

# Evropská ústava stručně

---

## Úvodní charakteristika

Návrh evropské ústavní smlouvy je hlavním výsledkem Konventu. Pokud bude schválena Mezivládní konferencí a ratifikována ve všech členských státech EU, stane se evropská ústavní smlouva novým základním dokumentem EU. To znamená, že nahradí současné smlouvy, především Smlouvu o Evropské unii, tzv. maastrichtskou, a Smlouvu o Evropských společenstvích, ale také pozměňovací smlouvy z Amsterdamu a z Nice.

Návrh evropské ústavní smlouvy se skládá z krátké preambule a čtyř částí.

Část I obsahuje základní charakteristiky EU a tím se podobá národním ústavám jednotlivých zemí. Najdeme tady definici Evropské unie, jejích hodnot a cílů i práv evropských občanů. V části I je také navrženo rozdělení pravomocí mezi EU a členskými státy a způsoby, jak tyto pravomoci vykonávat. Důležitá kapitola se věnuje základnímu popisu evropských institucí – Evropského parlamentu, Evropské komise, Rady, Evropského soudního dvora a Evropského účetního dvora. Část I obsahuje také podmínky, jak lze do EU vstoupit nebo z Unie naopak vystoupit.

Část II tvoří Charta základních práv EU, ve které jsou zakotvena práva, která musí EU ve vztahu k evropským občanům respektovat při své činnosti. Charta v evropské ústavě odpovídá například Listině základních práv a svobod, která je součástí Ústavy ČR.

Část III popisuje fungování EU jak z hlediska hlavních unijních institucí, tak z hlediska jednotlivých politik, ve kterých EU působí, od společného trhu přes zahraniční a bezpečnostní politiku až po spolupráci v oblasti ochrany hranic a stíhání závažné nadnárodní kriminality. Část III navazuje na část I a rozpracovává podrobněji její základní ustanovení.

Část IV tvoří obecná a závěrečná ustanovení, z nichž jsou důležitá například pravidla, podle kterých bude možné evropskou ústavní smlouvu měnit.

K ústavní smlouvě budou připojeny protokoly, podobně jako k současným smlouvám. Konvent projednal a upravil zejména protokoly o roli národních parlamentů a o uplatňování zásady subsidiarity a proporcionality.

Návrh evropské ústavní smlouvy z velké části přebírá a případně formulačně upřesňuje ustanovení již existujících smluv a jeho cílem je zlepšit orientaci ve smluvních dokumentech EU. Zároveň Konvent do návrhu evropské ústavní smlouvy zapracoval některé nové články a změny ve fungování EU oproti současnému stavu. Tyto změny se týkají jak oblastí spolupráce v rámci EU (tj. jednotlivých společných politik), tak složení evropských institucí a způsobů jejich rozhodování.

Výsledný návrh evropské ústavní smlouvy, který vzešel z Konventu, je přístupný na internetové stránce Konventu <http://european-convention.eu.int>.

## Jednotlivé části návrhu evropské ústavní smlouvy

### Preambule

Stručná preambule je uvedena řeckým citátem o demokratickém zřízení jako vládě většiny. Preambule zdůrazňuje, že Evropa je postavena na staletých humanistických tradicích a hodnotách, ke kterým se nadále hlásí a z nichž vychází i rozšiřující se Evropská unie.

### Část I – Základní ustanovení (celkem devět kapitol a 59 článků)

V I. kapitole (články 1 – 6) jsou vyjmenovány hlavní hodnoty a cíle EU a nově je zde zakotvena právní subjektivita EU (článek 6). Ta umožní, aby EU jako celek mohla uzavírat mezinárodní dohody nebo být zastoupena v mezinárodních organizacích.

Kapitolu II tvoří jen dva články (7 a 8), které se týkají základních práv občanů v EU (ta jsou podrobně rozpracována v části II – Chartě základních práv) a občanství EU, jež je chápáno jako doplněk státního občanství jednotlivých členských států.

Kapitola III (články 9 – 17) popisuje rozdělení kompetencí mezi EU a členskými státy. V návrhu se rozlišují tři kategorie kompetencí: exkluzivní kompetence EU; sdílené kompetence EU a členských států; podpůrné, doplňkové a koordinační působení EU. U každé kategorie

jsou v návrhu ústavy uvedeny oblasti, jichž se kategorie týká (podle současného stavu) i způsoby výkonu dané kompetence. Pro všechny druhy kompetencí dohromady jsou zakotveny základní principy, včetně zásady, že EU disponuje pouze takovými kompetencemi, které na ni členské státy přenesly, a dále zásady, že v oblasti exkluzivních kompetencí EU má unijní právo přednost před národním.

Kapitola IV (články 18 – 31) se zabývá institucemi EU. Oproti současnému stavu je v návrhu evropské ústavní smlouvy zanesena řada změn, z nichž některé by měly platit až od roku 2009 (tj. ob jedno funkční období Evropského parlamentu a Komise). Mezi novinky patří, že Evropská rada je pojmána jako samostatná instituce a dosavadní rotující půlroční předsednictví v ní je nahrazeno postem stálého předsedy voleného na 2,5 roku s možností jednoho prodloužení. Evropskému parlamentu se přiznává větší vliv než nyní, zároveň se navrhuje od roku 2009 změna v rozdělení mandátů mezi členskými státy (snížení minimálního počtu zástupců jedné země z 5 na 4). Komise by měla mít maximálně 15 členů s hlasovacím právem, které by doplnili zástupci z ostatních členských států bez oprávnění hlasovat. Nově je v návrhu zakotvena funkce ministra zahraničí EU, která vznikne personálním propojením agendy současného Vysokého představitele EU pro společnou zahraniční a bezpečnostní politiku (J. Solana) a komisaře pro vnější vztahy (Ch. Patten). U způsobu stanovení kvalifikované většiny návrh počítá s přechodem od současného systému vážení hlasů na dvojitou většinu tvořenou alespoň 50% členských států, které zároveň reprezentují alespoň 60% unijní populace.

Kapitola V (články 32 – 43) se zabývá nástroji, které umožní výkon kompetencí EU. Oproti existujícím 15 legislativním nástrojům počítá návrh jen se 6, u kterých zavádí nové názvy a definice jejich použití, zejména s důrazem na odlišení legislativní a exekutivní funkce. I když Konvent nepřevzal dělení unijní agendy do tří pilířů, jak je zavedla v roce 1992 tzv. maastrichtská smlouva o EU, zůstávají v kapitole V zčásti zachovány zvláštní postupy pro oblast současného II. pilíře (vnější působení EU) a III. pilíře (spravedlnost a vnitro).

Kapitola VI (články 44 – 51) shromažďuje články týkající se demokracie v EU, např. zásadu průhlednosti působení evropských institucí, dialog s občanskou společností, odbory i církvemi nebo institut evropského ombudsmana.

Kapitola VII (články 52 – 55) se věnuje financování EU, od všeobecných zásad (např. průhlednosti a vyrovnanosti rozpočtu) přes ustanovení o vlastních zdrojích až po zásady pro zpracování a přijetí pětileté finanční perspektivy a ročního rozpočtu. Evropskému parlamentu je oproti současnému stavu přiznán plný vliv při schvalování rozpočtu.

Kapitulu VIII tvoří jediný článek, který deklaruje zájem EU na rozvoji intenzivních vztahů s nejbližším okolím Unie.

Závěrečná kapitola IX (články 57 – 59) se zabývá členstvím v EU. Vedle existujících podmínek pro vstup do EU a postupu při pozastavení členství je doplněn nový článek o dobrovolném vystoupení z Unie.

## **Část II – Charta základních práv EU**

Charta základních práv EU byla ve formě politické deklarace přijata v roce 2000. Začleněním do evropské ústavní smlouvy Charta nabude právní závaznosti. Konvent převzal text Charty bez podstatných změn, zpřesněna byla pouze závěrečná ustanovení, která se týkají způsobu aplikace Charty.

Charta se skládá z 54 článků, je rozdělena do 7 kapitol, z nichž prvních 6 se zabývá konkrétními okruhy práv a svobod (Důstojnost; Svobody; Rovnost; Solidarita; Občanská práva; Spravedlnost), kterými se má EU řídit a respektovat je při své činnosti.

## **Část III – Politiky EU**

III. část návrhu evropské ústavní smlouvy je nejobsáhlejší, má sedm kapitol a 342 články. Přebírá nebo mírně upravuje řadu článků ze stávajících základních smluv EU; zároveň navazuje na část I evropské ústavní smlouvy a na výsledky několika pracovních skupin Konventu (Řízení ekonomické politiky, Zjednodušení nástrojů a procedur EU, Vnější působení EU, Obrana, Sociální Evropa), jejichž doporučení rozpracovává.

V části III se zejména upřesňuje, které evropské orgány mají při výkonu dané politiky působit, jaké legislativní nástroje mají v konkrétních oblastech zvolit a za použití kterých rozhodovacích procedur je přijímat (zejména klíčová otázka jednomyslného nebo většinového rozhodování a rozsahu zapojení Evropského parlamentu do rozhodování). Konvent se rozhodl u většiny politik aplikovat při schvalování legislativy spolurozhodovací proceduru, při které je návrh schválen, jestliže se na něm shodla Rada kvalifikovanou většinou a Evropský parlament prostou většinou. Jednomyslné rozhodování Rady (zpravidla s konzultativním zapojením Evropského parlamentu) bylo zachováno především u citlivých otázek společné zahraniční a bezpečnostní i obranné politiky nebo v daňových a sociálních otázkách.

Kapitoly I a II (články 1 – 6, resp. 7 – 13) se zabývají základními principy, z kterých vychází výkon všech politik EU – z nich je největší prostor věnován zásadě rovnosti a nediskriminování.

Kapitola III (články 14 – 185, Vnitřní politiky a působení EU) podrobně rozpracovává výkon většiny společných politik. Jedná se především o jednotný vnitřní trh včetně čtyř základních svobod (články 14 – 68), dále o ekonomickou a měnovou unii (články 69 – 96) a další oblasti (zemědělství, životní prostředí, energetika, zaměstnanost, ochrana spotřebitele, články 97 – 157). Oproti současnému stavu má být posílena zejména tzv. euro-skupina zemí, jež používají společnou měnu euro. Zvláštní podkapitola je věnována oblasti svobody, bezpečnosti a spravedlnosti (tj. agendě justice a vnitra, články 158 – 178 navazující na článek 41 části I) i oblastem, kde má EU pouze podpůrnou či koordinační roli (kultura, vzdělávání, civilní ochrana, články 179 – 185). V oblasti justice návrh předpokládá postupné prohlubování unijní spolupráce v oblasti trestněprávní i občanskoprávní, v azylové a imigrační politice i v policejní spolupráci.

Kapitola IV upravuje účast přidružených oblastí na vnitřních politikách EU (články 186 – 192) a týká se především zámořských teritorií Velké Británie, Francie, Nizozemí a Dánska.

Kapitola V (články 193 – 231) v návaznosti na články 39 a 40 části I rozpracovává zásady spolupráce v oblasti vnějšího působení EU, od společné zahraniční a bezpečnostní politiky přes vnější obchodní vztahy, rozvojovou spolupráci, mezinárodní dohody, vztahy k mezinárodním organizacím a uplatnění klauzule solidarity EU (viz článek 42 části I). Také v této oblasti návrh předpokládá postupné prohloubení spolupráce na úrovni EU, mj. v důsledku explicitního přiznání právní subjektivity Evropské unii.

V kapitole VI (články 232 – 329) jsou rozvinuta obecná ustanovení části I o institucích a financování EU i o provádění tzv. posílené spolupráce.

V závěrečné kapitole VII (články 330 – 342) jsou zakotvena společná ustanovení, která se týkají například postavení unijních institucí a jejich personálu ve vztahu k členským státům.

## **Část IV – Obecná a závěrečná ustanovení**

Obecná a závěrečná ustanovení obsahují 10 článků. Článek 1, který byl do návrhu doplněn až v závěru a s poznámkou o možném zařazení do části I, se zabývá symboly EU (např. společná měna, vlajka, hymna). Články 2 a 3 zajišťují právní kontinuitu mezi novou evropskou ústavní smlouvou a smlouvami předchozími, které mají být zrušeny. Články 4 a 5, 9 a 10 upravují působnost nové smlouvy z hlediska teritoriálního, jazykového i časového. Článek 6 potvrzuje závaznost protokolů připojených k evropské ústavní smlouvě.

Článek 7 stanovuje postup v případě provádění změn v evropské ústavní smlouvě. Oproti současnému stavu, kdy změnu základních smluv iniciuje Evropská rada, připraví mezivládní konference EU a schválí jednotlivé členské státy podle národních ratifikačních pravidel (zpravidla v národním parlamentu, někdy v referendu), je v evropské ústavní smlouvě navržen širší okruh iniciátorů změn (též Evropský parlament a Komise) a doplněn konvent složený ze zástupců národních vlád i parlamentů a evropských institucí, který má předcházet mezivládní konferenci a připravovat pro ni návrhy.

Článek 8 stanovuje postup při schvalování a ratifikaci evropské ústavní smlouvy. Nová smlouva by měla vstoupit v platnost poté, kdy ji ratifikují všechny členské státy EU.

## Protokoly

K nové smlouvě by měly být připojeny protokoly podobně jako ke stávajícím smlouvám. Konvent zejména projednal a upravil Protokol o roli národních parlamentů a Protokol o uplatňování zásad subsidiarity a proporcionality, protože jedním z hlavních úkolů Konventu byla příprava návrhů na posílené zapojení národních parlamentů do evropské problematiky.

Protokol o roli národních parlamentů obsahuje několik nových návrhů, které by měly národním parlamentům přinést větší přehled i vliv ve vztahu k EU. Napříště by Evropská komise měla národním parlamentům zasílat plán své legislativní činnosti a také každý jednotlivý legislativní návrh (dosud se návrhy zasílají jen národním vládám). Národní parlamenty by měly získat možnost posoudit evropské legislativní návrhy z hlediska zásady subsidiarity.

Mechanismus posuzování aplikace zásady subsidiarity je blíže rozpracován v Protokolu o uplatňování zásad subsidiarity a proporcionality. Každý národní parlament (resp. komora), by v budoucnu měl mít možnost vydat k legislativnímu návrhu Evropské komise zdůvodněné negativní stanovisko, pokud by shledal, že zásada subsidiarity nebyla dodržena, tj. že návrh je přijímán na jiné (zpravidla vyšší) úrovni, než je k dosažení efektivního výsledku vhodné. Pokud by se na takovém stanovisku shodla alespoň 1/3 parlamentů, Komise by měla návrh revidovat. Národním parlamentům se přiznává také možnost napadnout již schválený návrh nerespektující subsidiaritu u Evropského soudního dvoru.

Z dalších protokolů navrhl Konvent Protokol o euro-skupině a Pozměňující protokol ke Smlouvě o evropské atomové energii (Euratom).

\* \* \* \* \*

Návrh evropské ústavní smlouvy, který vzešel z Konventu a je koncipován jako jednotný dokument bez variantních řešení, je východiskem pro jednání Mezivládní konference. Ta byla zahájena v Římě 4. října 2003 a jejím cílem je projednat dosud nevyjasněné otázky (zejména instituce EU, jejich podoba a vzájemné vazby) a schválit definitivní návrh nové základní smlouvy.

K jejímu podpisu by mělo dojít v květnu nebo červnu 2004, mezi vstupem 10 nových zemí do EU a volbami do Evropského parlamentu.

Po následné ratifikaci ve všech 25 členských státech by evropská ústavní smlouva mohla vstoupit v platnost v roce 2006 nebo 2007.