

Evroparlament volá po změnách smluv. Brusel prý potřebuje více pravomocí, méně jednomyslného hlasování a silnější Evroparlament. Analýza

- CZ24 News | 16. června 2022

EU: Po skončení Konference o budoucnosti Evropy europoslanci volají po změnách smluv. Má je připravit konvent - jako kdysi euroústavu. EU prý potřebuje více pravomocí, méně jednomyslného hlasování a silnější Evropský parlament.

V nedávném článku jsem se věnoval Konferenci o budoucnosti Evropy (CoFE) a jejím závěrečným doporučením. Shrnu to do dvou vět:

- CoFE byla projektem od základu problematickým, který se kvůli své nereprezentativnosti, umělosti a podivným experimentům dostal za hranu a proměnil se v bizarní show;
- Konferencí navržená opatření se nesou v silně centralistickém a levicovém duchu (*více Unie - více doleva*) a realizace řady z nich by si vyžádala změnu zakládacích smluv EU.

Sama Konference sice skončila, ale s jejími dozvuky se budeme v unijní politice setkávat pravděpodobně ještě dlouhou dobu. Její příznivci hovoří o tom, že právě nyní nastává zásadní chvíle, kdy má dojít k naplnění přijatých závěrů. Zvláštní horlivost při tom projevuje Evropský parlament, který od začátku května stačil již dvakrát vyzvat ke svolání nového konventu za účelem změny zakládacích smluv - [první výzva](#) z 4. května zazněla jen jako politické prohlášení, avšak hned 9. června následoval [oficiální návrh](#) na změnu smluv podle článku 48 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii.

Návrh Evropského parlamentu

Podle Evropského parlamentu je třeba zahájit proces institucionálních reforem, aby bylo možné provést doporučení a naplnit očekávání občanů, kteří se zapojili do Konference. Provedení změn smluv prý není samoúčelné, ale je v zájmu všech občanů EU, neboť cílem je přetvořit EU tak, aby se zvýšila její akceschopnost, demokratická legitimita a odpovědnost. Zejména s ohledem na poslední krizi je údajně potřeba smlouvy urychleně změnit, aby během budoucích krizových situací měla Unie pravomoc k přijímání účinnějších opatření.

Konkrétní změny (nakolik lze vzhledem k obecnosti a vágnosti některých formulací o konkrétnosti vůbec mluvit), které europoslanci navrhují, převedeny do srozumitelnějšího jazyka, vypadají přibližně takto:

- omezení případů, kde se v Radě ještě vyžaduje jednomyslné hlasování, ve prospěch hlasování kvalifikovanou většinou - EP v této souvislosti zvláště vyzdvihuje dvě oblasti: a) rozhodování o mezinárodních sankcích a b) obecné překlenovací ustanovení (čl. 48 odst. 7 SEU);
- posílení pravomocí Unie, zejména v oblasti veřejného zdraví, energetiky, obrany, sociální politiky a hospodářské politiky;
- EP by měl získat rovnoprávné postavení s Radou při rozhodování o rozpočtu EU;
- EP by měl získat právo legislativní iniciativy;
- posílení postupu ochrany hodnot Unie (čl. 7 Smlouvy o EU).

Evropský parlament si přeje, aby byl k přípravě změn smluv svolán konvent složený ze zástupců

vnitrostátních parlamentů, hlav států nebo předsedů vlád členských států, Evropského parlamentu a Komise, přičemž k účasti na konventu by měli být jako pozorovatelé přizváni zástupci sociálních partnerů EU, Evropského hospodářského a sociálního výboru, Evropského výboru regionů, občanské společnosti EU a kandidátských zemí.

Blíže k jednotlivým návrhům

K návrhům EP několik doplňujících a vysvětlujících poznámek:

1) Pokud jde o omezení jednomyslného hlasování, tento návrh v základních obrysech koresponduje s doporučením CoFE, podle kterého by se o všech záležitostech, kde se v orgánech EU ještě rozhoduje jednomyslně, mělo propříště rozhodovat kvalifikovanou většinou, a to s výjimkou přijímání nových členů EU a změny základních zásad EU, stanovených v článku 2 Smlouvy o EU a v Listině základních práv EU (b. 39/1).

Tlak na odstraňování zbytků jednomyslného hlasování je federalistickým „evergreenem“, který se vrací stále znovu a znovu při každé možné příležitosti. Přitom po Lisabonské smlouvě je jednomyslnost v rozhodovacích procesech EU výjimkou, zatímco hlasování kvalifikovanou většinou pravidlem. Ostrůvky jednomyslnosti zůstaly jen u rozhodování o nejcitlivějších záležitostech, jako jsou třeba daně, antidiskriminační legislativa, zahraniční politika, obrana, sociální zabezpečení, rodinné právo s mezinárodním prvkem, vstup nových členů do Unie, přijímání víceletého finančního rámce nebo systém vlastních zdrojů Unie.

2) Posílení pravomocí Unie ve vybraných oblastech je v návrhu formulováno velmi neurčitě. Příslušný bod hovoří o cíli *„změnit pravomoci svěřené Unii Smlouvami, zejména v oblasti zdraví a přeshraničních zdravotních hrozeb, při dokončování energetické unie založené na energetické účinnosti a obnovitelných zdrojích energie navržené v souladu s mezinárodními dohodami o zmírňování změny klimatu, v oblasti obrany a v rámci sociálních a hospodářských politik; zajistit plné provedení evropského pilíře sociálních práv a začlenit sociální pokrok v článku 9 SFEU související s protokolem o sociálním pokroku do Smluv; podporovat posilování konkurenceschopnosti a odolnosti hospodářství EU se zvláštním důrazem na malé a střední podniky a na kontroly konkurenceschopnosti a prosazovat investice orientované na budoucnost, které se zaměřují na spravedlivou, ekologickou a digitální transformaci“*.

Můžeme se domýšlet, že snahy o změny by mohly jít třeba v tomto směru:

- v případě zdravotnictví CoFE doporučila zařazení této oblasti do sdílených pravomocí EU a členských států (b. 8/3 a 10/3);
- v energetice může být někomu trnem v oku omezení, podle kterého se unijní kompetence nedotýká práva členského státu stanovit podmínky pro využívání svých energetických zdrojů, jeho volby mezi různými energetickými zdroji a základní skladby jeho zásobování energií (čl. 194 odst. 2 Smlouvy o fungování EU), nebo zvláštní režim pro opatření především fiskální povahy, pro něž se vyžaduje jednomyslnost (čl. 194 odst. 3 Smlouvy o fungování EU);
- v oblasti obrany není příliš zřejmé, o jaké změny by mělo jít; návrhy CoFE se zdají být v zásadě proveditelné v rámci nynějších pravomocí, tedy kromě posílení úlohy vysokého představitele pro zahraniční a bezpečnostní politiku (b. 21/3) (samozřejmě zásadním problémem z hlediska federalistů je mezivládní charakter této oblasti, kterou by v dlouhodobé perspektivě jistě chtěli zařadit do nadnárodních struktur – zatím však toto téma není nijak hlasitě vznášeno);
- v případě sociální politiky znějí formulace europarlamentu zvláště kostrbatě, a to nejen v české verzi; máme z nich patrně vyčíst tlaky na posílení právního statusu Evropského pilíře sociálních práv, na včlenění protokolu o sociálním pokroku do základních smluv (viz doporučení CoFE b. 13/5) a na vložení zmínky o sociálním pokroku do čl. 9 Smlouvy o

fungování EU (ten zatím zní: *Při vymezování a provádění svých politik a činností přihlíží Unie k požadavkům spojeným s podporou vysoké úrovně zaměstnanosti, zárukou přiměřené sociální ochrany, bojem proti sociálnímu vyloučení a vysokou úrovní všeobecného a odborného vzdělávání a ochrany lidského zdraví.*);

- pokud jde o hospodářskou politiku, Evropský parlament v minulosti navrhoval její začlenění mezi sdílené pravomoci EU a členských států.

3) Požadavek na rovnoprávné spolurozhodování EP a Rady o rozpočtu EU, který zazněl rovněž v návrzích Konference (b. 38/4) zřejmě souvisí s přijímáním víceletého finančního rámce, případně s rozhodováním o vlastních rozpočtových zdrojích Unie, protože u běžných ročních rozpočtů EP rovné postavení s Radou již nyní má. Víceletý finanční rámec sice podléhá souhlasu EP, ale jeho zapojení není zcela plnohodnotné, protože text návrhu může toliko schválit, či zamítnout, ale nemůže navrhnout změny (čl. 312 SFEU). O soustavě vlastních zdrojů pak rozhoduje Rada, přičemž EP je pouze konzultován (čl. 311 SFEU).

4) Svěření práva legislativní iniciativy (tedy práva předkládat návrhy právních předpisů EU) Evropskému parlamentu je dalším požadavkem, který dlouhodobě zaznívá z federalistického tábora. Nepřekvapivě figuruje i mezi doporučeními CoFE (b. 38/4). EP doposud takové oprávnění nemá. Monopol legislativní iniciativy náleží (až na drobné výjimky) Komisi. Evropský parlament může toliko požádat Komisi, aby předložila vhodný návrh ve věcech, u nichž má za to, že je k provedení základních smluv potřeba aktu Unie, přičemž Komise mu nemusí vyhovět (čl. 225 SFEU).

5) Článek 7 SEU umožňuje Unii zakročit proti členskému státu, který závažně porušuje společné hodnoty Unie. V krajním případě může vést až k pozastavení určitých členských práv včetně hlasovacích práv. Tento postup, který nyní leží primárně v rukou členských států, a částečně Komise a Evropského parlamentu, je federalisty dlouhodobě kritizován, protože jeho využití je s ohledem na rozhodovací procedury obtížné.

CoFE se ve svých doporučeních o článku 7 výslovně nezmiňovala. Uvedla však, že by měly být zváženy veškeré nezbytné právní možnosti, včetně změn smluv, aby bylo možné trestat porušování zásad právního státu (b. 25/4).

Perspektivy svolání konventu

Evropský parlament svým návrhem učinil první krok v rámci řádného postupu pro přijímání změn základních smluv, který je upraven v čl. 48 odst. 2 až 5 Smlouvy o EU.

Návrhy na změnu smluv, které mohou pocházet od vlád členských států, od Evropského parlamentu nebo Komise, se předávají Radě. Ta je postoupí Evropské radě a jsou oznámeny vnitrostátním parlamentům.

Přijme-li Evropská rada prostou většinou (tedy hlasy 14 států) po konzultaci s Evropským parlamentem a Komisí k navrhovaným změnám kladné stanovisko, svolá předseda Evropské rady konvent složený ze zástupců vnitrostátních parlamentů, hlav států nebo předsedů vlád členských států, Evropského parlamentu a Komise. Konvent přezkoumá návrhy změn a konsensem přijme doporučení pro mezivládní konferenci. (U drobných změn nemusí být konvent svolán.) Následně by byla svolána mezivládní konference a celý proces by postoupil do další fáze.

Pro další osud návrhu europoslanců tedy bude v první fázi zásadní, zda se najde 14 členských států, které by svolání konventu podpořily.

V tuto chvíli se zdá, že větší či menší sympatie pro takový postup vykazují Belgie, Francie (Macron

svolání konventu podpořil hned na závěrečném ceremoniálu Konference 9. května 2022), Itálie, Lucembursko, Německo, Nizozemsko a Španělsko.

Naopak zdrženlivější postoj signalizovaly Bulharsko, Česká republika, Dánsko, Estonsko, Finsko, Chorvatsko, Litva, Lotyšsko, Malta, Polsko, Rumunsko, Slovinsko a Švédsko, které ve [společném dokumentu](#) z 13. května varovaly před nedomyšlenými a ukvapenými pokusy o spuštění procesu vedoucímu ke změně smluv.

I kdyby se konvent svolat podařilo, neznamena to, že se by změny smluv následně podařilo prosadit. Ty by totiž vyžadovaly ratifikaci ze strany všech členských států.

Konference jako záminka pro recyklaci starých požadavků

Odvolávání se europoslanců na závěry Konference a očekávání občanů by nemělo nikoho dojímat. Unijní centralisté ve skutečnosti jen využili další příležitosti k tomu, aby mohli zatočit klikou svého flašinetu, který dokola hraje starou známou písničku.

Podívejme se třeba na trojici rezolucí z 16. února 2017, kterými se europarlament zapojil do tehdejší diskuse o pobrexitové EU-27. Jde o rezoluce

- [k možnému vývoji a změnám současného institucionálního uspořádání Evropské unie](#),
- [o zlepšení fungování Evropské unie využitím potenciálu Lisabonské smlouvy](#) a
- [o rozpočtové kapacitě pro členské státy, jejichž měnou je euro](#).

Navrhuje-li dnes EP omezení jednomyslného hlasování, posílení pravomocí Unie, rovnoprávné postavení EP a Rady v rozpočtových věcech, právo legislativní iniciativy pro EP a posílení postupu ochrany hodnot Unie, to vše nacházíme již v uvedených rezolucích (hlavně té první), které byly přijaty dávno před svoláním Konference.

Závěr

V tuto chvíli, kdy se Evropská unie potýká s řadou vážných problémů – jako jsou odstraňování hospodářských škod po covidu, krize s dodávkami energií a jejich vysokými cenami, rekordní inflace či válka na Ukrajině – je tím posledním, co ještě potřebujeme, zabřednutí do vleklých diskusí o revizi primárního práva, které hrozí přerůst v další institucionální krizi typu té kolem euroústavy a Lisabonské smlouvy z let 2005 až 2009.

EU se jistě nenachází v situaci, kdy by jí mohlo prospět další rozšiřování hlasování kvalifikovanou většinou a nové pravomoci. Již dnes trpíme zřetelnou přemírou obojího, nikoli nedostatkem. Většinové hlasování ve spojení s rozsáhlými a nejasně ohraničenými pravomocemi Unie, expanzivním zápalem institucí a nedostatečnými kontrolními mechanismy vytváří velmi nebezpečnou kombinaci a lze jej označit za jeden z klíčových faktorů dnešní centralizační havárie evropské integrace.

Ani ostatní návrhy, směřující k posílení Evropského parlamentu nebo zotřetí postupu na ochranu hodnot, by nic dobrého nepřinesly. Legislativní iniciativa pro EP by velmi pravděpodobně vedla k výraznému nárůstu počtu legislativních návrhů včetně ideologicky zabarvených iniciativ. Změna postupu pro ochranu hodnot v čl. 7 SEU by jen dále podporovala nebezpečné tlaky na členské státy kvůli údajné ochraně právního státu.

[ZDROJ](#)