

POZICE VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY V RÁMCI JEDNÁNÍ O INSTITUCIONÁLNÍ REFORMĚ EVROPSKÉ UNIE

Schválena vládou ČR dne 25. dubna 2007

I. Úvod

Evropská unie je integračním uskupením, existujícím na smluvním základě, který se neustále vyvíjí. Jednou z příčin změn zmíněného smluvního rámce je rozšiřování počtu členů Evropské unie a s tím spojený požadavek na zajištění jejího efektivního fungování. V této souvislosti bylo v roce 2001 na zasedání Evropské rady v Laekenu konstatováno, že současný smluvní základ – Smlouva z Nice, není dostatečný pro zajištění efektivního a demokratického fungování rozšířené Evropské unie.

Odpovědí na Laekenskou deklaraci měla být Smlouva o Ústavě pro Evropu, tedy mezinárodněprávní dokument komplexně nahrazující dosavadní smluvní úpravu, který měl ambici zajistit efektivní, transparentní a demokratické fungování Evropské unie čítající více než 25 členských států. Ačkoliv tuto smlouvu přijala většina členských států EU, Francie a Nizozemsko ji odmítly. Řada států s její ratifikací váhá a některé dospěly k závěru, že se jí po dvojím odmítnutí již nemá smysl dále zabývat. V současné době je tedy zřejmé, že text smlouvy v jejím původním znění je nejen neprůchodný, ale v současných podmínkách Unie též nevyhovující. Nesplnil ani původní záměr Laekenské deklarace, ani nepřispěl ke sjednocení postojů v EU.

V důsledku krachu tohoto návrhu hledají členské státy pro splnění zadání Laekenské deklarace alternativní řešení. Vůdčí role se zhostilo Německo, které předsedá Radě EU v první polovině roku 2007. Německé předsednictví je vázáno pověřením Evropské rady z června 2006 předložit v první polovině roku 2007 Evropské radě zprávu založenou na rozsáhlých konzultacích s členskými státy. Měla by obsahovat zhodnocení stavu jednání ohledně ústavní smlouvy a hledat možnosti budoucího vývoje. Výsledek bude sloužit jako základ pro další rozhodnutí Evropské rady o tom, jak pokračovat v reformním procesu.

Harmonogram institucionální reformy

Vláda České republiky vysoce oceňuje snahy německého předsednictví oživit diskusi o institucionální reformě Evropské unie. Německé předsednictví plánuje, že závěry Evropské rady ve dnech 21.-22. června 2007 budou obsahovat jednak harmonogram dalších jednání, a dále podrobný politický návod (mandát) kam jednání směřovat a jakým typem výsledného smluvního dokumentu je ukončit. Případný nový smluvní dokument (či novelizace stávajícího platného smluvního rámce) by měl být přijat na mezivládní konferenci zástupců členských států na úrovni hlav států a předsedů vlád a následně předložen k ratifikaci. Způsob ratifikace – referendy či národními parlamenty – bude předurčen výsledkem jednání. V zájmu EU je dospět k výsledku, jenž bude přijatelný pro všechny členské země a který umožní – v duchu Berlínské deklarace – „postavit Evropskou unii na obnovený společný základ“. V zájmu České republiky je, aby byl tento proces ukončen před rokem 2009.

II. Diskuse o novém smluvním základě Evropské unie

Vláda ČR se aktivně a odpovědně zapojuje do diskusí o institucionální reformě zahájené německým předsednictvím. Vládní koalice se shodla na pozici ČR pro sjednávání nového smluvního rámce EU. Východiskem pro další diskuse bude stávající návrh Smlouvy o Ústavě pro Evropu. Vláda ČR však bude prosazovat, aby výsledný nový či novelizovaný smluvní text byl transparentnější, přehlednější a jednodušší. Měl by Evropu spojovat, nikoli rozdělovat.

Obecná východiska vlády ČR pro jednání o budoucím smluvním rámci EU

Vláda ČR je přesvědčena, že Unie není v krizi. Tato skutečnost je doložitelná každodenní praktickou činností Unie. Z odborných studií vyplývá, že na rozdíl od obecně rozšířeného názoru přistoupení nových států k EU v roce 2004 nezpůsobilo zpomalení jejího fungování a že například rychlost přijímání legislativních předpisů EU se po rozšíření v roce 2004 zvýšila o 25%. Veškeré reformní kroky by proto měly být činěny s nejvyšší odpovědností a vědomím, že na prvním místě musí být zajištění kvality budoucího fungování Unie.

V této souvislosti vláda ČR požaduje, aby budoucí smluvní rámec EU zajistil spravedlivé postavení členů EU bez ohledu na velikost státu či délku členství. Nová smlouva nesmí zhoršit postavení ani rozhodovací a hlasovací váhu ČR a zemí srovnatelné velikosti v EU vzhledem ke stávajícímu stavu. Demokratická legitimita Unie by měla být odvozována od vyvážení principu rovnosti reprezentace občanů a rovnosti reprezentace států.

Zvláštní důraz klade vláda ČR na transparentnost rozhodovacích a zákonodárných procesů, které mají být přehledné a kontrolovatelné ze strany vlád a parlamentů členských států, s maximálním omezením byrokracie a nadbytečné regulace. Rovněž podporuje zachování, resp. posílení zásady subsidiarity, což znamená, že Unie bude zasahovat pouze tam, kde stanovených cílů nelze dosáhnout na úrovni členských států, regionů či místní správy.

Vláda ČR bude prosazovat, aby připravovaný nový smluvní rámec umožnil otevřenost Unie, a to uvnitř i navenek. Uvnitř je nutné završit vytváření jednotného vnitřního trhu, a to důsledným naplněním čtyř základních svobod (svoboda pohybu osob, zboží, služeb a kapitálu). Navenek je důležité odbourávat v rámci WTO bariéry obchodu se třetími zeměmi, a to i s důrazem na rozvoj vztahů s méně rozvinutými státy. Unie by na základě nového smluvního dokumentu měla být institucionálně připravená přijmout za své členy další státy a mít mechanismy k plnění stabilizující role obecně, zejména však v jejím bezprostředním sousedství.

K „ústavním“ atributům

Vláda ČR zastává názor, že při sjednávání nové smlouvy či novelizaci v současnosti platné smlouvy lze vycházet z návrhu textu Smlouvy o Ústavě pro Evropu, jehož podstatná část je pouze konsolidací stávajícího platného smluvního rámce EU. Je však nezbytné odstranit veškeré atributy „evropské státnosti“, jako je pojem „ústava“ – a to v jakékoli formě –, zakotvení kvazistátních symbolů Unie, pojmenování funkce „ministra“ zahraničních věcí Unie apod., tedy atributy, které jsou zavádějící a v občanech zbytečně vyvolávají dojem, že smlouva povede k vytvoření nadnárodní státní struktury. Evropská unie je založena jako svazek rovnoprávných suverénních států a jako taková vykonává pravomoc jí svěřenou členskými státy a přijímá rozhodnutí co nejotevřeněji a co nejbližší občanům. Členské státy proto zůstanou pánem smlouvy.

Pro důvěryhodnější Evropskou unii

Pokud chceme zvýšit důvěru občanů v činnost orgánů Evropské unie, což je jednou z priorit České republiky, je třeba odpovídajícím způsobem posílit principy subsidiarity a proporcionality při provádění evropských politik. Pokud může být sledovaných cílů lépe dosaženo na úrovni členských států, je třeba ponechat jim dostatečný prostor pro přijímání nezbytných opatření. V tomto ohledu musí hrát významnou úlohu demokratická kontrola dodržování principu subsidiarity, vykonávaná prostřednictvím vnitrostátních parlamentů. Je třeba dále prohloubit kontrolní mechanismy rozpracované v původním návrhu ústavní smlouvy a umožnit vnitrostátním parlamentům, zejména v případě oblastí významně se dotýkajících státní suverenity (např. v oblasti soudní spolupráce v trestních věcech), řádný přezkum legislativních návrhů Evropské komise, včetně možnosti odmítnutí návrhů odporujících principu subsidiarity.

Předpokladem transparentního fungování Unie je jasné a přesné vymezení jejich pravomocí ve vztahu k pravomocím členských států založené na zásadě „svěření“, zakotvené ve stávajícím článku 5 Smlouvy o založení Evropského společenství. Členské státy tedy rozhodují prostřednictvím zakládajících smluv, které pravomoci svěří Evropské unii a které si ponechají na národní úrovni. Mezi oblastmi, které mají být dle názoru vlády ČR v souladu se stávajícím návrhem rozdělení pravomocí ponechány v kompetenci členských států, lze uvést důchodový systém, sociální zabezpečení, kulturu, vzdělávání či zdravotnictví, daňové systémy atp.

Koncepce výlučných a sdílených pravomocí obsažená v původním návrhu ústavní smlouvy je nepochybně pozitivním přínosem a východiskem pro další jednání. Směřuje k přesnějšímu vymezení dělby pravomocí mezi členskými státy a Unií, což je jednou z priorit vlády ČR. Nicméně zvláště v oblasti sdílených pravomocí je třeba jejich výčet a rozsah vymežit jednoznačně, aby nemohlo docházet k extenzi pravomocí EU bez demokratické kontroly a mimo vůli členských států.

Prostor sdílených pravomocí však není prostorem jednosměrným. V této oblasti by měl být zajištěn nejen přesun výkonu pravomocí z členských států ve prospěch Unie tam, kde je výkon pravomocí na unijní úrovni efektivnější. V souladu s principem subsidiarity by měla

být v případech, kdy se výkon pravomocí na unijní úrovni ukáže jako neefektivní, dána možnost iniciovat přesun jejich výkonu zpět, tedy na úroveň členských států. Tento princip, dle něhož členské státy vykonávají svou pravomoc v rozsahu, v jakém se ji Unie rozhodla přestat vykonávat, je již zakotven ve stávajícím článku I-12 návrhu Smlouvy o Ústavě pro Evropu. Je však třeba jasně upravit mechanismus, dle něhož se bude provádět přezkum efektivního výkonu pravomocí na úrovni Unie a stanovit postup pro rozhodování Unie přestat pravomoc v určité oblasti vykonávat. Koncepce tzv. „oboustranné flexibility“ s jasně vymezenou úlohou členských států a vnitrostátních parlamentů, tedy možnost obousměrného přenosu pravomocí, by bezpochyby posílila důvěryhodnost Unie v očích občanů.

K zajištění evropského standardu ochrany lidských práv

Evropská unie je politický projekt vycházející z evropského kulturního, náboženského a humanistického odkazu. Součástí tohoto civilizačního odkazu je i ochrana základních lidských práv a svobod, jež musí být nedílnou součástí všech politik Evropské unie. Aby byl zajištěn evropský standard ochrany lidských práv, tak jak je zakotven v Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (Řím, 4. listopadu 1950, dále jen „Evropská úmluva“) a k němuž se EU přihlásila v ustanovení čl. 6 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii, je především třeba umožnit přistoupení EU k Evropské úmluvě. Tím bude zajištěn jednotný evropský standard lidských práv a svobod, aniž by hrozila určitá partikularizace ochrany prostřednictvím přijetí právně závazné Listiny základních práv. Nový smluvní základ EU by tedy neměl obsahovat samostatnou Listinu základních práv, ale zajistit přistoupení EU k Evropské úmluvě, čímž bude jasně vymezen standard ochrany ve vztahu k činnosti Evropské unie a jejích orgánů.

Další rozšiřování EU za jasně daných kritérií

Vláda ČR vysoce hodnotí otevřenost Evropské unie a úspěchy její politiky rozšiřování za účelem zajištění stability a prosperity v evropském regionu. Na příkladu úspěšného rozšíření o 10 nových členských států v r. 2004 lze demonstrovat výhody politiky EU v oblasti rozšiřování. Česká republika je přesvědčena, že Evropská unie by se ani do budoucna neměla uzavírat svým regionálním a strategickým partnerům. Zároveň je však třeba zdůraznit, že členství v EU předpokládá splnění jasně stanovených pravidel, která byla na úrovni EU definována v podobě tzv. kodaňských kritérií pro kandidátské země v rovině politické

(demokracie, právní stát, dodržování lidských práv a respektování a ochrana menšin), ekonomické (existence fungujícího tržního hospodářství a konkurenceschopnost) a institucionální (schopnost převzít povinnosti, které vyplývají z *acquis communautaire*).

Jasná pravidla pro další rozšiřování Evropské unie by měla být spolu s institucionální reformou zakotvena v novém či novelizovaném smluvním rámci EU tak, aby do budoucna bylo možné uskutečnit další úspěšná kola rozšíření Evropské unie, zejména s ohledem na kandidátské země z oblasti západního Balkánu a regionální strategické partnery.

III. Závěr

Základním kritériem pro postup vlády ČR při sjednávání nového smluvního rámce či novelizaci stávajícího bude, zda výsledný dokument na jedné straně prokazatelně posílí funkčnost a zvýší akceschopnost Unie dovnitř i navenek, a zároveň na druhé straně zajistí, aby Unie zbytečně nezasahovala do pravomocí členských států v oblastech, kde lze dosáhnout společných cílů EU na nižší úrovni.

Sjednávání nové smlouvy se též nesmí stát – jak tomu bylo v případě návrhu smlouvy ústavní – obětí od evropské reality odtržených ambicí. Česká vláda přistupuje k jednáním s vědomím spoluodpovědnosti za budoucnost Evropy a zároveň hluboce přesvědčena, že – řečeno slovy Berlínské deklarace – „úspěch evropské integrace je třeba zachovat pro budoucí generace.“ Na naší cestě k tomuto společnému cíli si již nemůžeme dovolit další neúspěch.