4. 12. 2003

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

# Nebojme se bát Evropské ústavy I.

Přinášíme první ze série tří článků na téma euroústavy autora Tomáše Haase, žijícího od roku 1969 střídavě v USA a Kanadě, absolventa University of Toronto v oborech politické vědy a historie. Autor v současné době pracuje jako nezávislý konsultant. Věříme, že „pohled od jinud“ bude pro naše čtenáře zajímavým přínosem k diskuzi o tomto tématu.

Nebojme se strašáka Evropské ústavy, nabádá nás naše vláda a naše media. Dokonce i v TV NOVA, kterou běžný čtenář českého tisku bude asi těžko pokládat za vládní televizi se hned v úvodu Střepin, 12.10.2003, Stanislav Brunclík ptá , "zda se máme bát strašidla zvaného Evropská ústava". Dalším takovým "strašidlem" je tzv. "superstát", o kterém nás rovněž vláda a media ujišťují, že je jen strašákem, že nic takového navržená euroústava nezakládá.

Návrh Evropské Ústavy zakládá politický a ekonomický útvar, který má presidenta, vládu, legislativu, soudní moc, definované hranice, společný ekonomický prostor, společnou měnu, společnou zahraniční politiku, policii, ozbrojené síly, právní subjektivitu a ústavu. Pokud někdo dokáže lépe vyjmenovat atributy státu, chtěl bych je slyšet. Nemám pochybnosti, že je to stát, otázka je jen jaký stát.

Má členské státy, které si udržují vlastní subjektivitu, není to tedy jednotný národní stát, není to ale ani federace s centrální vládou, a státními vládami, u které je přesné a jasné rozdělení pravomocí. Zdá se spíše, že se jedná o jakousi konfederaci států, které si udržují vlastní, byť ústavou značně limitovanou suverenitu, s centrálními orgány, jež jsou podivným konglomerátem politicky unikátních institucí.

Je zde Evropská rada, kterou tvoří předseda Evropské komise a hlavy států, nebo předsedové vlád členských zemí. Nemá žádnou rozhodovací ani normotvornou úlohu a pravomoc, podle ústavy dává Unii podněty nezbytné k jejímu rozvoji a vymezuje její směry a její obecné politické priority. Jediná její přímá ústavní role je volba jejího předsedy, který representuje Unii navenek, a po zasedání Rady dává zprávu Evropskému parlamentu. Jeho funkce je podobná funkci presidentů republik, a skutečně, jeho titul v angličtině, jednom z úředních jazyků Unie, nezní "Chairman", předseda, ale "President of the European Council"

Druhou evropskou institucí je Rada ministrů. Má dokonce tři role, může vystupovat jako Rada pro všeobecné záležitosti, a v této roli zajišťuje zasedání Evropské rady. Může vystupovat jako Rada pro zahraniční záležitosti, v této roli vypracovává zahraniční politiku Unie a konečně i vystupuje jako Rada ministrů, a v této roli spolu s Parlamentem schvaluje evropské zákony navržené Evropskou komisí.

Evropský parlament, další z evropských institucí, je orgánem kontroly a konzultace. Je rovněž schvalovacím orgánem pro návrhy evropských zákonů, předložených Komisí. Ani jeho poslanci, ani parlament jako celek nemají pravomoc evropské zákony navrhovat, ústavní role Evropského parlamentu je ještě slabší, než je role senátu v českém ústavním systému.

Návrh Ústavy pro Evropu vznikl jako závěrečný dokument Konventu, jehož zadáním bylo, podle

usnesení Laekenské Deklarace, zjednodušit nepřehledný spletenec smluv, zprůhlednit práci evropských institucí, a jak dokument říká hlavně "přiblížit evropské instituce jejím (evropským) občanům", kteří cítí, že "Unie by se měla věnovat jejich konkrétním problémům, místo intervence do, a kontroly věcí, které svou povahou spíše přísluší členským státům a regionům, a které je lépe ponechat jejich vlastním voleným zástupcům. Hlavně (evropští občané) cítí, že se v Unii až příliš často rozhoduje za jejich zády (out of their sight), a chtějí lepší, účinnější demokratickou kontrolu."

Konvent svůj mandát naplnil skutečně zajímavým způsobem, výsledkem jeho práce je dokument který má 54253 slov, a jediný jeho článek věnovaný jedinému evropskému orgánu, který je demokraticky volen evropskými občany, má dva odstavce, z nichž druhý popisuje způsob jeho volby, a první, ten hlavní, který definuje jeho ústavní roli a pravomoci, má jen dvě krátké věty:

Článek I-19: Evropský parlament
1. Evropský parlament vykonává spolu s Radou normotvornou a rozpočtovou úlohu, úlohu politické kontroly a konzultace podle podmínek stanovených v Ústavě. Volí předsedu Evropské komise.

To co mělo být návrhem reformy Evropských institucí, návrhem reformy nedemokratických, neprůhledných a byrokratických postupů, jež podle vlastních dokumentů Evropské unie vedly k obavám, že evropští občané se přestávají s Evropskou unií identifikovat, že mezi nimi vzrůstá pocit bezmocnosti nad absencí kontroly rozhodování evropských byrokratů, a neprůhledností rozhodovacích postupů, vyřešil konvent jednoduše.

Na otázku Laekenské Deklarace, zda by "role Evropského parlamentu neměla být posílena", odpověděl tím, že jí věnoval 24 z 54253 slov návrhu ústavy, a aby snad nevznikly pochybnosti o tom, kde jsou hranice zákonodárné a kontrolní moci evropských občanů, a kam až je dovoleno jedinému jimi volenému orgánu unie zajít, pokud by snad chtěl naplnit svou ústavní roli, tyto hranice evropskému parlamentu v jiném článku návrhu vymezil:

Článek I-25
2. Nestanoví-li Ústava jinak, může být normotvorný akt Unie přijat pouze na návrh Komise

Není to evropský občan, není to jím zvolený evropský parlament, kdo má skutečnou rozhodovací a zákonodárnou moc v nové Evropě. Je to Evropská komise, orgán, jehož předsedu volí Evropský parlament (a tím vykoná jediné rozhodnutí, ke kterému jej ústava zmocňuje), který si sám vybere členy Komise, z kandidátů navržených členskými státy. Evropský komisař není evropskými občany voleným činitelem, je úředníkem vybraným a jmenovaným bez jakékoliv možnosti parlamentní kontroly, parlament nemá právo jmenování komisařů zamítnout. Komise je jediným výkonným orgánem Unie, a Komise je zároveň, až na několik ústavou stanovených výjimek, jediným autorem evropských zákonů, nařízení, směrnic a regulací.

Může mi být namítnuto, že vlastní orgány Evropské unie jednají jenom v těch oblastech, ve kterých se členské státy vzdaly části své suverenity, a moc Evropské unie, a její Rady lidových komisařů, sahá jen tam, kam jí suverénní členské státy dosáhnout dovolí. Konec konců i zástupci Evropských států si byli vědomi kompetenčních konfliktů a problémů, a jejich příčin, viz opět Laekenská Deklarace:

"Nakonec je zde otázka jak zajistit, aby předefinování rozdělení kompetencí nevedlo k plíživému rozšíření pravomocí Unie, a jejímu neoprávněnému pronikání do oblastí exkluzivních pravomocí členských zemí."
"Neměly by (členské státy) dostat záruky, že oblasti jejich vlastních kompetencí nebudou omezovány?"

Konvent i tuto otázku ve svém návrhu ústavy elegantně vyřešil. Ty oblasti, které nejsou exkluzivními oblastmi působnosti Unie, včlenil do skupiny tzv. sdílených oblastí kompetence, a aby pronikání Unie a její Komise do suverénních pravomocí členských zemí nebylo plíživé a neoprávněné, Unii k němu v návrhu ústavy oprávnil. Ústavní definice sdílení kompetencí totiž znamená, že pokud Unie a její Komise nechce uplatnit vlastní zákon, nařízení, příkaz, nebo regulaci, může tak učinit ten suverénní členský stát. Pokud se ale Komise rozhodne, že jejím zájmům bude lépe vyhovovat její vlastní norma, má taková evropská norma přednost před vlastní legislativou dotyčné země. Pokud ta už má existující legislativu, nebo závazné právní normy, musí je přizpůsobit normě evropské, pokud je nemá, nesmí je vytvořit tam, kde už evropská norma existuje. Celé se to jmenuje "sdílení kompetencí", a není to "newspeak", je to "eurospeak". Jediné oblasti, ve kterých kompetence zůstala v rukou členských států jsou školství a zdravotnictví (oblast veřejného zdraví je ovšem sdílená, a nepochybně si evropští byrokraté v rámci sdílení této působnosti odůvodní, tam kde to budou potřebovat, i zásahy a regulace do zdravotnictví)

Článek I-11: Druhy působnosti
2. Svěřuje-li v určité oblasti Ústava Unii působnost sdílenou s členskými státy, Unie a členské státy mají v této oblasti pravomoc přijímat právně závazné akty. Členské státy vykonávají svou působnost v rozsahu, v jakém ji nevykonala Unie nebo se ji rozhodla přestat vykonávat.

Článek I-36: Prováděcí akty
1. Členské státy přijmou ve svém vnitrostátním právním řádu všechna opatření nezbytná pro provedení právně závazných aktů Unie.

Neznám jediný příklad v novodobé historii, s výjimkou fašistických a komunistických diktatur, kdy bylo tolik skutečné a nekontrolované moci koncentrováno v rukou jediného nevoleného jednotlivce nebo orgánu.

Otázka zda se Česká republika má či nemá stát částí nadnárodního státu je zcela legitimní, a dá se argumentovat pro i proti. Konec konců český stát byl částí různých nadnárodních celků po největší část svých dějin, a nebyla to vždy a jenom negativní experience. Dokonce jedno takové údobí českých dějin, doba panování pozdních Přemyslovců a Lucemburků, zejména Karla IV, byla dobou, kdy se český stát stal jednou z evropských velmocí. Je ale třeba se ptát jaký bude ten nadnárodní celek, definitivně to nebude ten, do kterého jsme loni vstupovali, a otázkou je, zda jej chceme v nabízené formě.

Domnívám se, že Konvent nesplnil zadání Laekenské Deklarace. Jeho návrh nezakládá skutečnou reformu v žádné oblasti zadání, neruší jedinou z té džungle smluv, kterou měl zpřehlednit, (například všechny podmínky vstupu, které nám vláda vyjednala v připojovací smlouvě zůstávají v platnosti), konzervuje negativní prvky dosavadní evropské zkušenosti, nijak neomezuje, a ve většině oblastí naopak přidává kompetence evropské byrokracii. Nebude schopen evropským občanům dát pocit, že procesy kterými vznikají evropská rozhodnutí, zákony a direktivy jsou více demokratické a transparentní, a že nad nimi má větší kontrolu. Proto se obávám, že problémy, které měl Konvent pomoci vyřešit a odstranit přijetím navržené ústavy naopak porostou, a povedou v budoucnosti k vážným krizím.

Tomáš Haas
thaas@rogers.com

© EPRAVO.CZ – Sbírka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

## Další články:

- Nové nařízení EU o obalech a obalových odpadech: kdo všechno může být výrobcem?
- K navrhovanému zúžení definice závislé práce: uzavřený výčet znaků nadřízenosti a jeho meze
- Novinky z české a evropské regulace finančních institucí za měsíce červenec a srpen 2026
- Další opatření k implementaci nařízení EUDR – co bude dál?
- Zjišťování zahraničního práva znalcem v oboru Právní vztahy k cizině
- Jednotné evropské nebe: změna zákona o civilním letectví na obzoru. Od evropského rámce k vnitrostátnímu provedení
- Komunitní energetika od 1. srpna 2026: co se skutečně mění
- Chat Control: dvě odlišné regulace pod stejným názvem
- Evropské dotace srozumitelně: Díl druhý – Žadatel nebo příjemce?
- Cyber Resilience Act: od září 2026 budete muset hlásit incidenty i zranitelnosti. Jste na to připraveni?
- Přeshraniční provoz dronů v Evropské unii