu senátního návrhu ústavního zákona o referendu o souhlasu ČR se Smlouvou o Ústavě pro Evropu a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, ve znění pozdějších ústavních zákonů (senátní tisk č. 13)

Stálá komise Senátu pro Ústavu České republiky a parlamentní procedury (dále jen „Komise“)

- I. schvaluje** stanovisko k návrhu senátního návrhu ústavního zákona o referendu o souhlasu ČR se Smlouvou o Ústavě pro Evropu a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, ve znění pozdějších ústavních zákonů, které je přílohou tohoto usnesení;
- II. pověřuje** předsedu Komise, aby předložil toto usnesení předsedovi Senátu a seznámil s ním všechny senátory.

Jiří Stodůlka v.r.
předseda Komise

Příloha k usnesení Stálé komise Senátu pro Ústavu ČR a parlamentní procedury č. 3

Stanovisko k návrhu senátního návrhu ústavního zákona o referendu o souhlasu ČR se Smlouvou o Ústavě pro Evropu a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, ve znění pozdějších ústavních zákonů (senátní tisk č. 13)

Obecná východiska:

Stálá komise Senátu pro Ústavu ČR a parlamentní procedury (dále jen „Komise“) se v uplynulých letech tematikou referenda jako jedné z forem přímé demokracie v ČR opakovaně zabývala. Vždy také dospěla v závěru, že decisní referendum, tedy referendum, jímž lid rozhoduje přímo ve věci místo obvyklých rozhodovatelů, by mělo být zcela výjimečným institutem českého ústavního systému. Sama opakovaně a nakonec úspěšně navrhovala ústavní zákon o přístupovém referendu.

Opatrný postoj k decisnímu referendu nicméně neznamena uzavření se Parlamentu jako reprezentanta lidu a rozhodovatele v zásadních záležitostech prospěšnému kontaktu s občany; dokladem tohoto přesvědčení Komise je novelizace zákona o jednacím řádu Senátu, která zpřístupnila jednání plné schůze Senátu zástupcům petičních výborů kvalifikovaných petic.

Komise se rovněž věnovala analýze konventního návrhu Smlouvy zakládající Ústavu pro Evropu (dále jen „ústavní smlouva“), přičemž identifikovala několik ustanovení, představujících možné tenze ústavní smlouvy a ústavního pořádku ČR (viz usnesení č. 5 z 11. schůze dne 9. října 2003). Tato ustanovení doznala změn během jednání mezivládní konference, pročež jim bude třeba věnovat další pozornost.

Komise konečně zaujala stanovisko k formě ratifikace ústavní smlouvy (usnesení č. 17 z 19. schůze dne 3. listopadu 2004), v němž formuluje řadu výhrad k ratifikaci na základě případného referenda a vyslovuje se v zásadě pro ratifikaci na základě souhlasu obou komor Parlamentu. Za nespornou přitom považuje kvalifikaci ústavní smlouvy jako smlouvy podle čl. 10a Ústavy.

Problémy ratifikace ústavní smlouvy na základě referenda:

Komise se neshodla na jednotném stanovisku, zda je nezbytné pořádat k ratifikaci ústavní smlouvy referendum. Výhrady k ratifikaci na základě referenda (viz výše) vycházely především z toho, že podle názoru některých členů Komise nedoznává primární právo oproti stavu z doby přistoupení ČR k Evropské unii tak zásadních změn, aby vyslovení souhlasu přesahovalo mandát Parlamentu. Jiní členové Komise naopak soudí, že jde o podstatnou změnu podmínek přístupové smlouvy (s ústavními dopady), a ratifikace ústavní smlouvy by tedy měla projít stejnou procedurou jako ratifikace přístupové smlouvy.

Další obavy směřovaly jednak ke znepřuznění procedury projednávání dalších (a potřebných) změn primárního práva, začne-li být referendum považováno za jediný legitimní způsob vyslovení souhlasu k ratifikaci příslušné mezinárodní smlouvy, jednak k interpretačním důsledkům formy ratifikace ústavní smlouvy při případném střetu

s ústavním pořádkem ČR atd. Opačný názor byl veden skutečností, že stejně jako u přístupové smlouvy, jde i v případě ústavní smlouvy o referendum *ad hoc*, a nutnost uplatnění referenda bude tudíž vždy mj. věcí politického rozhodování.

Některá z vyžádaných a zaslaných odborných stanovisek navíc upozorňují na to, že i tvůrce ústavních zákonů se musí pohybovat v mezích daných Ústavou, z níž v tomto případě vyplývá preference parlamentního rozhodování o souhlasu k ratifikaci smlouvy před rozhodováním referendovým (čl. 10a odst. 2 Ústavy). Odklon od rozhodování Parlamentu k přímému rozhodování lidu by měl být patřičně odůvodněn mimořádným rozsahem či závažností přenášovaných pravomocí orgánů ČR. Chce-li se své kompetence případně vzdát ve prospěch lidu, spočívá břemeno odůvodňování na Parlamentu.

Některá odborná dobrozdání uvádějí, že rozhodování lidem není *a priori* legitimnější než rozhodování parlamentem, a to zejména při alternaci kvalifikované procedury parlamentního jednání s referendem bez zvláštních požadavků minimální účasti, resp. podílu kladných hlasů všech oprávněných voličů. Na otázce větší či menší legitimacy referenda (ať už s kvorem či bez něho) se však členové Komise neshodli.

Dožádání experti nakonec svůj úsudek spojují s předmětem eventuálního referenda, tj. s posouzením ústavní smlouvy. Zde se většinou shodují na tom, že je převážně konsolidací současného stavu primárního práva. Posuny v kompetencích ve prospěch Evropské unie ani změny způsobu rozhodování v Radě nejsou jednomyslně hodnoceny jako přelomové v dosavadním vývoji evropské integrace. Přesto je ústavní smlouvě přisuzován značný symbolický význam a potenciál pro další právní sjednocování Unie. Ke změnám dochází v institucionální struktuře Unie, oslabeno je také právo veta členských států při rozhodování v Radě. V této souvislosti se též poukazuje na výrazné posilování občanského pilíře Unie, jenž je ztělesněn Evropským parlamentem, v jehož důsledku se v oblasti normotvorby snižuje schopnost Rady reprezentující státy prosadit svou vůli. Někteří členové Komise však setrvali na názoru, že mezi přístupovou a ústavní smlouvou jsou podstatné změny kompetencí a Komise zůstala v této otázce rozdělena.

Závěry plynoucí z odborných dobrozdání nejsou toho druhu, aby eliminovaly míru uvážení Parlamentu, kterou formu ratifikace zvolit. Plní nicméně funkci přehledů různých argumentů pro a proti referendu, pro a proti ústavní smlouvě samotné. Upozorňují rovněž na značnou nesnadnost obeznámení se s rozsáhlým textem ústavní smlouvy ze strany občanů, což je zřetelným limitem odpovědného rozhodování v referendu.

Konkrétní připomínky k návrhu senátního návrhu ústavního zákona:

K odůvodnění referenda:

Komise je s navrhovateli návrhu ústavního zákona o referendu o souhlasu ČR se Smlouvou o Ústavě pro Evropu zajedno v hodnocení ústavní smlouvy jako mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy. Na jednoznačné důvodnosti referenda se však neshodla. Důvodová zpráva upozorňuje na přenos některých pravomocí orgánů ČR v tzv. třetím pilíři, čímž zdůvodňuje její charakter jako smlouvy podle čl. 10a Ústavy. Současně uvádí, že taková smlouva se dotýká samotných ústavních základů ČR, pročež je vhodné svěřit rozhodnutí přímo suverénu. V diskusi zazněla obava, že by v důsledku přijetí takového názoru bylo rozhodování o každé smlouvě podle čl. 10a Ústavy vhodné svěřit suverénu, čemuž však ústavní konstrukce nesvědčí.

Navrhovatelé se ve prospěch referenda odvolávají na zahraniční příklady. Členské země volí oba možné postupy: ve třinácti zemích je již rozhodnuto pro parlamentní cestu projednávání (ta je pravděpodobnější rovněž ve dvou státech dalších), referendum se uskuteční v devíti zemích.

K normativnímu textu:

Navrhovaný ústavní zákon důsledně vychází z ústavního zákona č. 515/2002 Sb., což je však v některých detailech (viz dále) spíše na škodu.

1. Ústavně konformní znění otázky by se mělo týkat spíše souhlasu k ratifikaci ústavní smlouvy.

2. Široce navrhované uvážení prezidenta republiky co do termínu vyhlášení referenda (čl. 2 odst. 1) se některým členům Komise jeví být v parlamentním systému s neodpovědnou hlavou státu velmi neobvyklé, zejména vzhledem k absenci kontrasignace tohoto aktu.

3. Problémem termínu vyhlášení referenda v čl. 2 odst. 1 je rovněž to, že nekoresponduje požadavku ukončení ratifikačního procesu v členských státech do dvou let od podpisu ústavní smlouvy. Podle navrhované konstrukce by se referendum mohlo teoreticky konat i dva měsíce po uplynutí dvouleté lhůty; tím by se stalo zbytečným. Prezident republiky by měl tudíž referendum vyhlásit tak, aby se konalo nejpozději dva roky od podpisu ústavní smlouvy (podrobnosti by stanovil prováděcí zákon), ale raději dříve, než uplyne dvouletá lhůta, aby zůstal prostor na eventuální přezkum ústavnosti ústavní smlouvy, resp. související změny ústavního pořádku.

4. Vzhledem k čl. 2 odst. 2 se lze nadít problémů s realizací navrhovaného ústavního zákona v případě jakýchkoli komplikací zákonodárského procesu. Pokud by se referendum mělo uskutečnit ještě před volbami v červnu 2006, musel by prezident republiky vyhlásit referendum nejpozději v první polovině října; do té doby by musel nabýt účinnosti rovněž prováděcí zákon. Prováděcí zákon by tedy bylo vhodné navrhnout v co nejkratší době.

5. V přímé novele Ústavy by bylo vhodnější nahradit obsoletní čl. 62 písm. l) a čl. 87 odst. 1 písm. l) a m) novým zněním, než připojovat další ustanovení. Vzhledem k tomu, že citovaná ustanovení byla konzumována, nevznikne jejich nahrazením žádný problém.

Za úvahu by nicméně vůbec stálo, zda nezobecnit dikci přímé novely Ústavy tak, aby pokryla rovněž další obdobně konstruované ústavní zákony: např. prezident republiky vyhláší referendum na základě ústavního zákona přijatého podle čl. 10a odst. 2 a jeho výsledek; Ústavní soud rozhoduje o oprávněném prostředku proti rozhodnutí prezidenta republiky o tom, že nevyhlásí referendum na základě ústavního zákona přijatého podle čl. 10a odst. 2 apod.

6. V přímé novele Ústavy by mělo být v působnostech prezidenta republiky vyjádřeno, že vyhláší nejen referendum, ale i jeho výsledek.

Závěr:

Někteří členové Komise soudí, že má-li být snížen časový tlak na průběh ratifikace, bylo by dobré, aby vláda předložila ústavní smlouvu oběma komorám Parlamentu, čímž by se z ní stal veřejně přístupný tisk, mohla by proběhnout slyšení expertů a k podnětu některé z komor by se mohl k ústavnosti ústavní smlouvy autoritativně vyjádřit Ústavní soud. Jednání komor by přitom nutně nemuselo vyústit v hlasování o vyslovení souhlasu k ratifikaci ústavní smlouvy.

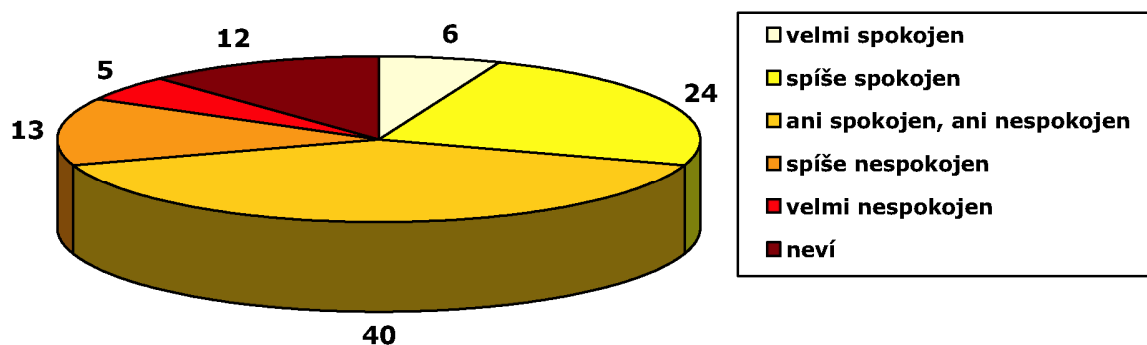
Komise nedospěla k jednoznačnému názoru na nutnost konání referenda a podstatná část jejích členů upřednostňuje rozhodování o ratifikaci ústavní smlouvy Parlamentem.

Komise se shodla na vhodnosti úpravy znění otázky do referenda, na skutečnosti, že zdárný časový průběh referenda je podmíněn včasným přijetím prováděcího zákona, a na rozšíření působnosti prezidenta republiky v novele Ústavy o vyhlášení výsledků referenda.

Komise se rozdělila v názoru na některé prvky legislativní konstrukce návrhu novely. Jsou to především otázky vymezení termínu pro vyhlášení referenda prezidentem republiky, nemožnost pořádat referendum v období posledních šesti měsíců před koncem volebního období Poslanecké sněmovny či otázka případné kontrasignace vyhlášení referenda.

Zdroj: Senát ČR [on-line]. [cit. 2010-04-12]. URL: <http://www.senat.cz/xqw/xervlet/psssenat/dokumenty>.

Příloha 5 – postoje obyvatel České republiky s členstvím v EU



Zdroj: CWM [on-line]. [cit.2010-03-15]. URL:
www.cwm.cas.cz/upl/zpravy/100484s_pm50516.pdf

Příloha 6 – vyjádření obyvatel ČR o potřebě Evropské ústavy

	duben 2005
rozhodně měla	12
spíše měla	39
spíše neměla	16
rozhodně neměla	9
neví	24

Zdroj: CWM [on-line]. [cit.2010-03-15]. URL:
www.cwm.cas.cz/upl/zpravy/100484s_pm50516.pdf

Příloha 7 – průzkum možné účasti obyvatel ČR referenda o přijetí Smlouvy o Ústavě pro Evropu (tabulka je vyjádřena v procentech)

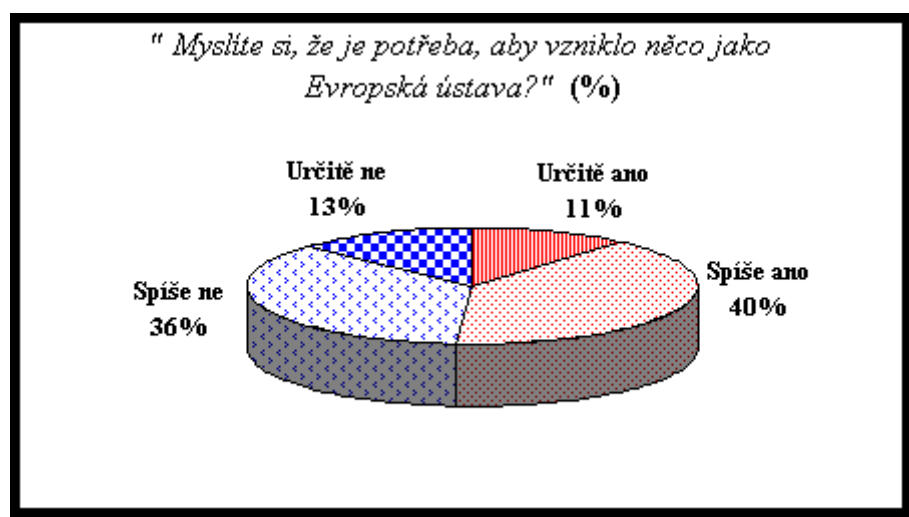
	duben 2005
rozhodně ano	22
spíše ano	36
spíše ne	17
rozhodně ne	10
neví	16

Zdroj: CWM [on-line]. [cit.2010-03-15].

URL:

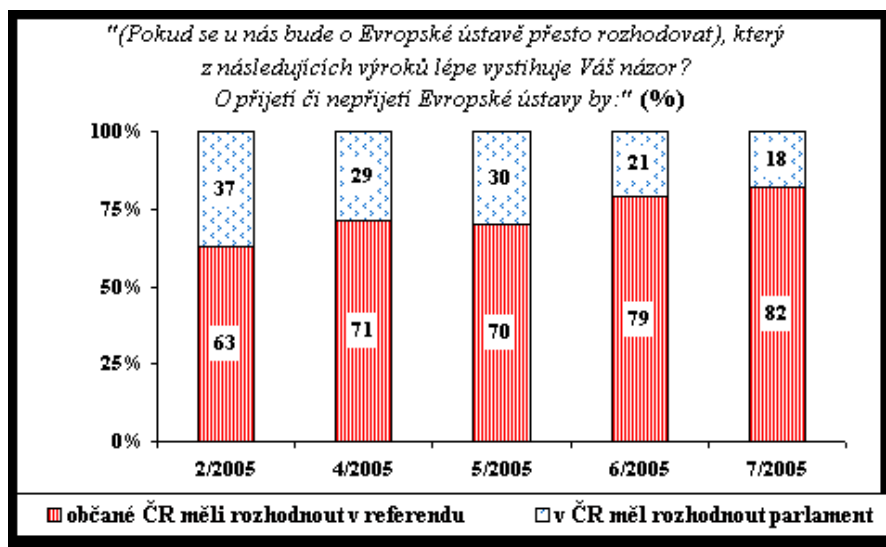
www.cwm.cas.cz/upl/zpravy/100484s_pm50516.pdf

Příloha 8 – průzkum veřejného mínění o potřebnosti Evropské ústavy



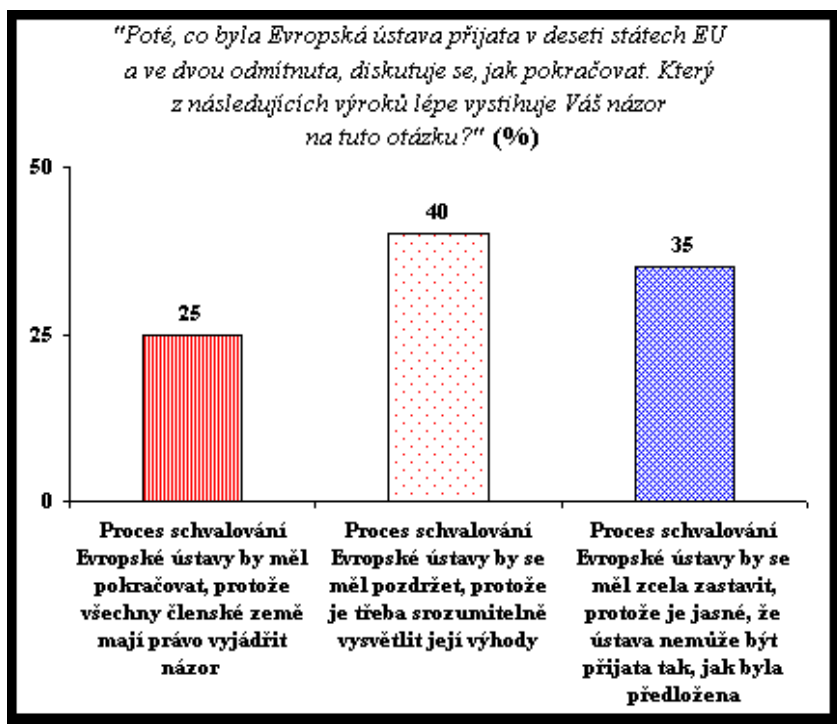
Zdroj: STEM [on-line]. [cit. 2010- 04-22]. URL: <http://www.stem.cz/clanek/1290>

Příloha 9 – průzkum veřejného mínění o možnosti rozhodování o přijetí Evropské ústavy v ČR



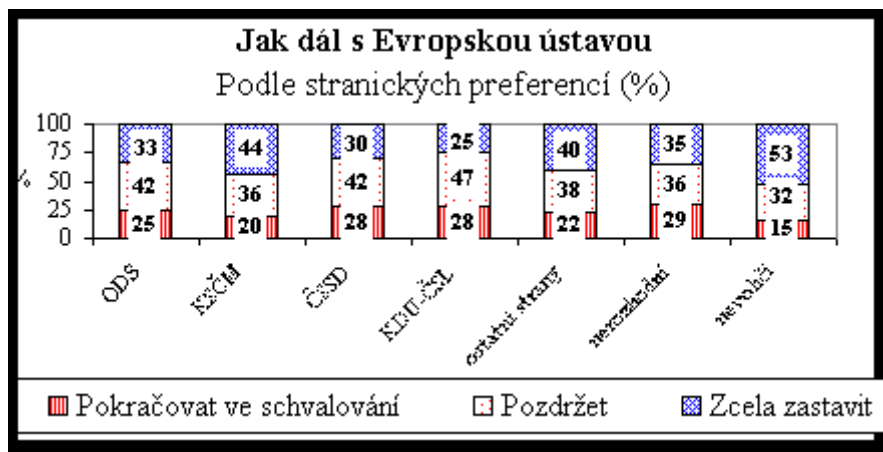
Zdroj: STEM [on-line]. [cit. 2010- 04-22]. URL: <http://www.stem.cz/clanek/1290>

Příloha 10 – průzkum veřejného mínění o možném pokračování Evropské ústavy



Zdroj: STEM [on-line]. [cit. 2010- 04-22]. URL: <http://www.stem.cz/clanek/1290>

Příloha 11 – potřeba Evropské ústavy z hlediska volebních preferencí



Zdroj: Zdroj: STEM [on-line]. [cit. 2010- 04-22]. URL: <http://www.stem.cz/clanek/1290>