

Rozbor návrhu Smlouvy zakládající Ústavu pro Evropu

Petr Wawrosz¹

Úvod

Návrh Smlouvy zakládající Ústavu pro Evropu se stal široce diskutovaným tématem. není divu. Tento návrh přináší kvantitativní i kvalitativní změny v procesu evropské integrace, nově upravuje pravomoci a postavení Evropské Unie, pravomoci a postavení jednotlivých evropských orgánů, postavení členských států a další otázky. Nutně tedy vyvolává diskuse, polemiky, souhlasné i nesouhlasné názory (příkladem takovéto diskuse může být diskuse, jež proběhla v Poslanecké sněmovně dne 7. října 2003 – viz internetové stránky www.psp.cz, autor doporučuje čtenářům, aby si tuto diskusi prostudovali).

Tak jako v jiných diskusích i v diskusi o daném návrhu se často různě používají pojmy a termíny. Název této práce ostatně zní „Návrh Smlouvy zakládající Ústavu pro Evropu“. V dalším textu práce se ale běžně používají výrazy Ústava Unie apod. Ani samotný text návrhu zde není důsledný. Je zřejmé, že návrh smlouvy navrhuje vznik nového subjektu s právní subjektivitou, subjektu, který má řadu charakteristik státu, ale nemá všechny. Zdá se, že návrh leží někde na pomezí ústavního návrhu, dokumentu mezinárodního práva veřejného atd. Evropská Unie už za současného stavu je velmi specifickým orgánem a i navrhovaná úprava tuto specifickou zachovává. Proto je nutno si uvědomit, že řada pojmů zatím nemá ustálený obsah, respektive jej má velmi specifický a přistupovat k tomu i při četbě tohoto textu.

Je samozřejmě nutno uvědomit, že i dokument, který je rozebírán, je ve stádiu návrhu. Není vůbec jisté, zda-li bude přijat v dané podobě, ani to zda-li vůbec bude přijat. Text této práce z hlediska textu návrhu vychází ze znění uveřejněném na serveru Ministerstva zahraničních věcí (www.euroskop.cz) v srpnu letošního roku, přičemž toto znění vychází ze textu přijatého konsensem Evropským konventem 13. června a 10. července 2003. Text proto třeba nereflektuje názory, které zazněly na mezivládní konferenci členských a přistupujících států Evropské unie v Římě ani další myšlenky, a to zejména proto, že tyto názory, myšlenky a dokumenty na rozdíl od návrhu nemají zatím žádnou výraznější platnost.

Text této práce se zabývá zejména právním rozbořem návrhu Smlouvy zakládající Ústavu pro Evropu, porovnáním tohoto návrhu se stávajícími primárními a případně i sekundárními normami unijního, respektive komunitárního práva (rozbor těchto pojmů je uveden dále). Text vědomě nechce rozebírat politické, ekonomické a další důsledky daného návrhu. Je však zřejmé, že žádný z důsledků nelze rozebrat ve své čisté podobě. Vždy se jednotlivé důsledky prolínají a ovlivňují. Ačkoliv tedy rozbor usiluje o právní pohled na celý text, je jasné, že tento právní rozbor je do určité míry zároveň i rozbořem politickým,

1 Mgr. Ing. Petr Wawrosz, Institut integrace ČR do evropské a světové ekonomiky Fakulty mezinárodních vztahů Vysoké školy ekonomické v Praze.

ekonomickým, sociologickým apod. Názory uvedené v tomto textu jsou názory jeho autora. Lze s nimi souhlasit, nesouhlasit, diskutovat o nich. Práce si v každém případě klade za cíl jisté „odděmonizování“ textu, jeho racionální a věcný rozbor. Zatím řada diskusí o návrhu Smlouvy probíhá v emocionální rovině, přičemž jednotliví diskutující často samotný text návrhu nečetli či četli velmi hrubě. Text této práce vychází z relativně pečlivého prostudování návrhu a na základě tohoto prostudování se snaží o jeho analýzu.

Vybrané důvody návrhu Ústavy

Právní důvody

Důvody, proč se členské státy Evropské Unie (EU) rozhodly přijmout další dokument, který upravuje vnitřní uspořádání EU, pravomoci této instituce, vztahy EU a členských států a další otázky, lapidárně shrnuje předmluva k ústavě EU: Evropská rada, která zasedala 14. a 15. prosince roku 2001 v Belgii v Laekenu, konstatovala, že Evropská unie dospěla k rozhodujícímu okamžiku své existence a svolala Evropský konvent o budoucnosti Evropy.

Tento Konvent byl pověřen tím, aby vyslovil návrhy na tři témata: sblížit evropské občany s evropským záměrem a evropskými orgány, dát organizační základ politickému životu a evropskému politickému prostoru v rozšířené Evropě a učinit z Unie faktor stabilizace a model v novém uspořádání světa.

Konvent určil odpovědi na otázky, které zazněly v prohlášení z Laekenu:

- navrhuje lepší rozdělení působnosti Unie a členských států,
- doporučuje sloučení smluv a udělení právní subjektivity Unii,
- stanoví zjednodušení akčních nástrojů Unie,
- navrhuje opatření na posílení demokracie, průhlednosti a účinnosti Evropské unie rozšířením příspěvku vnitrostátních parlamentů k legitimitě evropského záměru, zjednodušením rozhodovacích procesů a zajištěním větší průhlednosti a přehlednosti chodu evropských orgánů,
- stanoví nezbytná opatření pro zlepšení organizačního uspořádání a posílení úlohy každého ze tří orgánů Unie, zejména s přihlédnutím k rozšíření.

Prohlášení z Laekenu položilo otázku, zda by zjednodušení a nová úprava smluv neměly otevřít cestu k přijetí ústavního textu. Jednání Konventu nakonec vyústilo k vypracování návrhu Smlouvy zakládající Ústavu pro Evropu, textu, který na plenárním zasedání 13. června 2003 dosáhl širokého konsensu.

Pokud bychom měli hlouběji rozšifrovat výše uvedený text, lze konstatovat, že důvody nového dokument jsou následující:

Přistoupení nových členských států. Rozšíření EU, ke kterému dojde k 1. květnu 2004, o 10 zemí (Estonsko, Česko, Kypr, Litva, Lotyšsko, Malta, Maďarsko-Polsko, Slovensko, Slovinsko), je největší rozšíření, k němuž v historii evropské integrace dochází. V minulosti se otázky vstupu týkaly maximálně tří států. V široké odborné i politické veřejnosti, která se zabývá otázkami institucionálního uspořádání EU, začal převládat názor, že dosaavadní institucionální uspořádání není pro tak masivní rozšíření a pro tak vysoký počet členských států vhodné a že toto institucionální uspořádání by mohlo vytvářet brzdy

úspěšnému fungování EU. Jakkoliv nepanovala a nepanuje shoda o budoucím vhodné formě institucionálního uspořádání, kritika současného stavu se stala obecným rysem.

- Složitost dokumentů, které řeší otázky institucionálního uspořádání. Jednoznačně lze konstatovat, že struktura těchto dokumentů je složitá a umožňuje obtížnou orientaci. V současné době patří k základním dokumentům upravující toto uspořádání:
Smlouva o založení Evropského společenství včetně protokolů k této smlouvě (k těm nejdůležitějším patří Protokol o Statutu Evropského systému centrálních bank, Protokol o postupu při nadměrném schodku, Protokol o používání subsidiarity a proporcionality)
- Smlouvu o založení Evropského společenství atomové energie (ESAE, často též Euratom)
- Smlouva o založení Evropské unie (ve znění Smlouvy z Amsterdamu a Smlouvy z Nice) včetně protokolů k této smlouvě (k těm nejdůležitějším patří Protokol o převzetí Schengenského systému do rámce EU)

Má smysl zmínit, že do půlky roku 1992 byla součástí základních dokumentů, které upravují institucionální uspořádání rovněž historicky nejstarší integrační smlouva - Smlouva o založení Evropského společenství uhlí a oceli (ESUO). Její platnost však byla omezena na 50 let. Protože většinu otázek, které tato smlouva řešila, v té či oné míře rovněž řeší Smlouva o založení Evropského společenství a protože řada ustanovení smlouvy ESUO byla historickým vývojem překonána (Tato ustanovení, vznikla na počátku 50. let 20. století reagovala na tehdejší poválečný rozvrat a možnou hrozbu nedostatku uhlí a oceli, které by mohly ohrozit poválečnou rekonstrukci. Dále pal řešila otázky nezneužití hornictví a hutnictví pro válečné cíle.), došlo v červenci loňského k roku zániku této smlouvy a tím i k zániku ESUO uplynutím času, přičemž aktiva ESUO byla převedena na ES.

Současný stav je tedy takový, že Smlouvou o Evropské unii (i ve znění Smlouvy z Nice) byla konstituována Evropská unie jako funkční kategorie schopná dalšího vývoje a jako „mezinárodní organizace bez mezinárodní právní subjektivity“. EU je často znázorňována systémem tří pilířů, přičemž první tvoří evropská společenství (v současné době Evropské společenství a Evropské společenství pro atomovou energii), druhý obsahuje společnou zahraniční a bezpečnostní politiku a třetí policejní a justiční spolupráci členských států v trestních věcech.). V literatuře zabývající se evropskou integrací se přitom často uvádí, že na těchto pilířích stojí jakýsi chrám EU. Tímto chrámem lze v současné době rozumět:

- ustanovení hlavy I. Smlouvy o EU, která definuje cíle EU, konstatuje, na čem je EU založena (zásady demokracie, svobody, právního státu a respektování lidských práv a základních svobod), zabývá se sankcemi proti smluvní straně, která porušuje cíle a zásady;
- ustanovení hlavy VII. Smlouvy o EU, která se zabývá problematikou užší spolupráce některých členských států evropských společenství;
- ustanovení hlavy VIII. Smlouvy o EU, jež obsahuje závěrečná ustanovení;
- některé protokoly ke Smlouvě o EU.

Výše uvedené rozdělení má vliv i na často (včetně denního tisku) užívané pojmy unijní a komunitární právo. Pod pojmem právo EU, respektive pod jeho často užívaným synonymem unijní právo tak lze rozumět veškeré právní normy, které zahrnují problematiku EU,

tedy které zahrnují první, druhý i třetí pilíř EU a chrám EU. Unijní právo lze dělit podle řady hledisek, nejvhodnější rozdělení je podle hlediska, které oblasti se týká, tedy zda se týká některého z pilířů EU nebo tzv. chrámu EU. Pro právo, jež se týká prvního pilíře EU, se vžil název komunitární právo (z francouzského *acquis communautaire*). Komunitární právo tak lze chápat jako soubor právních norem zaměřených na vznik a fungování členských států evropských společenství, jakož i hospodářské a měnové unie. Pro komunitární právo přitom jednoznačně platí, že v jeho primárních dokumentech se členské státy evropských společenství rozhodly přenést část svých pravomocí na mezinárodní organizace - jednotlivá evropská společenství a že ustanovily orgány, které těmito pravomocemi mohou disponovat. V důsledku tohoto přenesení se členské státy musí zdržet jakéhokoliv jednání, které by bylo v rozporu s jednáním společenství, pokud konkrétní společenství (např. Evropské společenství (ES)) jedná v rámci delegované pravomoci. Členské státy mohou jednat jako suveréni pouze v oblastech, kde nepřenesly své pravomoci na některé z evropských společenství. Je třeba zmínit, že přenesení pravomocí se stalo bezpodmínečné a na časově neomezenou dobu. Zatím však nedošlo k takovému přenesení pravomocí, aby se kterékoli z evropských společenství stalo suverénním státem.

Jakkoliv se daný text nemůže zabývat charakteristikou komunitárního práva, i pro další rozbor bude dobré základní charakteristiky zmínit:

Komunitární právo je samostatný právní řád, zároveň je integrální součástí právního řádu použitelného na území každého členského státu. V praxi to znamená, že komunitární právo platí na území členského státu vedle národního (domácího) právního řádu

Bezprostřední použitelnost – právní účinky komunitární normy se vztahuje na subjekty členských států, aniž by byla nutná recepce vnitrostátním právním řádem. Každá osoba má právo po svém soudci požadovat, aby na její případ byla použita norma komunitárního práva. Bezprostřední použitelnost se uplatní v případě primárních dokumentů, nařízení a rozhodnutí. V případě směrnic se mohou osoby bezprostřední použitelnosti dovolat, pokud nebyla ve stanovené době národním řádem převzata (viz dále).

Bezprostřední účinek – dovoluje jednotlivcům dovolat se v případě porušení jejich práv, která vyplývají z komunitárního práva, těchto ustanovení komunitárního práva před orgány členských států. Bezprostřední účinek se jednoznačně uplatní u primárních dokumentů, u nařízení a rozhodnutí. V případě směrnic se uplatní, pokud stanoví veřejnoprávnímu orgánu konkrétní práva a povinnosti. Pokud toto směrnice nestanoví, má subjekt, v případě, že směrnice nebyla včas transformována do domácího právního řádu nárok na náhradu škody (Podrobněji rozebráno dále).

Nepřímý účinek – národní státy mají povinnost vykládat svůj právní řád tak, aby bylo dosaženo cílů komunitárního práva.

Přednost – komunitární právo má přednost před národním právním řádem.

U unijního práva, jež se vztahuje k samotnému chrámu, tedy pro unijní právo v užším slova smyslu k danému přenesení pravomocí na orgány EU zatím nedošlo. Rovněž tak pro unijní právo neplatí charakteristiky uvedené v předcházejícím odstavci pro komunitární právo. Česká republika se tak po přístupu k Unii stane nikoliv členským státem EU, ale smluvní stranou Smlouvy o EU. Česká republika se nestane ani členem společné zahraniční a bezpečnostní politiky a spolupráce v oblasti vnitřních věcí a justice, neboť v tomto případě jde o mezinárodní vztahy mezi členskými státy.

Bylo již zmíněno, že EU jako taková nemá právní subjektivitu - tu mají stále pouze jednotlivá evropská společenství, tedy ES a ESAE. Výše zmíněné konstrukce tří pilířů

a chrámu EU, rozdělení na unijní a komunitární právo, rozdělení, kdy již došlo k přenesení pravomocí a kdy nikoliv, jsou přitom velmi obtížně uchopitelné a navíc nikoliv zcela jednoznačné. Zpřehlednění dokumentů, už pouze tím, že by se většina textů dostala do jednoho dokumentu by situaci určitě prospělo.

Politické a další důvody

Bylo by chybou tvrdit, že důvody návrhu Ústavy EU jsou pouze právní. Ostatně, když jsme na počátku předcházející subkapitoly citovali závěry ze zasedání Evropské rady v Laeken, citovali jsme důvody, které přinejmenším leží na pomezí právních a politických.

Je nepochybné, že, pokud bude přijata ústava EU, pokud vznikne EU jako organizace s právní subjektivitou, bude to znamenat další prohloubení evropské integrace. Ačkoliv v dalším textu se tvrdí, že z hlediska faktického přesunutí pravomocí z národních států na evropské orgány nedochází k významným změnám, přece jen skutečnost, že se oblast zahraniční a bezpečnostní politiky, ale i dalších politik dostane do pravomoci subjektu s právní subjektivitou, je významná.

Tento text se vědomě nezabývá otázkou, která je v souvislosti s návrhem Ústavy EU široce diskutovaná, totiž s rozložením hlasů, respektive s poměry, v jakém budou jednotlivé země zastoupeny při hlasování v Evropské radě, v Radě ministrů a v Evropském parlamentu. Nezabývá se jím jednak proto, že o těchto poměrech není zatím definitivně rozhodnuto, dále proto, že jakékoliv rozhodnutí o nich je zejména politické. Jak již bylo řečeno v úvodu, tento text se chce zejména zabývat právními otázkami a důsledky návrhu. Je však zřejmé, že navrhované rozdělení hlasovacích práv, které vychází z podílu obyvatel dané země na celkovém počtu obyvatel Unie, oproti současnému stavu snižuje váhu hlasů malých zemí a zvyšuje váhu zemí velkých. Dále je uveden názor, že na jednu stranu by rozdělení hlasovacích práv nemělo být takové, aby dovolovalo velkým zemím snadno přehlasovat země malé, protože v takovém případě by tyto země nebyly schopny účinně v rámci Unie hájit své zájmy. Na stranu druhou by nemělo docházet ani k jevu známému pod názvem „vydírání menšiny většinou“, protože potom je rozhodování nepružné a k nějakému výsledku se dochází velmi obtížně.

Má zde smysl zastavit se nad otázkou, zda je další prohlubování integrace obecně ku prospěchu věci či nikoliv. Podle našeho názoru, pokud sledujeme evropský a světový vývoj, musíme konstatovat, že fakticky k prohlubování integrace dochází, a to na všech úrovních. V oblasti ekonomických vztahů hrají stále větší úlohu nadnárodní společnosti, rozvíjí se obchod mezi jednotlivými státy, dochází k volnému pohybu zboží, služeb, osob a kapitálu. Ekonomická teorie ve svých principech absolutních a komparativních výhod vysvětluje, že jakékoliv bariéry, které brání danému pohybu, jsou neefektivní, protože snižují užitky, respektive bohatství, jež může být v jednotlivých zemích dosaženo. (Tento text se vědomě nezabývá otázkou, že rozšiřováním těchto vztahů mohou být krátkodobě poškozeni některé subjekty, které ztrácí třeba proto, že jsou vystaveny větší konkurenci apod.) Bariéry jsou svým způsobem i neefektivní, protože, pokud si jejich obejitím některé strany mohou polepsit, není důvod, aby tak neučinily.

I pro oblast jakýchkoliv vztahů na nadnárodní, nadstátní úrovni platí, že se tyto vztahy musí odehrávat podle nějakých pravidel, které zaručí rovnost práv, ochranu vlastnictví, povinnost dodržovat dobrovolně uzavřené smlouvy, otevřenost vstupu na trh a další otázky. Bez existence těchto pravidel mohou subjekty s větší vyjednávací silou znevýhodňovat ostatní, bez těchto pravidel bude docházet k nekalému jednání, respektive k jednání, které nezvyšuje užitek (bohatství) všech členů společnosti. Národní státy, právě proto, že dané vztahy se odehrávají na nadnárodní, nadstátní úrovni, nedisponují dostatkem pravomocí,

aby všechny dané otázky dokázaly regulovat. Koneckonců nedisponují ani dostatečnou vyjednávací silou. Dále, má-li být daná úprava sloužit (prospěvat) k rozvoji výše uvedených vztahů, musí být víceméně shodná ve všech národních zemích, kterých se má týkat. Rozdílná pravidla ve výše zmíněných oblastech lze označit za bariéry, které fakticky brání rozvoji obchodních a dalších vztahů.

Vznik nadnárodní, nadstátní organizace, která disponuje právní subjektivitou i příslušnými pravomocemi, jak výše zmíněné vztahy upravovat, je vcelku přirozeným krokem. Co se týče návrhu Ústavy EU, je nutno zmínit, že dříve touto organizací bylo Evropské společenství. Nyní se jí stává Evropská Unie. Dochází-li k tomu, že mezi pravomocemi, kterými EU disponuje, se ocitají i pravomoci zahraniční a bezpečnostní politiky, posiluje-li se pravomoc v sociálních a dalších otázkách, je to svým způsobem logické. Jak lze totiž mít nejrůznější výhrady proti způsobu, jakým jsou tyto pravomoci uplatňovány, proti jejich faktickému rozdělení mezi orgány Unie a národními státy, přece jen se ukazuje, že i v daných oblastech musí existovat alespoň minimální společný postup a minimální základní shodná pravidla. Kupříkladu v oblasti bezpečnostní (justice, policejní), pokud orgány činné v daných věcech nespolupracují, respektive, pokud existuje obtížná koordinace při vyšetřování trestních činů s nadnárodním prvkem, nutně to zvýhodňuje osoby, které tyto trestné činy páchají. Stejně tak, pokud v sociální oblasti neexistují alespoň základní shodné principy, jak počítat starobní důchody lidem, kteří po nějakou dobu pracovali mimo svůj domovský stát, jednoznačně to sťažuje volný pohyb osob. Podobných příkladů by se našla celá řada.

Prohlubování evropské integrace tak podle našeho názoru svůj praktický smysl rozhodně má. Falešná by třeba byla představa, že hlavním cílem tohoto prohlubování je, záměr určité skupiny (bruselských úředníků) získat co nejvíce moci a vytvořit jakýsi diktatorský orgán. Samozřejmě má smysl diskutovat, jakými pravomoci disponují jednotlivé orgány, zda je zaručena jejich nezávislá kontrola, zda nedochází k jejich zneužívání apod. Je zřejmé, že v této oblasti existuje na úrovni evropské integrace ještě nemalý demokratický deficit, který jednoznačně neřeší ani návrh Ústavy. Jak je ale uvedeno v další kapitole, za pozitivní lze označit třeba formulaci základních cílů a zásad Unie, protože tyto cíle a zásady demokratický charakter Unie prohlubují.

V každém případě bychom měli při debatách o návrhu Ústavy být věcní a přesní. Jinak bude docházet k nejrůznějším omylům a nepřenostem. Lze i klást otázku, zda-li se nejedná o záměr. Pro dokreslení ocitujme jedem z výroků z debaty Poslanecké sněmovny dne 7. října 2003, která se týkala návrhu Ústavy Unie:

Poslanec Jan Zahradil (ODS): Tady padlo něco o daňové suverenitě členských zemí. A já skutečně otázku daní považuji za mimořádně důležitou a myslím si, že uchování daňové a fiskální suverenity je klíčová věc z hlediska budoucího evropského směřování. Ale už i v tomto návrhu ústavy máme přece ustanovení, která se týkají daní. Jsou sice velmi noblesně zdůvodňována, ale máme tady v článku 3/62 něco o spotřebních daních. Máme tady napsáno, že evropský zákon stanoví opatření k harmonizaci právních předpisů týkajících se daní z obratu, spotřebních daní a jiných nepřímých daní za předpokladu, že tato harmonizace je nezbytná pro zajištění fungování vnitřního trhu a zabránění narušení hospodářské soutěže. Zjistí-li Rada ministrů, že se opatření týkají administrativní spolupráce, boje proti daňovým podvodům nebo protiprávním daňovým únikům - což je zajisté důvod velmi vznešený, nebo byl by za předpokladu, že bychom přesně věděli, jakým způsobem bude interpretován. A stejně tak můžeme zjistit, že je tady určitý nárok i k jakési koordinaci nebo minimálně stanovení minimálních sazeb daně z příjmů právnických osob. Opět cituji článek 3/63. „Zjistí-li Rada ministrů, že se opatření ohledně daně ze společností týkají správné spolupráce, boje proti daňovým podvodům nebo protiprávním daňovým únikům, přijme

kvalifikovanou většinou evropský zákon nebo rámcový zákon stanovující tato opatření...“ atd., atd. Já znovu říkám, ty důvody, kterými se tyto případné rámcové zákony zdůvodňují, jsou velmi ušlechtilé, ale vždycky záleží na interpretaci a na tom, jaký se za tím bude skrývat skutečný záměr.“. Jaký je skutečný stav? Článek III-62 má dva odstavce, ve kterých se konkrétně konstatuje: “1. Evropský zákon nebo rámcový zákon Rady ministrů stanoví opatření k harmonizaci právních předpisů týkajících se daní z obratu, spotřebních daní a jiných nepřímých daní za předpokladu, že tato harmonizace je nezbytná pro zajištění fungování vnitřního trhu a zabránění narušení hospodářské soutěže. Rada ministrů se rozhoduje jednomyslně po konzultaci s Evropským parlamentem a s Hospodářským a sociálním výborem.

2. Zjistí-li Rada ministrů, která rozhoduje jednomyslně na návrh Komise, že se opatření uvedená v odstavci 1 týkají administrativní spolupráce, boje proti daňovým podvodům nebo protiprávním daňovým únikům, rozhoduje se při přijímání evropského zákona nebo rámcového zákona, který stanoví tato opatření, kvalifikovanou většinou, odchýlně od odstavce 1.“

Jinými slovy: přinejmenším první rozhodnutí Rady ministrů musí být jednomyslné, čili nelze jej přijmout proti vůli žádného členského státu.

Postavení, cíle, orgány a právo Unie

Základní hodnoty a cíle

Samotná Ústava se skládá ze čtyř částí. V první se rozebírají základní cíle, hodnoty a zásady Unie, definují její orgány a další základní otázky.

V článku I-1 se konkrétně konstatuje:

„1. Inspirujíc se vůlí občanů a států Evropy vytvořit jejich společnou budoucnost, zakládá tato Ústava Evropskou unii, již členské státy svěčují působnost k dosažení společných cílů. Unie koordinuje politiky členských států zaměřené na dosažení těchto cílů a vykonává metodou Společenství působnost, kterou jí svěčily.“

„2. Unie je otevřena všem evropským státům, které uznávají její hodnoty a které se zavazují, že je budou společně podporovat.“

Článek I-6 pak konstatuje, že Unie má právní subjektivitu.

Na rozdíl od současného stavu, kdy, jak již bylo řečeno, vedle sebe existují dvě evropská společenství (ES a ESAE), které tvoří jeden z pilířů chrámu EU, návrh ústavy jednoznačně počítá s jedním subjektem - EU, který bude mít právní subjektivitu. Jednoznačně tak dochází k zpřehlednění stávajícího stavu.

Článek I-2 definuje hodnoty, na kterých je Unie založena - úcty k lidské důstojnosti, svobody, demokracie, rovnosti, právního státu a úcty k lidským právům. Tyto hodnoty jsou společné členským státům žijícím ve společnosti, která se vyznačuje pluralismem, tolerancí, spravedlností, solidaritou a nepřípustností diskriminace.

Článek I-3 potom definuje cíle, na kterých je Unie založena: Mimo jiné se jedná o následující cíle:

- podporovat mír, hodnoty Unie a dobré životní podmínky pro její národy.
- Unie poskytuje svým občanům prostor svobody, bezpečnosti a práva bez vnitřních hranic a společný trh s volnou a nenarušenou hospodářskou soutěží.

- Unie usiluje o Evropu s udržitelným rozvojem založeným na vyváženém hospodářském růstu, na vysoce konkurenceschopném sociálně tržním hospodářstvím směřujícím k plné zaměstnanosti a společenskému pokroku s vysokým stupněm ochrany a zlepšování kvality životního prostředí. Podporuje vědecký a technický pokrok.
- Bojuje proti sociálnímu vyloučení a diskriminaci, podporuje sociální spravedlnost a ochranu, rovnost mezi muži a ženami, mezigenerační solidaritu a ochranu práv dětí.
- Podporuje hospodářskou, sociální a územní soudržnost a solidaritu mezi členskými státy.
- Unie ctí svou bohatou kulturní a jazykovou rozmanitost, dbá na zachování a rozvoj evropského kulturního dědictví.

Takto jednoznačně vymezené hodnoty a cíle doposud žádný z dokumentů, který upravuje institucionální uspořádání EU, neobsahuje. Na první pohled by se mohlo říci, že se jedná o pouhá slova, která nemají žádnou vynutitelnost a která nemusí nic znamenat. Lze se domnívat, že nejde o pouhá slova. Veškerá další ustanovení Ústavy, dokumentů, které budou přijaty na jejím rámci, ale i dokumentů, které byly přijaty před přijetím Ústavy a v okamžiku přijetí jsou účinné, bude nutno posuzovat ve světle těchto hodnot a cílů. Konkrétně bude nutno se ptát, zda-li jsou dané dokumenty v souladu s danými hodnotami a cíli, zda-li přispívají k jejich naplnění. Lze si představit i situaci, kdy některý z dokumentů nebude přijat nebo bude zrušen (Soudním dvorem), protože odporuje hodnotám a cílům, které jsou v části první Ústavy uvedeny. Navíc občané členských států EU díky zmínění těchto hodnot a cílů alespoň nepřímo získávají právo požadovat jejich dodržování a získávají právo protestu, pokud se tak neděje. Konkrétně lze zmínit petiční právo občanů k Evropskému parlamentu, právo obrátit se na evropského ochránce práv, písemně se obrátit na orgány a poradní instituce Unie.

Základní zásady

Podobný význam jako základní hodnoty a cíle mají základní zásady, na kterých je Unie postavena (ty jsou definovány v první části od článku 45 dále). Jedná se zejména o následující zásady:

- **Zásada demokratické rovnosti** – Ve všech svých činnostech dodržuje Unie zásadu rovnosti svých občanů. Ze strany orgánů Unie se jim všem dostává stejné pozornosti.
- **Zásada zastupitelské demokracie** – Fungování Unie je založeno na zásadě zastupitelské demokracie. Občané jsou na úrovni Unie přímo zastoupeni v Evropském parlamentu. Členské státy jsou zastoupeny v Evropské radě a v Radě ministrů svými vládami, které jsou odpovědné vnitrostátním parlamentům voleným jejich občany. Každý občan má právo podílet se na demokratickém životě Unie. Rozhodnutí se přijímají co nejotevřeněji a co nejbližší občanům. Politické strany na evropské úrovni přispívají k utváření evropského politického vědomí a k vyjádření vůle občanů Unie.
- **Zásada participativní demokracie** – Orgány Unie dávají vhodnými způsoby občanům a reprezentativním sdružením možnost projevovat a veřejně si vyměňovat své názory na všechny oblasti činnosti Unie. Orgány Unie udržují otevřený, průhledný

a pravidelný dialog s reprezentativními sdruženími a s občanskou společností. Za účelem zajištění soudržnosti a průhlednosti jednání Unie vede Komise s dotýčenými stranami rozsáhlé konzultace. Nejméně jeden milion občanů Unie pocházejících z podstatného počtu členských států může Komisi vyzvat, aby předložila vhodný návrh k otázkám, u kterých se tyto občane domnívají, že je k nim nezbytné přijetí právního aktu Unie k účelu provedení této Ústavy. Evropský zákon stanoví zvláštní postup a podmínky požadované pro tuto občanskou iniciativu.

- **Sociální partneři a samostatný sociální dialog** – S přihlédnutím k různorodosti vnitrostátních systémů Evropská unie uznává a podporuje úlohu sociálních partnerů na úrovni Unie; uznává jejich samostatnost a zároveň mezi nimi usnadňuje dialog.
- **Průhlednost jednání orgánů Unie** – S cílem podpořit dobrou správu a zajistit účast občanské společnosti jednají orgány, instituce a agentury Unie co nejotevřeněji. Při projednávání a přijímání normotvorného návrhu jsou schůze Evropského parlamentu, jakož i schůze Rady ministrů, veřejné. Každý občan Unie nebo každá fyzická osoba pobývající nebo právnická osoba mající své statutární sídlo v jednom členském státě má za podmínek uvedených v části III právo na přístup k dokumentům orgánů, agentur a institucí Unie bez ohledu na to, v jaké podobě jsou tyto dokumenty vypracovány.
- **Ochrana osobních údajů** – Každý člověk má právo na ochranu osobních údajů, které se ho týkají. Evropský zákon stanoví pravidla, jež souvisejí s ochranou fyzických osob ve vztahu ke zpracování osobních údajů institucemi, orgány a agenturami Unie a také členskými státy při výkonu činností, které spadají do oblasti použití právního řádu Unie, a pravidla, jež souvisejí s volným pohybem těchto údajů. Dodržování těchto pravidel podléhá kontrole nezávislého orgánu.
- **Postavení církví a nekonfesních organizací** – Unie uznává a nepředjímá postavení, jaké budou mít na základě vnitrostátního právního řádu církve a sdružení či náboženská společenství v členských státech. Unie rovněž uznává status filozofických a nekonfesních organizací. Unie udržuje otevřený, průhledný a pravidelný dialog s těmito církvemi a organizacemi a uznává jejich identitu a jejich osobitý příspěvek.
- **Rozpočtové a finanční zásady a zdroje Unie** – Veškeré příjmy a výdaje Unie musí být pro každé rozpočtové období plánovány a zapsány do rozpočtu v souladu s ustanoveními části III. Rozpočet musí být vyrovnaný z hlediska příjmů a výdajů. Na návrh Komise přijímá Evropský parlament a Rada ministrů evropský zákon, který stanoví roční rozpočet Unie podle pravidel uvedených v článku III-310. Výdaje zapsané v rozpočtu jsou oprávněné po dobu trvání rozpočtového období v souladu s evropským zákonem podle článku III-318. Provádění výdajů zapsaných v rozpočtu vyžaduje předběžné přijetí právně závazného aktu, který dává právní základ činnosti Unie a provádění výdajů v souladu s evropským zákonem podle článku III-318. Tento akt musí mít podobu evropského zákona, evropského rámcového zákona, evropského nařízení nebo evropského rozhodnutí.

S cílem zajistit rozpočtovou kázeň nepřijímá Unie akty, které by mohly mít výrazný dopad na rozpočet bez toho, aniž by poskytly záruku, že daný návrh nebo opatření může být financováno v mezích vlastních zdrojů Unie a víceletého finančního rámce. Rozpočet Unie je plněn v souladu se zásadou řádného finančního řízení. Členské státy a Unie spolupracují tak, aby rozpočtové prostředky byly použity v souladu se zásadami řádného finančního řízení.

V souladu s ustanoveními článku III-321 potírá Unie a členské státy podvody a všechny nezákonné činnosti poškozující finanční zájmy Unie.

Unie si zajistí prostředky nezbytné pro dosažení svých cílů a pro úspěšné vedení svých politik. Aniž by tím byly dotčeny další příjmy, je rozpočet Unie v plné výši financován z vlastních zdrojů. Konkrétní otázky ke zdrojům Unie stanoví evropský zákon přijatý Radou ministrů. Rada ministrů se usnáší po obdržení souhlasu Parlamentu.

Víceletý finanční rámec má za cíl zajistit uspořádaný vývoj výdajů Unie v mezích vlastních zdrojů. Podle kategorie výdajů stanoví v souladu s ustanoveními článku III-308 výši roční horní hranice závazných rozpočtových prostředků. Víceletý finanční rámec stanoví evropský zákon přijatý Radou ministrů. Ta se usnáší po obdržení souhlasu Evropského parlamentu, který se usnáší většinou svých členů. Roční rozpočet Unie dodržuje víceletý finanční rámec.

- **Unie a její blízké okolí** – Unie rozvíjí se státy ve svém sousedství velmi dobré vztahy s cílem vytvořit prostor prosperity a dobrých sousedských vztahů založený na hodnotách Unie a vyznačující se těsnými a mírovými vztahy spočívajícími na spolupráci.
- **Kritéria pro přijetí a postup pro přistoupení k Unii** – Unie je otevřená vůči všem evropským státům, které zachovávají její hodnoty uvedené v článku 2 a zavazují se k jejich společné podpoře. Každý evropský stát, který si přeje stát se členem Unie, může podat svou žádost Radě ministrů. O této žádosti je informován Evropský parlament a vnitrostátní parlamenty členských států. Rada ministrů se usnáší jednomyslně po konzultaci s Komisí a po obdržení souhlasu Evropského parlamentu. Podmínky a pravidla pro přijetí jsou předmětem dohody mezi členskými státy a kandidátským státem. Tato dohoda podléhá ratifikaci všemi signatářskými státy v souladu s jejich příslušnými ústavními pravidly.

Je třeba konstatovat, že řada výše uvedených zásad je v současných dokumentech vyjádřena nedostatečně. Jejich zakotvením se rozhodně zvyšuje demokratický charakter Unie, průhlednost jejího jednání, Unie se svým způsobem přibližuje občanům. Pochopitelně lze diskutovat do jaké míry budou výše uvedené zásady v praxi realizovány, respektive aplikovány. Jejich jednoznačnou deklarací se ale Unie svým způsobem více otevírá, odhaluje občanům. Ti tak získávají právo požadovat jejich dodržování. Lze reálně očekávat, že tohoto práva začnou nejrozličnější skupiny občanů (např. zájmová sdružení, novináři apod.) využívat. Lze zde posloužit analogií s zákonem o svobodném přístupu k informacím (zákon č. 106/1999 Sb. ve znění pozdějších předpisů). I zde byly nuceny na jeho základě orgány veřejné moci začít být otevřenější. Nepochybně se našly skupiny občanů, které začaly práva, jež jsou jim přiznána tímto zákonem, využívat. To samé lze očekávat i v Unii. Opět lze zde navíc očekávat i iniciativu Soudního dvora, který bude pravděpodobně zkoumat, do jaké míry jsou jednotlivé sekundární unijní normy v souladu s výše uvedenými zásadami.

V části 1 je také zmíněna řada zásad, které jsou již dnes obsaženy ve stávajících dokumentech upravující institucionální uspořádání EU. Konkrétně se jedná o zásadu volného pohybu - volný pohyb osob, zboží, služeb a kapitálu, jakož i svoboda usazování jsou Uníí a uvnitř Unie zaručeny. Dále pak o zásadu občanství Unie - Občanství Unie má každá osoba, která má státní příslušnost některého členského státu. Občanství Unie doplňuje tuto státní příslušnost, nenahrazuje ji. Rovněž jde o některá práva občanů EU, zejména o:

- právo volně se pohybovat a pobývat na území členských států,

- právo volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu a v obecních volbách v tom členském státě, v němž mají bydliště, za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu.

Rozdělení pravomocí

Principy rozdělení pravomocí

Klíčovou otázkou, kterou se část první zabývá, je rozdělení pravomocí mezi Unii a členské státy. Ocitujeme proto základní zásady:

1. Vymezení působnosti Unie upravuje zásada svěřeni. Výkon působnosti Unie upravují zásady subsidiarity a proporcionality.
2. Podle zásady svěřeni jedná Unie v mezích působnosti, kterou jí členské státy svěřily pro dosažení cílů stanovených v Ústavě. Působnost, která není Ústavou Unii svěřena, zůstává členskými státem.
3. Podle zásady subsidiarity vyvíjí Unie činnost v oblastech, které nespádají do její výlučné působnosti, pouze tehdy a do té míry, kdy cílů zamýšlené činnosti nemohou uspokojivě dosáhnout členské státy, ať už činností na ústřední, regionální či místní úrovni, a kdy jich lze vzhledem k rozsahu nebo účinkům zamýšlené činnosti lépe dosáhnout na úrovni Unie.
4. Podle zásady proporcionality nepřekračuje obsah a forma činnosti Unie rámec toho, co je nezbytné pro dosažení cílů Ústavy.
5. Ústava a právní akty přijaté orgány Unie při výkonu působnosti, která je jí svěřena, jsou nadřazeny právním řádům členských států.
6. Členské státy učiní veškerá vhodná obecná i zvláštní opatření k plnění závazků vyplývajících z Ústavy nebo z aktů přijatých orgány Unie.
7. Svěřuje-li v určité oblasti Ústava Unii výlučnou působnost, může pouze Unie přijímat závazné právní akty a členské státy tak mohou činit pouze tehdy, jsou-li zmocněny Uní nebo provádějí-li akty přijaté Uní.
8. 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.
9. V působnosti Unie je podporovat a zajišťovat koordinaci hospodářských politik a politik zaměstnanosti členských států.
10. V působnosti Unie je vymezit a provádět společnou zahraniční a bezpečnostní politiku včetně postupného vymezení společné obranné politiky.
11. Ve výlučné působnosti Unie je stanovit pravidla hospodářské soutěže nezbytná pro fungování vnitřního trhu a v následujících oblastech:
 - měnová politika pro členské státy, které přijaly euro,
 - společná obchodní politika,
 - celní unie,
 - zachování biologických mořských zdrojů v rámci společné politiky rybolovu.

- uzavřít mezinárodní smlouvu, je-li její uzavření stanoveno v některém právním aktu Unie, je-li nezbytné k tomu, aby Unie mohla vykonávat svou vnitřní působnost nebo dotýká-li se některého vnitřního aktu Unie.
12. Sdílená působnost mezi Unií a členskými státy se uplatňuje v těchto hlavních oblastech:
- vnitřní trh,
 - prostor svobody, bezpečnosti a spravedlnosti,
 - zemědělství a rybolov s výjimkou zachování biologických mořských zdrojů,
 - doprava a transevropské sítě,
 - energie,
 - sociální politika týkající se hledisek vymezených v části III,
 - hospodářská, sociální a územní soudržnost,
 - životní prostředí,
 - ochrana spotřebitelů,
 - společné otázky bezpečnosti v oblasti veřejného zdraví.
 - V působnosti Unie je vyvíjet činnost v oblasti výzkumu, technologického rozvoje a kosmu, zejména vymezovat a provádět programy; výkon této působnosti však nesmí členskými státy bránit ve výkonu jejich působnosti.
 - V oblasti rozvojové spolupráce a humanitární pomoci je v působnosti Unie vyvíjet činnost a provádět společnou politiku; výkon této působnosti však nesmí členskými státy bránit ve výkonu jejich působnosti.
13. Unie přijímá opatření, zejména hlavní směry hospodářské politiky, s cílem zajistit koordinaci hospodářských politik členských států. Členské státy v rámci Unie svou hospodářskou politiku koordinují.
14. Unie přijímá opatření, zejména hlavní směry politiky zaměstnanosti, s cílem zajistit koordinaci politik zaměstnanosti členských států.
15. Unie může přijímat iniciativy pro zajištění koordinace sociálních politik členských států.
16. V oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky zahrnuje působnost Unie všechny oblasti zahraniční politiky, jakož i všechny otázky spojené s bezpečností Unie, včetně postupného vymezování společné obranné politiky, která může vyústit ve společnou obranu.
17. Členské státy aktivně a bezvýhradně podporují společnou zahraniční a bezpečnostní politiku Unie v duchu loajality a vzájemné solidarity a dodržují akty, které Unie v této oblasti přijala. Zdrží se jakéhokoli jednání, které je v rozporu se zájmy Unie nebo které snižuje účinnost jejího působení.
18. Unie může vyvíjet podpůrnou, koordinační a doplňkovou činnost. Oblastmi podpůrné, koordinační a doplňkové činnosti na evropské úrovni jsou:
- průmysl
 - ochrana a zlepšování lidského zdraví
 - výchova, odborné vzdělávání, mládež a sport
 - kultura

- civilní ochrana.

Právně závazné akty přijaté Unií na základě ustanovení upravujících odděleně jednotlivé oblasti nemohou harmonizovat právní a správní předpisy členských států.

19. Pokud se v rámci politik vymezených v části III ukáže pro dosažení některého z cílů stanovených v Ústavě činnost Unie jako nezbytná a Ústava nestanoví k této činnosti nezbytné pravomoci, Rada (myslí se Rada ministrů) na návrh Komise a po obdržení souhlasu Evropského parlamentu jednomyslně přijme vhodné předpisy.

Jakkoliv se nejedná o výčet veškerých ustanovení, je zřejmé, že pravomoci EU jsou poměrně rozsáhlé. Na druhou stranu je třeba konstatovat, že co se týče výlučných pravomocí Unie nedochází k žádnému podstatnému rozšíření oproti současnému stavu. V případě sdílených pravomocí dochází k rozšíření o oblasti:

- sociální politika týkající se hledisek vymezených v části III,
- společné otázky bezpečnosti v oblasti veřejného zdraví.
- prostor svobody, bezpečnosti a spravedlnosti,

Ustanovení o subsidiaritě a pružnosti (bod 3 a bod 19) v zásadě přejímají ustanovení, která jsou formulována v SES. Významnou změnu ale přináší jeden z protokolů k Ústavě (protokoly mají být nedílnou součástí Ústavy) – protokol o používání zásad subsidiarity a proporcionality. Vzhledem k jeho důležitosti si ocitujeme jeho podstatná ustanovení.

1. Každý orgán neustále dbá na dodržování zásad subsidiarity a proporcionality vymezených v článku I-9 Ústavy.
2. Před předložením návrhu právního předpisu povede Komise rozsáhlé konzultace. Tyto konzultace musí případně přihlížet k regionálnímu a místnímu rozměru zamýšlené činnosti. V mimořádně naléhavých případech Komise tyto konzultace nepovede. Své rozhodnutí odůvodní v návrhu.
3. Komise zašle všechny své návrhy právních předpisů a také pozměněné návrhy vnitrostátním parlamentům členských států současně jako normotvůrci Unie (tj. Evropskému parlamentu). Okamžitě po přijetí jsou legislativní usnesení Evropského parlamentu a postoje Rady ministrů zasílány těmito orgány vnitrostátním parlamentům členských států.
4. Komise odůvodní svůj návrh s ohledem na zásady subsidiarity a proporcionality. Každý návrh právního předpisu by měl obsahovat zevrubnou informaci umožňujícími posoudit dodržení zásad subsidiarity a proporcionality. Tato informace by měla obsahovat zhodnocení finančního dopadu návrhu a, jde-li o rámcový zákon, důsledky pro přijetí prováděcích předpisů členskými státy včetně, je-li to třeba, pro regionální předpisy. Důvody umožňující dospět k závěru, že cílů Unie lze lépe dosáhnout na její úrovni, musí být podložen kvalitativními nebo, kdekoli je to možné, kvantitativními údaji. Komise přihlíží k nutnosti postupovat tak, aby každá zátěž, finanční nebo správní, příslušející Unii, vnitrostátním vládám, regionálním nebo místním orgánům, hospodářským subjektům a občanům byla co nejmenší a přiměřená cíli, jehož má být dosaženo.
5. Ode dne předání návrhu právního předpisu Komise může každý vnitrostátní parlament členského státu nebo kterákoli komora vnitrostátního parlamentu ve lhůtě šesti týdnů zaslat předsedům Evropského parlamentu, Rady ministrů a Komise odůvodněné stanovisko uvádějící, proč soudí, že dotýčný návrh není v souladu se zásadou subsidiarity.

diarity. Je věcí vnitrostátního parlamentu nebo komory vnitrostátního parlamentu konzultovat, kde je to vhodné, regionální parlamenty, které mají normotvornou pravomoc.

6. Evropský parlament, Rada ministrů a Komise přihlížejí k odůvodněným stanoviskům, která vydaly vnitrostátní parlamenty členských států nebo komora vnitrostátního parlamentu.

Vnitrostátní parlamenty členských států působící v jednokomorovém systému mají dva hlasy, zatímco každá komora působící v dvoukomorovém systému má jeden hlas.

Pokud odůvodněná stanoviska o nedodržení zásady subsidiarity v návrhu Komise vyjádřila nejméně jedna třetina všech hlasů přidělených vnitrostátním parlamentům členských států a komorám vnitrostátních parlamentů, je Komise povinna svůj návrh přezkoumat. Jde-li o návrh Komise nebo o podnět vycházející od skupiny členských států v rámci ustanovení článku III-160 Ústavy týkajícího se prostoru svobody, bezpečnosti a práva, je třeba nejméně jedné čtvrtiny hlasů.

Po takovém přezkoumání může Komise rozhodnout, že svůj návrh budžachová, změní, nebo jej odvolá. Komise své rozhodnutí odůvodní.

7. Soudní dvůr má pravomoc rozhodovat o žalobách týkajících se porušení zásady subsidiarity některým právním předpisem, které byly podány podle ustanovení článku III-266 Ústavy členskými státy, nebo jimi oznámeny v souladu s jejich právními řády jménem vnitrostátních parlamentů či komorou těchto parlamentů.

Podle stejného článku Ústavy může takové žaloby podávat Výbor regionů u právních předpisů, pro jejichž přijetí Ústava předpokládá, že bude konzultován.

8. Komise každoročně předkládá Evropské radě, Evropskému parlamentu, Radě ministrů a vnitrostátním parlamentům členských států předkládá zprávu o používání článku I-9 Ústavy. Tato zpráva je rovněž předána Výboru regionů a Hospodářskému a sociálnímu výboru.

Z výše uvedeného plyne, že národní parlamenty získávají pravomoc vyjadřovat se zda daný návrh předpisu vyhovuje zásadě proporcionality a subsidiarity. Je to významná pravomoc, kterou doposud národní parlamenty neměly. Je však otázkou, zda-li by při nesouhlasných rozhodnutích, jak je uvedeno výše, nemělo být postupováno jinak než pouze tak, že Komise je povinna svůj návrh přezkoumat. Dále je rovněž otázkou, zda-li by větší roli nemohli sehrát Soudní dvůr, ale i Evropský parlament, respektive Evropská rada, která dané principy v konkrétních případech vymezí. I v případě EU přitom jednoznačně platí, že tato demokratická kontrola, poměrně jednoznačné stanovení, kdy které pravomoci je možno uplatňovat, jsou nezbytnými předpoklady, aby moc, která byla orgánům EU v rámci jednotlivých pravomocí svěřena, byla vykonávána ve prospěch občanů členských států a nikoliv naopak. EU již v současné chvíli je orgánem s poměrně značnými pravomocemi, jež musí být řádně kontrolovány. Neb jinak hrozí nebezpečí, které formuloval již lord Acton v 19. století, respektive tvůrci americké ústavy ve století 18., že každá moc korumpuje a absolutní moc korumpuje absolutně. Že se nejedná o plané obavy, potvrzují události v podobě korupčních afér, ke kterým v současné době dochází v Eurostatu a v některých dalších evropských institucích.

Pravomoci v oblasti zahraniční a bezpečnostní politiky

Zvláštní pozornost nepochybně vzbuzují ustanovení o podpoře v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Zde se závazky zdají být ambiciózní a obtížně vynutitelné. I nedávné události (krize v Kosovu, v Iráku apod.) ukázaly, že jednotlivé členské země mají na poměrně zásadní mezinárodní události rozdílný názor. Požadavek aktivní a bezvýhradní podpory společné zahraniční a bezpečnostní politiky Unie a dodržování aktů, které Unie v této oblasti přijala, stejně jako požadavek zdržet se jakéhokoli jednání, které je v rozporu se zájmy Unie nebo které snižuje účinnost jejího působení, je formulován poměrně ostře a ve své podstatě výrazně omezuje samostatnou zahraniční politiku jednotlivých členských zemí. Nebudeme zde rozebírat politické důsledky a souvislosti daného požadavku. Pouze upozorníme, že je vskutku obtížně vynutitelný a tedy i obtížně dodržitelný. Pokud bude docházet k rozporům mezi členskými státy a Unií (a znovu připomínáme, že Unie v současné době nemá nástroje, jak “neposlušný” členský stát přimět k poslušnosti), pokud budou členské státy preferovat svoje zahraniční představy a zájmy před představami a zájmy Unie, bude to snižovat stabilitu Unie, včetně stability jejího právního řádu. Porušování pravidel se stane obecným a rozšířeným jevem, které bude lákat k následování i v řadě dalších oblastí, jež se zahraniční a bezpečnostní politikou nikterak nespojují. Lze si představit i situaci, kdy některá osoba odmítne dodržovat jiná ustanovení Unie i ustanovení sekundárních právních aktů s poukazem, že členský stát porušuje výše uvedené závazky v zahraniční a bezpečnostní politice.

Jakkoliv by bylo žádoucí, by zahraniční a bezpečnostní politika členských zemí Unie byla v co největším souladu, praktické zkušenosti ukazují, že dosáhnout tohoto stavu je velmi obtížné a v řadě situací, kdy se zájmy jednotlivých členských zemí dostávají do rozporu, prakticky nemožné. Představa, že dané ustanovení tyto rozpory vyřeší, je dle našeho názoru naivní. Lze zde přitom sdílet i obavy, že zahraniční politika Unie může jít v krajním případě proti některým bytostným zahraničním zájmům některé členské země, jež se v důsledku takové situace může octnout pod značným tlakem (zvláště, jedná-li se o malý stát, jež z přirozených důvodů nedisponuje dostatečnou vyjednávací silou). Doporučujeme proto daná ustanovení formulovat obecněji, tak aby členským státům dávala více možností a aby společná zahraniční a bezpečnostní politika vznikala na základě dialogu a aby jednota v dané oblasti byla oním “ideálním cílem”, kterého (přínejmenším prozatím) nelze vždy reálně dosáhnout.

Ambiciózně znějí i další ustanovení v oblasti zahraniční politiky: “Evropská rada určí strategické zájmy Unie a stanoví cíle své společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Rada ministrů tuto politiku vypracuje v rámci strategických směrů stanovených Evropskou radou a způsobem uvedeným v části III. Evropská rada a Rada ministrů přijmou nezbytná evropská rozhodnutí.

Společnou zahraniční a bezpečnostní politiku vykonává ministr zahraničních věcí Unie a členské státy, které k tomu využívají prostředků na vnitrostátní úrovni a na úrovni Unie.

S cílem vymezit společný přístup vedou členské státy v Evropské radě a v Radě ministrů vzájemné konzultace o všech otázkách obecného zájmu týkajících se společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Dříve než každý členský stát podnikne jakékoli kroky na mezinárodní scéně nebo přijme jakýkoli závazek, který by mohl mít dopad na zájmy Unie, poradí se s ostatními v Evropské radě nebo v Radě ministrů. Konvergentní činností zajišťují členské státy to, že Unie bude moci prosazovat své zájmy a hodnoty na mezinárodní scéně. Členské státy jsou mezi sebou solidární.

Evropský parlament je pravidelně konzultován, pokud jde o hlavní hlediska a základní možnosti společné zahraniční a bezpečnostní politiky, a je informován o jejím vývoji.

Evropská rada a Rada ministrů přijímají v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky evropská rozhodnutí jednomyslně kromě případů uvedených v části III. Evropská rada a Rada ministrů jednají na návrh členského státu, ministra zahraničních věcí Unie nebo tohoto ministra s podporou Komise. Evropské zákony a evropské rámcové zákony jsou vyloučeny. Evropská rada může jednomyslně rozhodnout, že Rada ministrů rozhoduje kvalifikovanou většinou i v jiných případech než uvedených v části III.”

I zde z hlediska právního rozboru se domníváme, že se dané proklamace mohou dostat do rozporu s politickou realitou. Právo se tak může stát mrtvým textem. Na straně druhé dané proklamace mohou vést k tlakům na jednotlivé členské země a mohou je za určitých okolností nutit, aby nerespektovaly své zahraniční zájmy.

Orgány Evropské Unie

V části jedna jsou dále základním způsobem definovány orgány EU. Výslovně je řečeno, že „Unie má jednotný institucionální rámec, který má za cíl:

- sledovat cíle Unie,
- podporovat hodnoty Unie,
- sloužit zájmům Unie, jejích občanů a členských států a zajistit celistvost, účinnost a kontinuitu politik a činností zaměřených na dosažení jejích cílů.

Tento institucionální rámec zahrnuje: Evropský parlament, Evropskou radu, Radu ministrů, Evropskou komisi a Soudní dvůr. Každý orgán jedná v mezích pravomocí, které jsou mu svěřeny v Ústavě, v souladu s postupy a podmínkami v ní uvedenými. Orgány mezi sebou plně vzájemně spolupracují.

Evropský parlament

Evropský parlament vykonává spolu s Radou normotvornou a rozpočtovou úlohu, úlohu politické kontroly a konzultace podle podmínek stanovených v Ústavě. Volí předsedu Evropské komise. 2. Evropský parlament volí evropské občany přímo na dobu pěti let, ve svobodných a tajných volbách. Počet poslanců Evropského parlamentu nepřekročí sedm set třicet šest. Zastoupení evropských občanů je zajištěno poměrným sestupným způsobem, přičemž je stanovena minimální hranice čtyř poslanců na členský stát.

Evropská rada

Evropská rada dává Unii podněty nezbytné k jejímu rozvoji a vymezuje její směry a její obecné politické priority. Nevykonává normotvornou úlohu. Evropskou radu tvoří hlavy států nebo předsedové vlád členských států, její předseda a předseda Komise. Jejich jednání se účastní ministr zahraničních věcí Unie. Evropská rada zasedá každé tři měsíce, svolává ji její předseda. Vyžádá-li si to pořad jednání, mohou se členové Evropské rady rozhodnout, že jim bude nápomocen některý ministr a v případě předsedy Komise některý evropský komisař. Pokud to vyžaduje situace, svolá předseda mimořádné zasedání Evropské rady. Nestanoví-li Ústava jinak, usnáší se Evropská rada konsensuálně.

Návrh Ústavy dále definuje funkci předsedy evropské rady a Ministra zahraničních věcí.

Předsedu Evropské rady volí Evropská rada kvalifikovanou většinou na dobu dva a půl roku, zvolen může být ještě jednou. V případě závažné překážky nebo pochybení může Evropská rada stejným postupem jeho funkční období ukončit. Předseda Evropské rady:

- předsedá jednání Evropské rady a vede je,
- zajišťuje jeho přípravu a plynulost ve spolupráci s předsedou Komise a na základě jednání Rady pro všeobecné záležitosti,
- usiluje o usnadnění soudržnosti a konsensu uvnitř Evropské rady,
- po každém zasedání předkládá zprávu Evropskému parlamentu.
- na své úrovni a ve své funkci zastupuje Unii navenek v oblastech týkajících se společné zahraniční a bezpečnostní politiky, aniž by tím byla dotčena působnost ministra zahraničních věcí Unie.
- nesmí vykonávat vnitrostátní poslanecký mandát.

Ministra zahraničních věcí Unie rovněž jmenuje kvalifikovanou většinou Evropská rada, přičemž k jmenování je třeba souhlas předsedy Komise. Ministr zahraničních věcí vede společnou zahraniční a bezpečnostní politiku Unie. Evropská rada může jeho funkční období ukončit podle téhož postupu.

Ministr zahraničních věcí Unie přispívá svými návrhy k vypracování společné zahraniční politiky a provádí ji jako zplnomocněnec Rady ministrů. Stejně postupuje i v oblasti společné bezpečnostní a obranné politiky. Ministr zahraničních věcí Unie je jedním z místopředsedů Evropské komise. Je pověřen vnějšími vztahy a koordinací dalších hledisek zahraniční činnosti Unie. Při výkonu svých funkcí v Komisi, a pouze při výkonu těchto funkcí, podléhá ministr zahraničních věcí Unie postupům, které upravují fungování Komise.

Ustanovení o těchto funkcích rovněž vyvolává široké politické diskuse. Z právního pohledu je třeba konstatovat, že ani jedna z obou funkcí není spojena s formálními, respektive faktickými pravomocemi. Samozřejmě, že neformální postavení těchto funkcí může být značné a jejich představitelé mohou výrazným způsobem ovlivnit faktickou podobu fungování orgánů EU. To mohou ale učinit i jiní představitelé již dnes (např. evropští Komisaři). Jakkoliv je rozumné o smyslu těchto funkcí diskutovat včetně otázky, mají-li být zřízeny, strašit jejich rozsáhlými pravomocemi zatím neodpovídá realitě.

Rada ministrů

Postavení rady ministrů

Rada ministrů vykonává dle návrhu Ústavy společně s Evropským parlamentem normotvornou a rozpočtovou úlohu a dále pak úlohu při vymezování politik a koordinaci podle podmínek stanovených v Ústavě. Rada ministrů se v každém ze svých složení skládá z jednoho zástupce na ministerské úrovni jmenovaného každým členským státem. Pouze tento zástupce je zmocněn zavazovat členský stát, který zastupuje, a vykonávat hlasovací právo. Nestanoví-li Ústava jinak, rozhoduje Rada ministrů kvalifikovanou většinou.

Rada ministrů se de facto skládá z několika rad, podle toho, ministři kterého resortu v ní zasedají. Speciální postavení přitom má Rada pro právní a všeobecné záležitosti a Rada pro zahraniční záležitosti. Rada pro právní a všeobecné záležitosti zajišťuje celistvost

jednání Rady ministrů. Za účasti Komise připravuje zasedání Evropské rady. Rada pro zahraniční záležitosti vypracovává zahraniční politiku Unie podle strategických zásad vymezených Evropskou radou a zajišťuje celistvost její činnosti. Předsedá jí ministr zahraničních věcí Unie.

Na základě rovné rotace zajišťují po dobu nejméně jednoho roku představitelé členských států v Radě ministrů předsednictví s výjimkou složení pro zahraniční záležitosti. Evropská rada přijme evropské rozhodnutí stanovící pravidla této rotace s přihlédnutím k evropské politické a zeměpisné vyváženosti a rozmanitosti členských států.

Kvalifikovaná většina

Rozhoduje-li Evropská rada nebo Rada ministrů kvalifikovanou většinou, je tato vymezena jako většina členských států zastupujících nejméně tři pětiny obyvatel Unie. Nevyžaduje-li Ústava, že Evropská rada nebo Rada ministrů rozhoduje na základě návrhu Komise nebo nerozhoduje-li Evropská rada či Rada ministrů z podnětu ministra zahraničních věcí Unie, tvoří požadovanou kvalifikovanou většinu dvě třetiny členských států zastupujících nejméně tři pětiny obyvatel Unie. Tato ustanovení vstoupí v platnost dnem 1. listopadu roku 2009, po konání voleb do Evropského parlamentu.

Je zřejmé, že daná ustanovení mohou znevýhodňovat malé členské státy. Lze rozumět jejich obavám, že budou v řadě otázek přehlasovány a budou se muset podřítit většině, aniž by s rozhodnutím souhlasily. Na druhou stranu je ale nutné upozornit na jev zvaný “vydírání menšiny většinou”. Pokud by malé členské státy měly neúměrně velké pravomoci, mohly by svůj souhlas podmiňovat přijímáním dalších a dalších podmínek, které neodpovídají jejich váze a postavení. Má tedy určitě smysl o výše uvedených ustanoveních diskutovat. Výsledné řešení by však nemělo zvýhodňovat ani velké ani malé státy.

Evropská komise

Evropská komise dle návrhu Ústavy podporuje obecný evropský zájem a k tomuto účelu činí vhodné podněty. Dbá na používání ustanovení Ústavy a také opatření přijatých jednotlivými orgány podle ní. Pod kontrolou Soudního dvora dohlíží na uplatňování právního řádu Unie. Komise spravuje rozpočet a řídí programy. V souladu s Ústavou vykonává rovněž úlohu v oblasti koordinace, provádění a řízení. S výjimkou společné zahraniční a bezpečnostní politiky a dalších případů uvedených v Ústavě zastupuje Unii navenek. Činí podněty k přijímání jednoletých a víceletých programů Unie s cílem dosáhnout meziinstitucionálních dohod.

Nestanoví-li Ústava jinak, může být normotvorný akt Unie přijat pouze na návrh Komise. Jiné akty se přijímají na návrh Komise, stanoví-li tak Ústava.

Komisi tvoří sbor, který se skládá z jejího předsedy, z ministra zahraničních věcí Unie/místopředsedy, ze třinácti evropských komisařů vybíraných podle systému rovné rotace mezi členskými státy. Tento systém je stanoven v evropském rozhodnutí přijatém Evropskou radou na základě těchto zásad:

- a) pokud jde o určení pořadí a doby působnosti jejich státních příslušníků ve sboru, zachází se s členskými státy na bázi přísně dodržované rovnosti, a proto rozdíl mezi celkovým počtem funkčních období, která vykonávají státní příslušníci dvou daných členských států, nemůže být nikdy větší než jedna,

- b) s výhradou toho, co je uvedeno pod písmenem a), je každý následující sbor složen tak, aby uspokojivě vyjadřoval demografickou a zeměpisnou různorodost všech členských států Unie.

Předseda Komise jmenuje komisaře bez hlasovacího práva, kteří jsou vybráni s přihlédnutím ke stejným kritériím jako členové sboru a kteří pocházejí ze všech členských států.

Tato ustanovení vstoupí v platnost dnem 1. listopadu 2009.

Komise vykonává své funkce zcela nezávisle. Při plnění svých úkolů si evropští komisaři a komisaři nevyžádají ani nepřijmou pokyny od žádné vlády ani od žádné organizace. Komise je jako sbor odpovědná Evropskému parlamentu. Za činnost komisařů je Evropskému parlamentu odpovědný předseda Komise. Podle článku III-243 Ústavy může Evropský parlament přijmout návrh na vyslovení nedůvěry Komisi. Je-li tento návrh přijat, musí evropští komisaři a komisaři kolektivně odstoupit ze svých funkcí. Komise nadále vyřizuje běžné záležitosti až do jmenování nového sboru.

V čele Evropské komise stojí předseda. Kandidáta na předsedu navrhne Evropská rada kvalifikovanou většinou Evropskému parlamentu s přihlédnutím k volbám do Evropského parlamentu a po náležitých konzultacích. Tohoto kandidáta volí Evropský parlament většinou poslanců, kteří ho tvoří. Pokud nezíská tento kandidát většinu, Evropská rada navrhne ve lhůtě jednoho měsíce Evropskému parlamentu nového kandidáta podle stejného postupu.

Každý členský stát určený podle systému rotace sestaví listinu tří osob, mezi nimiž budou zastoupena obě pohlaví a jež pokládá za kvalifikované pro výkon funkce evropského komisaře. Zvolený předseda vybere z každého navrhovaného seznamu jednu osobu, a tak designuje třináct evropských komisařů vybraných pro jejich evropanství a záruku nezávislosti. Předseda, osoby designované za členy sboru včetně budoucího ministra zahraničních věcí Unie, jakož i osoby designované za komisaře bez hlasovacího práva podléhají kolektivně schvalovacímu hlasování Evropského parlamentu. Funkční období Komise je pětileté.

Předseda Komise:

- stanoví směry, v jejichž rámci plní Komise své poslání,
- rozhoduje o jejím vnitřním uspořádání ve snaze zajistit celistvost, účinnost a kolektivní povahu její činnosti,
- z řad členů sboru jmenuje místopředsedy.

Pokud jej o to požádá předseda, vzdá se evropský komisař nebo komisař úřadu.

Evropská komise si v návrhu Ústavy i nadále zachovává postavení nejvýznamnějšího orgánu Unie. Ve srovnání s dosavadním zněním (ve smlouvách o založení ES – a to i ve znění smlouvy z Nice, ESAE) se ale o něco posiluje postavení předsedy Komise, který např. získává větší právo vybírat evropské komisaře (doposud byla jeho role spíše konzultační). Ve světle tohoto postavení je samozřejmě na místě ptát se, zda-li je nutná funkce předsedy Evropské rady, respektive, zda-li existence těchto dvou funkcí nepovede ke zbytečné rivalitě. Je přitom třeba zdůraznit, že obě funkce spadají do sféry moci výkonné, čili nelze příliš uplatnit argument o vzájemné kontrole apod. (nehledě na to, že k této vzájemné kontrole žádná z funkcí neskýtá dostatek pravomocí).

Rozdělení na evropské komisaře (s hlasovacím právem) a komisaře bez hlasovacího práva, vyplývá z rozšiřování Unie. Dosavadní zásada “každý členský stát alespoň jeden komisař” by znamenala neúměrně rozšířit Komisi, přičemž jen velmi obtížně by se vymýšlely nové resorty. Už současný počet 20 resortů se jeví jako nadbytečný. Jakkoliv se o podobu

složení Evropské komise, počet komisařů s hlasovacím a nehlasovacím právem povede asi ještě boj, je třeba upozornit na výše zmíněné ustanovení, které říká, že Komise vykonává své funkce zcela nezávisle. Při plnění svých úkolů si evropští komisaři a komisaři nevyžádají ani nepřijmou pokyny od žádné vlády ani od žádné organizace. Jinými slovy Komisaři by neměli mít žádné vazby k žádné členské zemi, včetně země, jejímiž jsou státními příslušníky, tedy neměly by v rámci své činnosti prosazovat její zájmy. Ačkoliv v praxi není vždy dané ustanovení dodržováno, o čemž svědčí i skutečnost, že principu „každá země alespoň jeden komisař“ se nechtějí vzdát ani malé ani velké země, přece jen institucionální rámec fungování komise za stávajícího stavu i podle návrhu Ústavy vcelku vytváří překážky, aby komisaři mohli někoho jednoznačně upřednostňovat nebo naopak znevýhodňovat. Je proto otázkou, zda trvat na komisařích bez hlasovacího práva. Místo nich by šla kupř. zavést funkce prvního náměstka Komisaře a stanovit, že každý členský stát musí mít buď alespoň jednoho komisaře nebo prvního náměstka komisaře, přičemž ve dvou po sobě jdoucích funkčních obdobích Komise by alespoň v jednom z nich musel mít Komisaře. Upravit by bylo možné i pravidla hlasování Komise, tak aby se odrazilo i postavení prvních náměstků, byť by třeba náměstek měl nižší váhu hlasu. Trvat na počtu Komisařů odpovídajícímu počtu členských států včetně počtu resortů Komise by však jednoznačně vedlo k zbytečnému rozšiřování byrokratického aparátu Komise.

Soudní dvůr, Evropská centrální banka a Účetní dvůr

Soudní dvůr

Soudní dvůr se skládá z Evropského soudního dvora, Soudu vyšší instance a specializovaných soudů. Zajišťuje dodržování práva při výkladu a provádění Ústavy. Evropský soudní dvůr se přitom skládá z jednoho soudce z každého členského státu a je mu nápomocno osm generálních advokátů.

Soud vyšší instance se skládá nejméně z jednoho soudce z každého členského státu; počet soudců je stanoven ve statutu Soudního dvora.

Soudci a generální advokáti Evropského soudního dvora a soudci Soudu vyšší instance jsou vybíráni z osob, které skýtají záruky naprosté nezávislosti, a jsou jmenováni vzájemnou dohodou vlád členských států na dobu šesti let; mohou být jmenováni opakovaně.

Soudní dvůr rozhoduje:

- o žalobách podaných členským státem, orgánem nebo fyzickými či právníckými osobami v souladu s ustanoveními části III,
- na žádost vnitrostátních soudů o předběžných otázkách týkajících se výkladu práva Unie a platnosti aktů přijatých orgány Unie,
- o ostatních případech uvedených v Ústavě.

Bližší rozbor problematiky Soudního dvora je uveden v rozboru části III, Oproti současnému stavu se posiluje postavení specializovaných soudů. Jejich možnost zakotvila Nicecká smlouva, doposud se ale neuplatnily (což je samozřejmě dáno tím, že Smlouva z Nice vstoupila v platnost v zimě letošního roku), jejich postavení je ale nyní zřejmější.

Evropská centrální banka

Evropská centrální banka a vnitrostátní centrální banky tvoří Evropský systém centrálních bank. Evropská centrální banka a vnitrostátní centrální banky členských států, které přijaly měnu Unie, euro, vedou měnovou politiku Unie.

Rozhodovací orgány Evropské centrální banky řídí Evropský systém centrálních bank. Hlavním cílem Evropského systému centrálních bank je zachování cenové stability. Aniž by byl dotčen cíl, kterým je cenová stabilita, poskytuje systém podporu obecným hospodářským politikám v Unii s cílem přispět k uskutečňování cílů Unie. Plní všechny ostatní úkoly centrální banky v souladu s ustanoveními části III a se statutem Evropského systému centrálních bank a Evropské centrální banky.

Evropská centrální banka má právní subjektivitu. Pouze ona je zmocněna k emisi eura. Při výkonu svých pravomocí a ve finančních otázkách je nezávislá. Orgány a instituce Unie se stejně jako vlády členských států zavazují dodržovat tuto zásadu. Evropská centrální banka je v oblastech spadajících do její působnosti konzultována při každém návrhu aktu Unie, jakož i při každém návrhu správních úprav na vnitrostátní úrovni a může vydávat stanoviska.

Účetní dvůr

Účetní dvůr je orgán, který provádí kontrolu účetnictví, zkoumá účty obsahující veškeré příjmy a výdaje Unie a přesvědčuje se o řádnosti finančního řízení. Účetní dvůr se skládá z jednoho státního příslušníka každého členského státu. Jeho členové vykonávají své funkce naprosto nezávisle.

Další orgány

Evropskému parlamentu, Radě ministrů a Komisi je nápomocen Výbor regionů a Hospodářský a sociální výbor, které plní poradní úlohu. Výbor regionů se skládá ze zástupců regionálních a místních samosprávných celků, kteří budmají volební mandát v některém regionálním nebo místním samosprávném celku, nebo jsou politicky odpovědní volenému shromáždění. Hospodářský a sociální výbor se skládá ze zástupců organizací zaměstnavatelů, zaměstnanců a dalších subjektů zastupujících občanskou společnost zejména v hospodářské a sociální, občanské, profesní a kulturní oblasti. Členové obou výborů nesmějí být vázáni žádnými příkazy. Vykonávají svou funkci zcela nezávisle v obecném zájmu Unie.

Daná ustanovení v zásadě přejímají ustanovení, která jsou uvedena v Smlouvě o založení ES.

Sekundární normy unijního práva

Popis stávajícího stavu

Část první návrhu Ústavy EU rovněž definuje právní normy přijímané Unií. Zde dochází k podstatným změnám. Pro srovnání nejprve uvedme současný stav.

Sekundární normy komunitárního práva

Na úrovni komunitárního práva evropská společenství v současné době přijímají následující právní normy:

V případě SES:

- **nařízení** - Článek 249 SES konstatuje, že „nařízení má obecnou platnost. Je závazné po všech stránkách a platí přímo v každém členském státě“. Nařízení bychom tak mohli označit za evropský zákon. Všechny orgány členského státu, správní úřady i soudy jsou povinny nařízení aplikovat. Členský stát nemůže, i kdyby chtěl, zabránit platnosti nařízení uvnitř svého právního řádu. Nařízení vytlačuje veškeré vnitrostátní právo, které je s ním v rozporu. Judikatura Evropského soudního dvora přitom konstatovala, že nařízení neztrácí svoji obecnou závaznost tím, že právní subjekty, pro které v určitém období platí, lze určit podle počtu nebo lze dokonce zjistit jejich totožnost, pokud platí, že toto řešení vyplývá z takového právního aktu, který obecně objektivně popisuje právní a skutkové okolnosti. Nařízení neukládají pouze povinnosti, často svým adresátům přiřazují nejrůznější práva.
- **směrnice** - článek 249 SES říká - „směrnice zavazuje každý stát, kterému je určena, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, přičemž volba forem a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům“. Podstata směrnice tak spočívá v tom, že společenství vydávají směrnici s určitým obsahem úpravy, přičemž tento obsah je potom ve lhůtě stanovené ve směrnici prováděn členskými státy formami a prostředky vnitrostátního práva příslušného členského státu. Pro členské státy je přitom obsah směrnice závazný a teprve jeho provedením do vnitrostátního právního řádu dochází k aplikaci směrnice. Směrnice tedy zavazuje pouze členské státy (a to buď pouze některé nebo všechny), přičemž závaznost se týká výsledku. Závaznost pro členský stát znamená absolutní objektivní povinnost směrnici provést. Členský stát nezabavují této povinnosti ani vnitřní okolnosti. Národní právo je přitom nutno vykládat s přihlédnutím k díce a účelu směrnice.

Volba prostředků k provedení směrnice vychází z toho, že každý stát má své vnitřní zvláštnosti, které se projevují i v systému jeho domácího právního řádu. Směrnice tak reagují na skutečnost, že právní řády jednotlivých členských zemí přes již uskutečněnou harmonizaci mají odlišný historický vývoj, odlišnou strukturu, legislativní proces má rozdílné charakteristiky atd. Lze si to přiblížit tvrzením, že v některém členském státě stačí k provedení směrnice nařízení (rozhodnutí) příslušného orgánu výkonné moci daného členského státu, v jiném členském státě je nutno přijetí zákona apod.
- **rozhodnutí** - článek 249 SES říká, že „rozhodnutí je závazné ve všech svých částech pro toho, komu je určeno“. Adresáty rozhodnutí mohou být fyzické i právnické osoby, jednotlivci, skupiny jednotlivců i členské státy. Rozhodnutí přitom může vyvolat bezprostřední a konkrétní právní následky i pro jinou osobu, než je adresát. Pokud se tak stane lze se proti rozhodnutí bránit žalobou. Článek 230 SES konstatuje, že každá fyzická nebo právnická osoba může podat žalobu pro nepříslušnost, porušení podstatných formálních náležitostí, pro porušení SES nebo právního pravidla týkající se jejího provádění anebo pro zneužití pravomoci vůči rozhodnutí, která jsou ji určena, jakož i proti rozhodnutím, která by vydána ve formě nařízení nebo rozhodnutí určeného jiné osobě, se jí bezprostředně a osobně dotýkají. To je velmi významná pravomoc, která fyzickým a právnickým osobám z členských států ES umožňuje přístup k evropským soudním orgánům. Je však třeba upozornit, že žaloby musí být podány do dvou měsíců, a to podle

okolností od uveřejnění příslušného aktu, nebo jeho oznámení navrhovateli, jinak ode dne, kdy se o něm navrhovatel dozvěděl.

- **doporučení a stanoviska** jsou nezávazné normy, se kterými však nesmí být spojovány negativní důsledky. Pokud orgány ES doporučují určité chování, nebo vydají stanovisko k nějaké situaci, osoba, která se tímto doporučením, respektive stanoviskem řídí, nesmí být za své jednání postižena.

Adresátem doporučení a stanovisek jsou zejména členské státy. Skutečnost, že doporučení a stanoviska nejsou právně závazné, neznámá, že jsou bez právního významu. Jsou zpravidla předpokladem dalšího jednání či postupu. Především pak mají význam pro výklad právních aktů. Evropský soudní dvůr (ESD) dále konstatoval, že orgány členských států jsou k doporučením a stanoviskům povinny přihlížet.

Smlouva o ESAE pak (v článku 161) říká:

- K plnění svých úkolů a za podmínek stanovených v této smlouvě Evropský parlament společně s Radou, Rada a Komise vydávají nařízení, směrnice a rozhodnutí a podávají doporučení nebo zaujímají stanoviska.
- Nařízení má obecnou závaznost. Je závazné ve všech svých částech a bezprostředně použitelné v každém členském státě.
- Směrnice je závazná pro každý stát, kterému je určena, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, přičemž volba forem a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům.
- Rozhodnutí je závazné ve všech svých částech pro toho, komu je určeno.
- Doporučení a stanoviska nejsou závazná.

Z tohoto přehledu plyne, že jednotlivé druhy právních norem jsou stejné jako v případě SES, proto se jimi nebudeme blíže zabývat. Pouze upozorníme, že i Smlouva o založení ESAE dovoluje fyzickým nebo právnickým osobám podat žalobu proti rozhodnutím, která jsou jí určena, jakož i proti rozhodnutím, která, byť vydána ve formě nařízení nebo rozhodnutí určeného jiné osobě, se jí bezprostředně a osobně dotýkají, a to z důvodu nepřislušnosti, porušení podstatných formálních náležitostí, porušení Smlouvy o založení ESAE nebo právního pravidla týkajícího se jejího provádění, anebo pro zneužití pravomoci. Žaloby musí být podány do dvou měsíců, a to podle okolností od uveřejnění příslušného aktu, nebo jeho oznámení navrhovateli, jinak ode dne, kdy se o něm navrhovatel dozvěděl.

Sekundární normy unijního práva

Na úrovni sekundárních norem unijního práva (myslí se unijní právo v užším slova smyslu) se jedná o následující normy:

- společné akce v oblasti zahraniční politiky. Společné akce slouží k řešení specifických situací, při nichž se operační akce ze strany Unie považuje za žádoucí. Společné akce stanoví cíle, rozsah, prostředky, které Unie dostane k dispozici, a je-li to nezbytné, dobu trvání a podmínky svého provádění. Dokud Evropská rada jednomyslně nerozhodne jinak, společná akce trvá. Společné akce zavazují členské státy při zaujímání postojů a při provádění jejich činnosti.
- společné postoje v oblasti zahraniční politiky. Společné, které jsou přijímány jednomyslně Evropskou radou, vymezují přístup Unie, ke konkrétní záležitosti geo-

grafické nebo tématické povahy. Členské státy jsou povinny zajistit, aby jejich národní politiky byly v souladu se společnými postoji.

- rozhodnutí v oblasti zahraniční politiky. Rozhodnutí až na některé výjimky jsou přijímána jednomyslně a týkají se konkrétních otázek
- Společné postupy v oblasti policejní a justiční spolupráce.

Společné postupy v oblasti policejní spolupráce zahrnují:

- a) operativní spolupráci příslušných orgánů včetně policie, celních orgánů a jiných represivních orgánů členských států při předcházení trestných činů, jejich odhalování a vyšetřování;
- b) opatrování, uchovávání, zpracovávání, analýzu a výměnu příslušných informací, včetně informací represivních orgánů o podezřelých finančních transakcích, zejména prostřednictvím Europolu, při respektování příslušných předpisů o ochraně osobních dat;
- c) spolupráci a společné iniciativy v oblasti vzdělávání, výměny styčných důstojníků, vojenských přidělců, nasazení výzbroje a kriminalistického výzkumu;
- d) společné vyhodnocování jednotlivých vyšetřovacích technik při odhalování závažných forem organizované kriminality.

Rada podporuje spolupráci prostřednictvím Europolu a do pěti let od vstupu Amsterodamské smlouvy v platnost zejména:

- a) umožní Europolu usnadňovat a podporovat přípravu a povzbuzovat koordinaci a provádění konkrétních vyšetřovacích akcí příslušných orgánů členských států včetně podpůrných operativních akcí společných týmů, zahrnujících zástupce Europolu;
- b) přijme opatření, která Europolu umožní obracet se na příslušné orgány členských států s žádostí provést a koordinovat vyšetřování ve speciálních případech a rozvíjet konkrétní odborné znalosti, které mohou být předávány členským státům, aby jim pomáhaly při vyšetřování případů organizované kriminality;
- c) podpoří navazování kontaktu mezi vyšetřujícími soudci a vyšetřovateli specializovanými na potírání organizované kriminality ve spolupráci s Europolem;
- d) zavede síť výzkumu, dokumentace a statistiky o přeshraniční kriminalitě.

Společný postup při justiční spolupráci v trestních věcech zahrnuje:

- a) usnadňování a urychlování spolupráce příslušných ministerstev a soudu nebo rovnocenných orgánů členských států v trestním řízení a při výkonu rozhodnutí;
- b) ulehčování extradice mezi členskými státy;
- c) zajišťování slučitelnosti příslušných předpisů členských států, pokud je to nutné k zlepšení této spolupráce;
- d) předcházení jurisdikčních konfliktů mezi členskými státy;
- e) postupné přijímání opatření k zavedení minimálních norem o skutkových podstatách trestných činů a trestech v oblasti organizované kriminality, terorismu a obchodu s drogami.

Rada dále stanoví podmínky a meze, za nichž příslušné orgány uvedené v článku 30 a 31 mohou působit na území jiného členského státu ve spojení a v dohodě s jeho orgány.

Navrhovaný stav

Základní zásady

Návrh Ústavy EU konstatuje následující:

Při výkonu působnosti, která je jí svěřena v Ústavě, používá Unie jako právní nástroje v souladu s ustanoveními části III evropské zákony, evropské rámcové zákony, evropská nařízení, evropská rozhodnutí, doporučení a stanoviska. Evropský zákon je přitom legislativní akt s obecnou působností. Je závazný v celém rozsahu a přímo použitelný ve všech členských státech. Evropský rámcový zákon je legislativní akt, který je závazný pro každý členský stát, kterému je určen, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, přičemž volba formy a prostředků pro dosažení výsledku se ponechává vnitrostátním orgánům.

Evropské nařízení je dle návrhu nelegislativní akt s obecnou působností určený k provádění legislativních aktů a některých zvláštních ustanovení Ústavy. Může být buď závazný celém rozsahu a přímo použitelný ve všech členských státech, nebo zavazovat každý členský stát, kterému je určen, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, přičemž volba formy a prostředků pro dosažení výsledku se ponechává vnitrostátním orgánům.

Evropské rozhodnutí je nelegislativní akt, který je závazný v celém rozsahu. Pokud jsou v něm uvedeni ti, jimž je určeno, je závazné pouze pro ně.

Doporučení a stanoviska přijatá orgány nejsou závazná.

Z hlediska rozdělení na legislativní a nelegislativní akty platí následující ustanovení: Legislativní akty, čili evropské zákony a evropské rámcové zákony na návrh Komise společně přijímá Evropský parlament a Rada ministrů v souladu s obvyklým normotvorným postupem (podle článku III-302). Nedospějí-li oba orgány k dohodě, není dotčený akt přijat. V případech zvlášť uvedených v článku III-165, mohou být evropské zákony a rámcové zákony postupem podle článku III-302 přijímány z podnětu skupiny členských států. (Pozn. existují i další zvláštní případy pro přijímání evropských zákonů a evropských rámcových zákonů, ty ale nejsou pro daný rozbor podstatné).

Nelegislativní akty, čili evropská nařízení a evropská rozhodnutí přijímají Rada ministrů a Komise v případech uvedených v článcích I-35 a I-36 a v případech zvlášť uvedených v Ústavě. Evropská centrální banka přijímá evropská nařízení a evropská rozhodnutí, opravňuje-li ji k tomu Ústava. Evropské zákony a rámcové zákony přitom podle článku I-35 mohou na Komisi přenést působnost vydávat nařízení přenesené působnosti, která doplňují nebo pozměňují některé méně podstatné součásti zákona či rámcového zákona. Zákony a rámcové zákony výslovně vymezují cíle, obsah, rozsah a dobu trvání přenesené působnosti. Předmětem pověření nemohou být součásti, které mají pro danou oblast zásadní význam. Ty jsou vyhrazeny zákonům nebo rámcovým zákonům. Evropské zákony a rámcové zákony dále musí výslovně vymezit prováděcí podmínky, jimž podléhá přenos působnosti. Tyto podmínky mohou spočívat v následujících možnostech:

- Evropský parlament nebo Rada ministrů se mohou rozhodnout, že přenos působnosti odvolají,
- nařízení přenesené působnosti může vstoupit v platnost pouze tehdy, nevysloví-li ve lhůtě stanovené zákonem nebo rámcovým zákonem Evropský parlament nebo Rada ministrů žádné námitky.
- Pro účely předcházejících dvou bodů se Evropský parlament usnáší většinou hlasů svých členů a Rada ministrů rozhoduje kvalifikovanou většinou.

Pokud bychom měli použít jednak terminologii komunitárního práva a jednak terminologii českého právního řádu lze:

- evropské zákony dle návrhu Ústavy přirovnat k nařízením dle komunitárního práva
- evropské rámcové zákony dle návrhu Ústavy přirovnat ke směrnicím dle komunitárního práva
- evropská nařízení dle návrhu Ústavy přirovnat k nařízením, respektive vyhláškám dle domácího právního řádu
- evropská rozhodnutí dle návrhu Ústavy přirovnat k rozhodnutím dle komunitárního práva

Z výše uvedeného výčtu plyne, že se, pokud srovnáme současný stav a návrh Ústavy Unie, jednak mění označování sekundárních norem unijního práva a jednak, což je podstatnější, na Komisi a další orgány více přenáší pravomoc přijímat normy, které upravují zákonné normy. Na jednu stranu tato skutečnost může být hodnocena pozitivně, protože se zvýší operativnost při schvalování norem unijního práva i proto, že evropské zákony a evropské rámcové zákony se nebudou muset týkat detailních otázek. Na druhou stranu je otázkou, do jaké míry evropská nařízení budou přijímána, zda nevznikne při jejich schvalování nějaký demokratický deficit a zda nebude existovat ze strany Komise a případně Rady tendence uplatňovat prostřednictvím těchto norem větší vliv, než jim přísluší.

Oblast zahraniční politiky

V oblasti zahraniční politiky se i nadále přijímají rozhodnutí, mění se však jejich význam:

- Podle návrhu Ústavy Unie vede společnou zahraniční a bezpečnostní politiku:
 - a) vymezováním obecných směrů,
 - b) přijímáním evropských rozhodnutí o:
 - i) akcích Unie,
 - ii) postojích Unie,
 - iii) provádění akcí a postojů,
- Rada ministrů přijme evropská rozhodnutí nezbytná pro vymezení a provádění společné zahraniční a bezpečnostní politiky na základě obecných zásad a strategických směrů vymezených Evropskou radou.
- Vyžaduje-li mezinárodní situace operativní akci Unie, přijme Rada ministrů nezbytná evropská rozhodnutí. Tato rozhodnutí stanoví cíle, rozsah a prostředky, které mají být Unii poskytnuty, jakož i podmínky týkající se provádění akce, a je-li to nutné, i její trvání. Dojde-li ke změně okolností majících zřetelný vliv na otázku, která je předmětem takového evropského rozhodnutí, přezkoumá Rada ministrů zásady a cíle této akce a přijme nezbytná evropská rozhodnutí. Dokud se Rada ministrů neusnesla, je evropské rozhodnutí o akci Unie ponecháno v platnosti.
- Rada ministrů přijímá evropská rozhodnutí, která vymezují postoj Unie ke konkrétní otázce zeměpisné nebo tematické povahy. Členské státy dbají na to, aby jejich vnitrostátní politika byla v souladu s postojem Unie.

Evropská rozhodnutí zavazují členské státy při zaujímání postojů a při provádění jejich akcí. Informace o každém vnitrostátním postoji nebo akci, které jsou zamýšleny podle evropského rozhodnutí musí být poskytnuta s dostatečným předstihem, aby se v případě potřeby mohly konat předběžné konzultace v Radě ministrů. Povinnost předběžného in-

formování se nevztahuje na předpisy, které představují pouhé převzetí evropských rozhodnutí.

Evropská rozhodnutí v oblasti zahraniční politiky přijímá Rada ministrů jednomyslně. Zdržení se hlasování přítomných nebo zastoupených členů nebrání přijetí těchto rozhodnutí.

Každý člen Rady ministrů, který se zdrží hlasování, může doplnit své zdržení se formálním prohlášením. V takovém případě není povinen používat evropské rozhodnutí, ale souhlasí s tím, aby toto rozhodnutí zavazovalo Unii. V duchu vzájemné solidarity se daný členský stát zdrží jakéhokoli postupu, který by se mohl dostat do rozporu s činností Unie založenou na tomto rozhodnutí nebo pro ni představovat překážku, a ostatní členské státy jeho postoj respektují. Pokud však členové Rady ministrů, kteří své zdržení se hlasování doplnili o takovéto prohlášení, představují nejméně jednu třetinu členských států zastupujících nejméně jednu třetinu obyvatelstva Unie, není rozhodnutí přijato.

Kvalifikovanou většinou přijímá Rada ministrů následující rozhodnutí:

- a) přijímá-li na základě evropského rozhodnutí Evropské rady, týkajícího se strategických zájmů a cílů Unie (podle článku III-194 odstavce 1) evropská rozhodnutí vztahující se na akce a postoje Unie,
- b) přijímá-li rozhodnutí o akci nebo postoji Unie na návrh, jenž jí předkládá ministr na základě zvláštní žádosti, kterou mu Evropská rada předala z vlastního podnětu nebo z podnětu tohoto ministra,
- c) přijímá-li jakékoli evropské rozhodnutí, jímž se provádí akce nebo postoj Unie,
- d) přijímá-li evropské rozhodnutí o jmenování zvláštního představitele v souladu s článkem III-203.

Pokud však u rozhodnutí, jež jsou přijímána kvalifikovanou většinou, některý člen Rady ministrů prohlásí, že má v úmyslu vzhledem k životně důležitým vnitrostátním politickým důvodům, které přednese, postavit se proti přijetí některého evropského rozhodnutí, jež má být přijato kvalifikovanou většinou, nepřistoupí se k hlasování. Ministr zahraničních věcí Unie v těsné spolupráci s daným členským státem hledá přijatelné řešení pro tento stát. Pokud je nenajde, může Rada ministrů, která se usnáší kvalifikovanou většinou, požádat, aby byla tato otázka předložena Evropské radě s cílem přijetí jednomyslného rozhodnutí.

Důležité je rovněž ustanovení, že Evropská rada může jednomyslně rozhodnout, že Rada ministrů rozhoduje kvalifikovanou většinou v jiných případech, než jsou ty, které jsou uvedeny v odstavci 2.

Z výše uvedených ustanovení je opět zřejmé, že se pravomoc Unie v oblasti zahraniční politiky rozšiřuje. Členským zemím však zůstávají i nadále významné pravomoci a lze říci, že kterákoliv země může svým nesouhlasným stanoviskem zabránit přijetí kteréhokoliv rozhodnutí. Pochopitelně je otázkou, do jaké míry budou jednotlivé členské země odvážné k takovýmto krokům, zda v případě jejich nesouhlasu na ně nebude vyvíjen tlak, aby své rozhodnutí přehodnotili. Nicméně institucionálně existují mechanismy, jak zabránit přijetí rozhodnutí, se kterým členský stát nesouhlasí.

Pozastavení příslušnosti k Unii, vystoupení z Unie

Další oblastí, kterou návrh Ústavy ve své první části upravuje, je pozastavení příslušnosti k Unii, respektive možnost vystoupení z Unie.

Z hlediska pozastavení příslušnosti k Unii platí následující ustanovení:

- Na odůvodněný návrh členských států, Evropského parlamentu nebo Komise a po obdržení souhlasu Evropského parlamentu, může Rada ministrů, která se usnáší čtyřpětinovou většinou svých členů, přijmout evropské rozhodnutí, v němž se konstatuje existence zřetelného nebezpečí, že jeden z členských států závažně porušil hodnoty uvedené v článku 2. Rada před vyslovením tohoto zjištění vyslechne dotýčný členský stát a podle stejného postupu mu může předat doporučení. Rada ministrů pravidelně ověřuje, zda důvody, které vedly k tomuto zjištění, zůstávají nadále v platnosti.
- Na návrh jedné třetiny členských států nebo Komise a po obdržení souhlasu Evropského parlamentu může Evropská rada usnášející se jednomyslně přijmout evropské rozhodnutí, v němž se konstatuje, že došlo k závažnému a trvalému porušení hodnot uvedených v článku 2 jedním z členských států, poté, co členský stát vyzve, aby se k této věci vyjádřil. Bylo-li učiněno dané zjištění, může Rada ministrů kvalifikovanou většinou přijmout evropské rozhodnutí, kterým se pozastavují některá práva vyplývající pro dotýčný členský stát z použití Ústavy včetně hlasovacích práv členského státu v Radě ministrů. Rada ministrů přitom přihlédne k možným důsledkům tohoto pozastavení pro práva a povinnosti fyzických a právnických osob. Tento členský stát zůstává v každém případě vázán povinnostmi, které pro něj vyplývají z Ústavy. Rada ministrů se může později kvalifikovanou většinou usnést, že přijme evropské rozhodnutí, které změní nebo zruší opatření přijatá podle odstavce 3, jestliže se změnila situace, která vedla k přijetí těchto opatření. Pro účely předcházejících dvou bodů se Rada ministrů usnáší bez přihlédnutí k hlasování dotýčného členského státu. Evropský parlament se usnáší dvoutřetinovou většinou odevzdaných hlasů, které představují většinu jeho členů.

Z hlediska dobrovolného vystoupení z Unie návrh Ústavy konstatuje, že “každý členský stát se v souladu se svými ústavními pravidly může rozhodnout vystoupit z Evropské unie.

Členský stát, který se rozhodne, že vystoupí, oznámí svůj úmysl Evropské radě, která toto oznámení přijme. S ohledem na směry Evropské rady Unie dojedná a uzavře s tímto státem dohodu stanovící způsob jeho vystoupení s přihlédnutím k rámci jeho budoucích vztahů s Unií. Tuto dohodu uzavírá jménem Unie Rada ministrů, která se usnáší kvalifikovanou většinou po obdržení souhlasu Evropského parlamentu. Představitel členského státu, který vystupuje, se v Evropské radě nebo v Radě ministrů neúčastní ani jednání ani rozhodnutí, která se ho týkají. Ústava přestává pro dotýčný členský stát platit od data, kdy vstoupí v platnost dohoda o vystoupení, nebo, nedojde-li k tomu, dva roky od oznámení uvedeného v odstavci 2, kromě případu, kdy Evropská rada po dohodě s dotýčným členským státem rozhodne o prodloužení této lhůty.

Požádá-li stát, který z Unie vystoupil, o nové přistoupení, podléhá tato žádost standardnímu postupu podle článku 57.

Zakotvení možnosti vystoupení z Unie lze hodnotit jednoznačně kladně. Dosavadní smlouvy možnost vystoupení z Evropského společenství ani z ESAE neřešily. Co se týče vy-

stoupení z EU, vzhledem k tomu, že zatím EU nemá právní subjektivitu, mohl členský stát odstoupit od Smlouvy o založení EU, respektive mohl vypovědět přístupovou smlouvu k EU. Dosavadní konstrukce však byly právně poměrně nejednoznačné a mohly způsobovat řadu problémů.

Svým způsobem lze přivítat i možnost pozastavení členství, protože tato možnost vytváří tlak, aby členský stát dodržoval své závazky. Doposud Smlouva o založení EU dovolu- je pozastavit některému členskému státu práva, včetně hlasovacích práv, jež oplynou ze Smlouvy o založení EU. Současný návrh je preciznější, zapojuje do dané otázky Evropský parlament a další orgány.

Charta základních práv Unie

Přehled základních práv

Část druhá návrhu Ústavy obsahuje Chartu základních práv Unie. Tato charta vychází z textu Všeobecné deklarace lidských práv, z Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, z Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, z Evropské Úmluvy o lidských právech a základních svobodách, z Úmluvy o právech dítěte, z Evropské sociální charty a z některých dalších dokumentů. Dále Charta přebírá některá ustanovení, které obsahují stávající integrační smlouvy (typu právo volného pohybu zboží, osob a kapitálu).

K základním právům dle návrhu Ústavy patří:

- Lidská důstojnost. Lidská důstojnost je nedotknutelná. Musí být zachována a chráněna.
- Právo na život. Každý má právo na život. Nikdo nesmí být odsouzen k trestu smrti nebo popraven.
- Zákaz mučení a nelidského nebo ponižujícího zacházení či trestu
- Zákaz otroctví a nucené práce. Nikdo nemůže být držen v otroctví nebo nesvobodném postavení. Nikomu nemůže být uloženo vykonávat nucenou nebo nedobrovolnou práci. Obchodování s lidmi je zakázáno.
- Právo na svobodu a bezpečnost
- Úcta k soukromému a rodinnému život. Každý má právo na to, aby byl ctěn jeho soukromý a rodinný život, jeho obydlí a jeho sdělení.
- Ochrana osobních údajů
- Právo uzavřít manželství a právo založit rodinu
- Svoboda projevu a informací
- Svoboda shromažďování a sdružování
- Svoboda umění a věd. Umění a vědecký výzkum nesmí být omezovány. Akademická svoboda musí být zachována.
- Právo na vzdělání. Každý má právo na vzdělání a přístup k odbornému a dalšímu vzdělávání. Toto právo zahrnuje možnost bezplatné povinné školní docházky. Svoboda zakládat vzdělávací zařízení při náležitém respektování demokratických zásad a práva rodičů zajistit vzdělání a vyučování svých dětí v souladu s jejich nábo-

ženským, filozofickým a pedagogickým přesvědčením musí být zachováno podle vnitrostátních zákonů upravujících uplatňování této svobody a tohoto práva.

- Právo svobodné volby povolání a právo pracovat. Každý má právo pracovat a vykonávat svobodně zvolené nebo přijaté povolání. Každý občan Unie může svobodně hledat zaměstnání, pracovat a vykonávat právo usazování a poskytování služeb v kterémkoli členském státě.
- Svoboda podnikání. Svoboda podnikání se uznává podle právního řádu Unie a podle vnitrostátních zákonů a zvyklostí.
- Právo na vlastnictví. Každý má právo vlastnit zákonně nabytý majetek, užívat ho, nakládat s ním a odkazovat jej. Nikdo nesmí být zbaven svého majetku kromě situace, kdy je to ve veřejném zájmu, a to v případech a za podmínek stanovených zákonem a při poskytnutí spravedlivé náhrady v přiměřené lhůtě. Způsob užívání majetku může rovněž být upraven zákonem do té míry, do jaké je to z hlediska veřejného zájmu nezbytné. Duševní vlastnictví je chráněno.
- Rovnost před zákonem. Před zákonem jsou si všichni rovni.
- Zákaz diskriminace. Nepřipouští se žádná diskriminace založená zejména na pohlaví, rase, barvě pleti, etnickém nebo sociálním původu, genetických rysech, jazyku, náboženském vyznání nebo víře, politických názorech či jakémkoli jiném světovém přesvědčení, příslušnosti k národnostní menšině, majetku, narození, zdravotním postižení, věku nebo sexuální orientaci.
- Kulturní, náboženská a jazyková rozmanitost. Unie zachovává kulturní, náboženskou a jazykovou rozmanitost.
- Rovnost mužů a žen. Rovnost mužů a žen ve všech oblastech včetně zaměstnání, práce a odměny za práci musí být zajištěna. Zásada rovnosti nebrání zachování nebo přijetí opatření poskytujících zvláštní výhody ve prospěch nedostatečně zastoupeného pohlaví.
- Právo na kolektivní vyjednávání a vystupování. Pracovníci a zaměstnavatelé či jejich příslušné organizace mají v souladu s právem Unie a vnitrostátními předpisy a zvyklostmi právo sjednávat a uzavírat na příslušných úrovních kolektivní smlouvy a v případě střetu zájmů vést kolektivní akce na obranu svých zájmů, včetně stávků.
- Právo na zprostředkování práce. Každý má právo na bezplatné zprostředkování práce.
- Ochrana v případě neoprávněného propuštění. Každý pracovník má v souladu s právem Unie a s vnitrostátními právními předpisy a zvyklostmi právo na ochranu před neoprávněným propuštěním.
- Slušné a spravedlivé pracovní podmínky. Každý pracovník má právo na pracovní podmínky, které zachovává jeho zdraví, jeho bezpečnost a důstojnost. Každý pracovník má právo na stanovení maximální přípustné pracovní doby, na denní a týdenní odpočinek a na každoroční placenou dovolenou.
- Zákaz dětské práce a ochrana mladých lidí při práci. Zaměstnávat děti se zakazuje. Aniž by tím byla dotčena příznivější pravidla a omezené výjimky, minimální věk pro přijetí do zaměstnání nesmí být nižší než minimální věk pro ukončení povinné školní docházky. Mladí lidé přijatí do práce musí práci vykonávat za podmínek odpovídajících jejich věku a být chráněni před hospodářským vykořisťováním a před

každou prací, která by mohla ohrozit jejich bezpečnost, zdraví nebo tělesný, duševní, mravní nebo společenský vývoj nebo narušit jejich vzdělávání.

- Rodinný a pracovní život. Rodina požívá právní, hospodářské a sociální ochrany. V zájmu zachování souladu mezi rodinným a pracovním životem má každý právo na ochranu před propuštěním z důvodu spojeného s mateřstvím a právo na placenou mateřskou dovolenou a na rodičovskou dovolenou po narození nebo osvojení dítěte.
- Ochrana zdraví. Každý má právo na přístup k preventivní zdravotní péči a na poskytnutí lékařské péče podle podmínek stanovených ve vnitrostátních právních předpisech a zvyklostech. Při vymezení a provádění všech politik a činností Unie je zajištěn vysoký stupeň ochrany lidského zdraví.
- Ochrana životního prostředí. Vysoká úroveň ochrany životního prostředí a zvyšování jeho kvality musí být začleněny do politik Unie a zajištěny v souladu se zásadou udržitelného rozvoje.
- Právo volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu
- Právo volit a být volen v obecních volbách. Každý občan Unie má právo volit a být volen v obecních volbách v členském státě, v němž má bydliště, za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu.
- Petiční právo. Každý občan Unie a každá fyzická osoba pobývající nebo právnická osoba mající své statutární sídlo v jednom členském státě má petiční právo k Evropskému parlamentu.
- Volný pohyb a pobyt. Každý občan Unie má právo volně se pohybovat a bydlet na území členských států.
- Diplomatická a konzulární ochrana. Každý občan Unie má na území třetí země, ve které členský stát, jehož je státním příslušníkem, nemá své zastoupení, právo na ochranu diplomatickými nebo konzulárními orgány kteréhokoli členského státu za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu.
- Právo na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces. Každý, jehož práva a svobody zaručené právním řádem Unie jsou porušovány, má za podmínek stanovených tímto článkem právo na účinnou soudní ochranu. Každý má právo, aby jeho věc v přiměřené lhůtě spravedlivě a veřejně projednal nezávislý a nestranný soud, předem ustavený zákonem. Každému musí být umožněno poradit se, dát se hájit a zastupovat. Bezplatná právní pomoc je poskytnuta všem, kdo nemají dostatečné prostředky, pokud je to nezbytné k tomu, aby jim byl zajištěn skutečný přístup ke spravedlnosti.
- Presumpce nevinny a právo na obhajobu. Na každého obviněného se vztahuje presumpce nevinny, dokud není jeho vina prokázána podle zákona. Každému obviněnému je zaručeno zachování práva na obhajobu.
- Zásady zákonnosti a přiměřenosti trestných činů a trestů

Přesah základních práv

Pokud někde dochází k určitému rozšíření nebo přesahu práv a svobod uvedených v těchto dokumentech, je to podle našeho názoru v následujících oblastech:

- Každý má právo na to, aby byla zachována jeho fyzická a duševní integrita. V lékařství a biologii se musí dodržovat zejména:
 - a) svobodný a poučený souhlas dotčené osoby daný zákonem stanoveným způsobem,
 - b) zákaz eugenických praktik, zejména těch, jejichž cílem je výběr lidských jedinců,
 - c) zákaz používat lidské tělo a jeho části jakožto zdroje finančních výdělků,
 - d) zákaz reprodukčního klonování lidských bytostí.
- Hromadné vyhoštění je zakázáno. Nikdo nesmí být vystěhován, vyhoštěn nebo vydán do státu, v němž mu hrozí vážné nebezpečí, že by mohl být vystaven trestu smrti, mučení nebo jinému nelidskému nebo ponižujícímu zacházení nebo trestu.
- Pracovníci nebo jejich zástupci musí mít na příslušných úrovních zaručeno právo na včasné informace a konzultace za podmínek, které stanoví právo Unie a vnitrostátní právní předpisy a zvyklosti.
- Práva starších osob: Unie uznává a zachovává práva starších osob na to, aby vedly důstojný a nezávislý život a podílely se na společenském a kulturním životě.
- Začleňování zdravotně postižených osob. Unie uznává a zachovává právo postižených osob na opatření, jejichž cílem je zajistit jejich nezávislost, zapojení do společnosti a do pracovní činnosti a jejich účast na životě společnosti.
- Jednotlivé politiky Unie musí zajišťovat vysokou úroveň ochrany spotřebitele.
- Sociální zabezpečení a sociální pomoc. Unie uznává a zachovává nárok na dávky sociálního zabezpečení a na sociální služby zajišťující ochranu v takových případech, jako je mateřství, nemoc, pracovní úrazy, závislost nebo stáří, stejně jako v případě ztráty zaměstnání, a to v souladu s postupy stanovenými právem Unie a vnitrostátními právními předpisy a zvyklostmi. Každý, kdo oprávněně pobývá a pohybuje se uvnitř Evropské unie, má nárok na dávky sociálního zabezpečení a na sociální výhody v souladu s právem Unie a vnitrostátními právními předpisy a zvyklostmi. Za účelem boje proti vyloučení ze společnosti a chudobě Unie uznává a zachovává právo na sociální výpomoc a bytovou pomoc, jejichž cílem je zajistit důstojnou existenci pro všechny, kdo nemají dostatečné prostředky, v souladu s pravidly ustanovenými právem Unie a vnitrostátními právními předpisy a zvyklostmi.
- Každý má právo na to, aby jeho záležitosti byly orgány, institucemi a agenturami Unie řešeny nestranně, spravedlivě a v přiměřené lhůtě. Toto právo zahrnuje především:
 - a) právo každého být vyslechnut před přijetím individuálního opatření, které by se ho mohlo nepříznivě dotknout,
 - b) právo každého na přístup k dokumentům, které se ho týkají, při zachování oprávněných zájmů důvěrnosti a profesního a obchodního tajemství,
 - c) povinnost správních orgánů odůvodňovat svá rozhodnutí.
- Každý má právo na to, aby v souladu s obecnými zásadami společnými právům členských států, mu Unie nahradila každou škodu, kterou mu při plnění svých povinností způsobí její orgány nebo její pracovníci.
- Každý se může písemně obrátit na orgány Unie v jednom z úředních jazyků Ústavy a musí obdržet odpověď ve stejném jazyce.
- Nikdo nesmí být v trestním řízení stíhán nebo trestán za čin, za který už byl v Unii v souladu se zákonem pravomocně zproštěn obžaloby nebo odsouzen.

Z výše uvedeného přehledu plyne, že rozsah přesahu není značný, nehledě na to, že některé z výše uvedených bodů (např. právo na nestranné vyřízení svých záležitostí) jsou v té či oné míře řešeny ve vnitrostátních předpisech členských zemí EU. Kontroverzi tak může vyvolat zejména poslední bod, jehož znění by prakticky vylučovalo, aby jedna osoba by za stejný trestný čin, byla stíhána ve dvou členských zemích EU. Předně je třeba uvést, že znění tohoto bodu je otevřeno. Lze ale souhlasit s názory, které poukazují, že trestní právo v jednotlivých členských zemích vykazuje značné rozdíly, že jeden trestný čin může mít rozdílné důsledky (dopady) ve více členských zemích a že tedy za současné situace by dané znění mohlo znemožňovat stíhání, respektive činit obtížně stíhatelné některé trestné činy, které přitom mají závažný mezinárodní dopad. Výše uvedené znění by jako nutnou podmínku vyžadovalo víceméně jednotný systém evropského trestního práva, což se v dohledné době nezdá příliš pravděpodobné.

Konkrétní politiky Unie

V třetí části se návrh Ústavy zabývá jednotlivými politikami Unie.

Přejmutí ustanovení SES

Články III-1 až III-156 v zásadě přebírají ustanovení SES. Týkají se tedy volného pohybu osob, zboží, služeb a kapitál, společných politik v hospodářské soutěži, zemědělství, dopravě, ochraně spotřebitele, životním prostředí apod. Rozdílu oproti SES je minimum, zejména rozdílu obsahových. Nelze říci, že by se Unie rozšiřovala svou pravomoc na úkor členských států. Jediná podstatná změna tak spočívá v tom, že SES již nebude samostatnou smlouvou. Návrh Ústavy Unie předpokládá, že SES, stejně jako Smlouva o založení EU, budou zrušeny. Návrh Ústavy ale i nadále počítá s existencí SEAE.

Je pravdou, že se, v souvislosti se změnou struktury sekundárních norem unijního práva, poněkud mění pravidla pro přijímání jednotlivých norem pro danou konkrétní oblast. K této problematice se ještě vrátíme.

Politika v oblasti bezpečnosti, svobody a práva

Relativně nově je upravena problematika svobody, bezpečnosti a práva. Výslovně se konstatuje, že “Unie tvoří prostor svobody, bezpečnosti a práva, kde jsou s přihlédnutím k různým tradicím a právním systémům členských států dodržována základní práva. Zajišťuje, že na vnitřních hranicích nebude probíhat kontrola osob, že se bude rozvíjet společná politika v oblasti azylu a přistěhovalectví a že kontrola na vnějších hranicích bude založena na solidaritě mezi členskými státy a bude nestranná vůči státním příslušníkům třetích zemí. Pro potřeby této kapitoly je s osobami bez státní příslušnosti nakládáno stejně jako se státními příslušníky třetích zemí. Unie usiluje o zajištění vysoké úrovně bezpečnosti na základě preventivních opatření a boje proti zločinnosti, proti rasismu a xenofobii, opatření pro koordinaci a spolupráci mezi příslušnými policejními a soudními orgány, jakož i na základě vzájemného uznávání soudních rozhodnutí v trestních věcech a, pokud je to nutné, na sbližování trestního práva. Unie usnadňuje přístup k soudním orgánům, především díky zásadě vzájemného uznávání soudních a mimosoudních rozhodnutí v občanských věcech.

Rada ministrů může na návrh Komise přijmout evropská nařízení nebo rozhodnutí, která stanoví způsob, jakým budou členské státy, ve spolupráci s Komisí, postupovat při objektivním a nestranném hodnocení toho, jak orgány členských států provádějí politiky Unie podle této kapitoly, především proto, aby podpořily plné používání zásady o vzájem-

ném uznávání. O obsahu a výsledcích tohoto hodnocení je informován Evropský parlament, jakož i vnitrostátní parlamenty členských států.

Unie rozvíjí tuto politiku s cílem:

- a) zajistit, aby osoby bez ohledu na svou státní příslušnost nebyly kontrolovány při překračování vnitřních hranic;
- b) zajistit kontrolu osob a účinný dohled při překračování vnějších hranic,
- c) postupně zavádět integrovaný systém řízení na vnějších hranicích.

K tomuto účelu evropský zákon nebo rámcový zákon stanoví opatření týkající se:

- a) společné vízové politiky a dalších krátkodobých povolení k pobytu,
- b) kontrol, jimž podléhají osoby překračující vnější hranice,
- c) podmínek, za kterých požívají státní příslušníci třetích zemí po krátkou dobu svobody cestování v Unii,
- d) veškerých opatření nezbytných pro postupné ustavení integrovaného systému řízení na vnějších hranicích,
- e) neexistence kontroly osob bez ohledu na jejich státní příslušnost při překračování vnitřních hranic.

Unie vyvíjí společnou politiku týkající se azylu a dočasné ochrany s cílem poskytnout vhodný status každému státnímu příslušníkovi třetí země, který potřebuje mezinárodní ochranu, a zajistit dodržování zásady neodepření vstupu. Tato politika musí být v souladu s Ženevskou úmluvou ze dne 28. července 1951 a s Protokolem ze dne 31. ledna 1967 o právním postavení uprchlíků a s ostatními příslušnými smlouvami. K tomuto účelu evropský zákon nebo rámcový zákon stanoví opatření týkající se společného evropského azylového systému, který obsahuje:

- a) jednotný azylový status pro státní příslušníky třetích zemí platný v celé Unii,
- b) jednotný status doplňkové ochrany pro státní příslušníky třetích zemí, kteří potřebují mezinárodní ochranu, aniž by získali evropský azyl,
- c) společný režim dočasné ochrany vysídlených osob v případě hromadného příchodu,
- d) společný postup pro udělování a odnímání jednotného azylového statusu nebo statusu doplňkové ochrany,
- e) kritéria a mechanismy pro určení členského státu odpovědného za projednání žádosti o azyl nebo doplňkovou ochranu,
- f) normy týkající se podmínek pro přijímání žadatelů o azyl nebo o doplňkovou ochranu,
- g) partnerství a spolupráci se třetími zeměmi pro řízení toků osob žádajících o azyl a nebo o doplňkovou či dočasnou ochranu.

V případě, kdy by se několik členských států dostalo do nouzové situace vyznačující se náhlým přívalem státních příslušníků ze třetích zemí, může Rada ministrů na návrh Komise přijmout evropská nařízení nebo rozhodnutí obsahující dočasná opatření ve prospěch jednoho nebo více zainteresovaných členských států. Rada ministrů rozhoduje po konzultaci s Evropským parlamentem.

Unie dále vyvíjí společnou přistěhovaleckou politiku, jejímž cílem je ve všech etapách zajistit účinné řízení migračních vln, nestranné zacházení pro příslušníky třetích zemí, kteří mají v členských státech oprávněný pobyt, jakož i prevenci a zesílený boj proti nedovolenému přistěhovalectví a obchodování s lidmi.

Za tímto účelem stanoví evropský zákon nebo rámcový zákon opatření v následujících oblastech:

- a) podmínky vstupu a pobytu a pravidla, podle nichž členské státy udělují dlouhodobá víza a vydávají povolení k pobytu, včetně těch, která jsou udělována za účelem slučování rodin;
- b) vymezení práv státních příslušníků třetích zemí, kteří oprávněně pobývají v některém členském státě, včetně podmínek upravujících svobodu pohybovat se a pobývat v ostatních členských státech;
- c) nedovolené přistěhovalectví a nedovolený pobyt včetně vykázaní a vracení osob s neoprávněným pobytem,
- d) boj proti obchodování s lidmi, především s ženami a dětmi.

Evropský zákon nebo rámcový zákon může stanovit opatření pro povzbuzení a podporu činnosti členských států s cílem podpořit začleňování státních příslušníků třetích zemí, kteří mají na jejich území oprávněný pobyt; harmonizace právních a správních předpisů členských států je vyloučena.

Spolupráce v občanských věcech

Další oblastí, ve které dochází k rozšíření spolupráce, je spolupráce v občanských věcech s mezinárodním prvkem, kde Unie vyvíjí soudní spolupráci, která je založena na zásadě vzájemného uznávání soudních a mimosoudních rozhodnutí. Tato spolupráce může zahrnout přijetí opatření pro sblížování právních a správních předpisů členských států. K tomuto účelu stanoví zákon nebo rámcový zákon opatření, která mají mimo jiné zajistit:

- a) vzájemné uznávání soudních a mimosoudních rozhodnutí a jejich vykonání mezi členskými státy,
- b) přeshraniční doručování a oznamování soudních a mimosoudních písemností,
- c) slučitelnost pravidel vztahujících se na členské státy v případě střetu mezi právními předpisy a kompetenčních sporů,
- d) spolupráci při opatrování důkazů,
- e) vysokou míru dostupnosti soudních orgánů,
- f) řádný průběh občanskoprávního řízení v případě potřeby i tím, že usnadní slučitelnost pravidel občanskoprávního řízení používaných v členských státech,
- g) vyvíjení alternativních metod urovnávání sporů,
- h) podporu vzdělávání soudců a soudních zaměstnanců.

Opatření týkající se rodinného práva s mezinárodním prvkem stanoví evropský zákon nebo rámcový zákon Rady ministrů. Rada ministrů zde rozhoduje jednomyslně po konzultaci s Evropským parlamentem. Rada ministrů může dále na návrh Komise přijmout evropské rozhodnutí určující ta hlediska rodinného práva s mezinárodním prvkem, která by

mohla být předmětem aktů přijatých podle obvyklého normotvorného postupu. Rada ministrů rozhoduje jednomyslně po konzultaci s Evropským parlamentem.

Spolupráce v trestních a policejních věcech

Spolupráce v trestních věcech

Oproti Smlouvě o založení EU se podstatným způsobem rozšiřuje i spolupráce v trestních věcech. Ta je založena na zásadě vzájemného uznávání soudních rozsudků a rozhodnutí a zahrnuje sbližování právních a správních předpisů členských států. Evropský zákon nebo rámcový zákon stanoví opatření, která mají za cíl:

- a) stanovit pravidla a postupy pro uznávání všech forem rozsudků a soudních rozhodnutí v celé Unii,
- b) předcházet a urovnávat kompetenční spory mezi členskými státy,
- c) napomáhat vzdělávání soudců a soudních zaměstnanců,
- d) usnadňovat spolupráci mezi soudními nebo jim rovnocennými orgány členských států v rámci trestního stíhání a výkonu rozhodnutí.

Pro usnadnění vzájemného uznávání rozsudků a soudních rozhodnutí a policejní a soudní spolupráce v trestních věcech s mezinárodním prvkem může evropský rámcový zákon stanovit minimální pravidla týkající se:

- a) vzájemné přípustnosti důkazů mezi členskými státy,
- b) práv osob v trestním řízení,
- c) práva obětí trestné činnosti,
- d) všech dalších specifických hledisek trestního řízení, která Rada ministrů předběžně určila v evropském rozhodnutí. Rada ministrů rozhoduje jednomyslně po obdržení souhlasu Evropského parlamentu.

Přijetí výše uvedených minimálních pravidel nebrání členským státům zachovat nebo zavést vyšší stupeň ochrany pro práva osob v trestním řízení.

Evropský rámcový zákon dále může stanovit minimální pravidla týkající se vymezení trestných činů a sankcí v oblasti mimořádně závažné trestné činnosti, která nabývá přeshraničního rozměru z důvodu povahy nebo dopadu těchto trestných činů kvůli zvláštní potřebě potírat je na společné bázi. Jedná se o následující oblasti trestné činnosti: terorismus, obchodování s lidmi a sexuální vykořisťování žen a dětí, nedovolený obchod s drogami, nedovolený obchod se zbraněmi, praní špinavých peněz, korupce, padělání platidel, zločinnost v oblasti výpočetní techniky a organizovaný zločin. Podle toho, jak se trestná činnost vyvíjí, může Rada ministrů přijmout evropské rozhodnutí určující další oblasti trestné činnosti, které splňují kritéria uvedená v tomto odstavci. Rada ministrů rozhoduje jednomyslně po obdržení souhlasu Evropského parlamentu.

Dále se konstatuje, že “Ukáže-li se, že sbližování norem trestního práva je nezbytné pro účinné provádění politiky Unie v oblasti, která byla předmětem harmonizačního opatření, může evropský rámcový zákon stanovit minimální pravidla týkající se vymezení trestných činů a sankcí v dané oblasti.”

Evropský zákon nebo rámcový zákon může rovněž stanovit stimulační a podpůrná opatření pro činnost členských států v oblasti předcházení trestným činům. Tato opatření nemohou obsahovat sbližování právních a správních předpisů členských států.

Pro potírání závažné trestné činnosti s mezinárodním prvkem, jakož i proti trestným činům dotýkajícím se zájmů Unie, může evropský zákon přijatý Radou ministrů zřídit Evropskou prokuraturu. O jejím zřízení rozhoduje Rada ministrů jednomyslně, po obdržení souhlasu Evropského parlamentu. Evropská prokuratura je příslušná k tomu, aby vyhledala, pronásledovala a předala soudu, případně ve spojení s Europolem, pachatele a spolupachatele závažných trestných činů, dotýkajících se několika členských států, jakož i trestných činů dotýkajících se finančních zájmů Unie, jak jsou určeny v evropském zákoně podle odstavce 1. Před příslušnými soudy členských států vykonává v souvislosti s těmito trestnými činy úlohu veřejného žalobce.

Policejní spolupráce

Změny doznala i ustanovení, která se týkají policejní spolupráce. Dle návrhu Ústavy Unie vyvíjí policejní spolupráci, do níž jsou zapojeny všechny příslušné orgány členských států, včetně policejních a celních útvarů a dalších složek pro dodržování práva ve vztahu k předcházení trestným činům nebo zjišťování trestných činů a šetření v těchto věcech. K tomuto účelu může evropský zákon nebo rámcový zákon stanovit opatření týkající se:

- a) shromažďování, ukládání, zpracování, rozboru a výměny rozhodujících informací,
- b) podpory pro vzdělávání zaměstnanců, jakož i pro spolupráci týkající se výměny zaměstnanců, zařízení a výzkumu pro potřeby kriminalistiky,
- c) společné vyšetřovací technické postupy týkající se zjišťování závažných forem organizované trestné činnosti. Evropský zákon nebo rámcový zákon Rady ministrů může dále stanovit opatření týkající se operativní spolupráce mezi orgány uvedenými v tomto článku. Rada ministrů rozhoduje jednomyslně po konzultaci s Evropským parlamentem.

Z výše uvedeného výčtu je zřejmé, že pravomoci Unie v daných oblastech se rozšiřují. Svým způsobem však dané rozšíření pouze reaguje na současný vývoj, kdy se posiluje integrace mezi jednotlivými zeměmi, kdy tato integrace zahrnuje stále více fyzických i právnických osob. Prohlubování integrace přitom nese s sebou, jak pozitivní, tak negativní záležitosti, k těm negativním patří růst "přeshraniční" zločinnosti. Setrvávání na dosavadních národních formách úpravy daných otázek by v řadě případů integraci mohlo brzdit. Poctiví občané mají zájem, aby rozhodnutí jednoho státu byla bez problému přijímána ve státě druhém. V případě nepoctivých občanů, pak je nutno postupovat tak, aby tyto občané neměly oproti orgánům činným v trestním řízení neodůvoditelné výhody. Pokud řadu trestných činů (např. v oblasti finanční kriminality) lze provádět přes hranice během jedné vteřiny a pokud se policejní a soudní vyšetřování vleče měsíce či roky jen proto, že orgány činné v trestním řízení musí složité žádat o spolupráci, o uznání důkazů a další jevy, lze se domnívat, že dané jevy nejsou v pořádku.

Samozřejmě je nutno zkoumat jaké pravomoci evropské orgány dostanou, zda nezískají příliš velké možnosti ovlivňovat život lidí, respektive do něj zasahovat. Zvláště v případě spolupráce v policejních a justičních věcech platí, že zásahy jakéhokoliv orgánu musí být přiměřené, že, pokud k tomu není jasný a zřetelný důvod, neměly by zasahovat do práv a svobod jednotlivých osob. Z tohoto pohledu má smysl zejména zkoumat evropské zákony respektive evropské rámcové zákony, které mohou, bude-li příslušný návrh Ústavy přijat, vzniknout.

Poněkud nejasné je i navrhované postavení Evropské prokuratury, její součinnost s národními prokuraturami i policejními orgány členských zemí. Nebudou-li dané otázky jasně vyřešeny, může dojít k tomu, že buď příslušné orgány spolu nebudou spolupracovat nebo naopak rozsah jejich pravomocí bude nadměrný a bude zasahovat do práv a svobod jednotlivých občanů.

Návrh Ústavy však neobsahuje žádná ustanovení, která by omezovala policejní a soudní nezávislost jednotlivých orgánů členských států, která by postihovala naše občany za jednání spáchané na území ČR, jež podle našich zákonů není trestné a podle zákonů jiných zemí trestné je, a další podobné úpravy. Má to smysl výslovně zdůraznit, protože čas od času se podobné názory objevují.

Poněkud se rozšiřuje integrace v oblasti kultury, vzdělávání, mládeže a školství. Jde ale pouze o opatření, která mají napomoci spolupráci mezi členskými státy, EU v dané oblasti nezískává žádné významné rozhodovací pravomoci.

Institucionální otázky

Čtvrtá část návrhu Ústavy se zabývá detailním fungováním evropských institucí a dalšími institucionálními otázkami.

Evropský parlament

V této části je detailněji rozebráno postavení Evropského parlamentu. Konkrétně se konstatuje, že Evropský zákon nebo rámcový zákon Rady ministrů stanoví nezbytná opatření pro volbu členů Evropského parlamentu přímým všeobecným hlasováním podle stejného postupu ve všech členských státech nebo v souladu se zásadami společnými všem členským státům. Rada ministrů přitom rozhoduje jednomyslně o návrhu Evropského parlamentu, který se usnáší většinou svých členů, a po obdržení jeho souhlasu. Tento zákon nebo rámcový zákon vstoupí v platnost až po obdržení souhlasu členských států v souladu s jejich příslušnými ústavními pravidly.

Evropský zákon přijatý Evropským parlamentem stanoví statut a všeobecné podmínky výkonu funkcí jeho členů. Evropský parlament jedná z vlastního podnětu po vydání stanoviska Komise a po obdržení souhlasu Rady ministrů. Rada ministrů rozhoduje jednomyslně o všech pravidlech nebo podmínkách vztahujících se k daňovému režimu jeho členů nebo bývalých členů.

Evropský parlament, usnášející se většinou svých členů, může požádat Komisi, aby předložila jakýkoli vhodný návrh k otázkám, u nichž si podle něj provádění Ústavy vyžaduje vypracování aktu Unie. Pokud Komise návrh nepředloží, sdělí důvody Evropskému parlamentu.

Aniž jsou dotčeny pravomoci, které Ústava svěřuje jiným orgánům nebo subjektům, může Evropský parlament při plnění svého poslání na žádost jedné čtvrtiny svých členů vytvořit dočasnou vyšetřovací komisi, která bude zkoumat obvinění z porušování práva nebo z nesprávného úředního postupu při uplatňování právního řádu Unie kromě případů, kdy jsou tvrzené skutečnosti předmětem dosud neukončeného soudního řízení. Dočasná vyšetřovací komise ukončí svou činnost předáním zprávy. Způsob výkonu práva na vyšetřování stanoví evropský zákon přijatý Evropským parlamentem. Evropský parlament se usnáší z vlastního podnětu po obdržení souhlasu Rady ministrů a Komise.

Každý občan Unie, jakož i každá fyzická osoba mající bydliště nebo právnická osoba mající statutární sídlo v některém členském státě má právo předložit osobně nebo ve sdru-

žení s dalšími občany či osobami petici k Evropskému parlamentu na námět spadající do oblasti činnosti Unie a přímo se ho týkající.

Evropský parlament zasedá jednou ročně. Schází se, aniž by musel být svolán, druhé úterý v měsíci březnu. Evropský parlament se může sejít k mimořádnému zasedání na žádost většiny svých členů anebo na žádost Rady ministrů či Komise.

Komise se může účastnit všech zasedání Evropského parlamentu a může před ním na svou žádost vystoupit. Komise odpovídá ústně nebo písemně na otázky, které jí položí Evropský parlament nebo jeho členové. Evropská rada a Rada ministrů mohou vystoupit před Evropským parlamentem za podmínek, které jsou stanoveny v jednacím řádu Evropské rady a v jednacím řádu Rady ministrů. Nestanoví-li Ústava jinak, usnází se Evropský parlament většinou odevzdaných hlasů. Usnášeníschopnost stanoví jednacím řád.

Evropský parlament projednává na veřejném zasedání souhrnnou výroční zprávu, kterou mu předkládá Komise.

Byl-li podán návrh na vyslovení nedůvěry Komisi pro její činnost, může Evropský parlament o tomto návrhu rozhodnout až po uplynutí tří dnů od jeho podání, a to pouze veřejným hlasováním. Je-li návrh na vyslovení nedůvěry přijat většinou dvou třetin odevzdaných hlasů a většinou členů Evropského parlamentu, musí Komise odstoupit. Vyřizuje však nadále běžné záležitosti, dokud nebude nahrazena. V tomto případě funkční období Komise, jmenované jako nástupce, skončí ke dni, k němuž by skončilo funkční období Komise, která musela odstoupit.

Evropský ochránce práv

Další institucí, která je v této hlavě podrobně upravena je Evropský ochránce práv. Ten je jmenován Evropským parlamentem, po každých volbách do Evropského parlamentu na dobu jednoho volebního období. Do funkce může být jmenován opakovaně. Pokud již nesplňuje podmínky nezbytné pro výkon své funkce nebo pokud se dopustil závažného provinění, může být evropský ochránce práv Soudním dvorem na návrh Evropského parlamentu zbaven úřadu.

Evropský ochránce práv je zmocněn přijímat stížnosti od jakéhokoli občana Unie či od jakékoli fyzické osoby mající bydliště nebo právnické osoby mající statutární sídlo v některém členském státě v případě nesprávného úředního postupu v činnosti orgánů, institucí nebo agentur Unie, s výjimkou Soudního dvora při jeho soudní činnosti.

Šetření, které pokládá za odůvodněné, provádí evropský ochránce práv v souladu se svým posláním z vlastního podnětu či na základě stížností, které mu byly předloženy přímo, nebo prostřednictvím člena Evropského parlamentu, kromě případů, kdy tvrzené skutečnosti jsou nebo byly předmětem soudního řízení. Jestliže evropský ochránce práv zjistí nesprávný úřední postup, postoupí věc dotyčnému orgánu, instituci nebo agentuře, které mají tři měsíce na to, aby mu sdělily své stanovisko. Evropský ochránce práv poté předá Evropskému parlamentu a danému orgánu, subjektu nebo agentuře zprávu. Osoba, která podala stížnost, je informována o výsledku tohoto šetření. O výsledcích svých šetření předkládá evropský ochránce práv každoročně zprávu Evropskému parlamentu.

Evropský ochránce práv vykonává svou funkci naprosto nezávisle. Při plnění svých povinností nevyžaduje ani nepřijímá pokyny od žádného subjektu. Během funkčního období nesmí vykonávat žádnou jinou výdělečnou nebo nevýdělečnou pracovní činnost.

Statut a obecné podmínky výkonu funkce evropského ochránce práv stanoví evropský zákon přijatý Evropským parlamentem. Evropský parlament se usnází z vlastního podnětu po vydání stanoviska Komise a po obdržení souhlasu Rady ministrů.

Postup při schvalování evropských zákonů a evropských rámcových zákonů

Obecná pravidla

Návrh Ústavy nově upravuje přijímání evropských zákonů a evropských rámcových zákonů. Konkrétně se stanoví:

- a) 1. Přijímá-li Rada ministrů podle Ústavy akt na návrh Komise, může Rada ministrů přijmout akt, který pozměňuje tento návrh, pouze jednomyslným rozhodnutím (pozn.: s výhradou některých článků Ústavy, konkrétně článku I-54, článku III-302 odstavce 10 a 13 a článku III-310).
- 2. Dokud Rada ministrů nerozhodla, může Komise svůj návrh změnit kdykoli během doby, kdy probíhají postupy vedoucí k přijetí aktu Unie.
- b) 1. Jsou-li podle Ústavy přijímány evropské zákony nebo rámcové zákony podle obvyklého normotvorného postupu, použijí se následující ustanovení.
- 2. Komise předloží návrh Evropskému parlamentu a Radě ministrů.

První čtení

- 3. Evropský parlament zaujme postoj v prvním čtení a předá jej Radě ministrů.
- 4. Pokud Rada ministrů souhlasí s postojem Evropského parlamentu, navrhovaný akt je přijat.
- 5. Pokud Rada ministrů nesouhlasí s postojem Evropského parlamentu, zaujme svůj postoj v prvním čtení a předá jej Evropskému parlamentu.
- 6. Rada ministrů plně informuje Evropský parlament o důvodech, které ji vedly k zaujetí postoje v prvním čtení. Komise plně informuje Evropský parlament o svém postoji.

Druhé čtení

- 7. Pokud do tří měsíců od předání postoje Evropský parlament:
 - a) souhlasí s postojem Rady ministrů v prvním čtení, nebo pokud se nevyjádřil, považuje se navrhovaný akt za schválený,
 - b) odmítne postoj Rady ministrů v prvním čtení většinou svých členů, považuje se navrhovaný akt za nepřijatý,
 - c) předloží pozměňovací návrhy k postoji Rady ministrů v prvním čtení většinou svých členů, je takto pozměněný text předán Radě ministrů a Komisi, která vydá k těmto pozměňovacím návrhům stanovisko.
- 8. Pokud do tří měsíců od obdržení pozměňovacích návrhů Evropského parlamentu Rada ministrů, která se usnází kvalifikovanou většinou:
 - a) souhlasí se všemi pozměňovacími návrhy, je daný akt považován za přijatý,
 - b) nesouhlasí se všemi pozměňovacími návrhy, předseda Rady ministrů po dohodě s předsedou Evropského parlamentu svolá do lhůty šesti měsíců dohodovací výbor.
- 9. O pozměňovacích návrzích, k nimž Komise vydala záporné stanovisko, Rada ministrů rozhoduje jednomyslně.

Dohodovací postup

- 10. Dohodovací výbor, který se skládá z členů Rady ministrů nebo z jejich zástupců a ze stejného počtu členů zastupujících Evropský parlament, má za úkol dosáhnout přijetí dohody o společném návrhu kvalifikovanou většinou členů Rady ministrů nebo jejich zástupců a většinou členů zastupujících Evropský parlament ve lhůtě šesti

týdnů od jeho svolání, na základě postojů Parlamentu a Rady ministrů v druhém čtení.

11. Komise se účastní jednání dohodovacího výboru a vyvíjí veškerou činnost potřebnou ke sblížení postojů Evropského parlamentu a Rady ministrů.
12. Pokud do šesti týdnů po svém svolání neschválí dohodovací výbor společný návrh, je navrhovaný akt považován za neplatný.

Třetí čtení

13. Pokud dohodovací výbor v této lhůtě schválí společný návrh, mají Evropský parlament, který se usnáší nadpoloviční většinou odevzdaných hlasů, a Rada ministrů, která se usnáší kvalifikovanou většinou, ode dne tohoto schválení šest týdnů na to, aby přijaly navrhovaný akt v souladu se společným návrhem. Není-li takto schválen, považuje se navrhovaný akt za nepřijatý.
 14. Lhůty tří měsíců a šesti týdnů uvedené v tomto článku se prodlužují z podnětu Evropského parlamentu nebo Rady ministrů, první nejvýše o jeden měsíc a druhá nejvýše o dva týdny.
- c) 1. Evropský parlament a Rada ministrů předávají Komisi návrh aktu, jakož i jejich postoje v prvním a druhém čtení.
2. Evropský parlament nebo Rada ministrů mohou kdykoli během tohoto postupu požádat o stanovisko Komise. Komise může rovněž vydat stanovisko z vlastního podnětu. Pokud to pokládá za nezbytné, může se podílet na činnosti dohodovacího výboru
3. Evropský parlament, Rada ministrů a Komise přistoupí k vzájemným konzultacím a po společné dohodě uspořádají způsob své spolupráce. K tomuto účelu mohou při dodržení Ústavy uzavřít interinstitucionální dohody, které mohou mít závaznou podobu.
- d) 1. Při plnění svých úkolů se orgány, instituce a agentury Unie opírají o otevřenou, efektivní a nezávislou evropskou správu.
2. Orgány, instituce a agentury Unie uznávají, jak je důležité, aby jejich jednání bylo průhledné, a vymezují ve svých jednacích řádech zvláštní ustanovení týkající se přístupu veřejnosti k dokumentům.
- e) 1. Rada ministrů přijímá evropská nařízení a rozhodnutí, která stanoví:
- a) platy, náhrady a důchody předsedy Evropské rady, předsedy Komise, ministra zahraničních věcí Unie, evropských komisařů a komisařů, předsedy, členů a tajemníka Soudního dvora, jakož i členů a tajemníka Soudu vyšší instance.
 - b) pracovní podmínky a zejména platy, náhrady a důchody předsedy a členů Účetního dvora.
 - c) veškeré náhrady poskytované místo odměny.
 - d) náhrady členů Hospodářského a sociálního výboru.

Navrhovaná ustanovení poněkud zjednodušují postup při přijímání legislativních aktů společenství. Rovněž tak posilují postavení Evropského parlamentu. Stále však Evropský parlament není vrcholným a jediným orgánem, který má pravomoc přijímat legislativní akty. Unie si i nadále v této otázce zachovává specifický postup, který do přijímání zapojuje zejména Radu ministrů a Komisi. Prostřednictvím Rady ministrů jsou do přijímání zapojeny i jednotlivé členské státy. Daný postup odráží skutečnost, že Unie je orgánem sui generis (svého druhu), že není státem. Celkově lze hodnotit daný postup jako přijatelný kompromis (vědomě se zde nezabýváme počty poslanců Evropského parlamentu za členské státy ani vahami jednotlivých členských států v Radě ministrů), který rozkládá rozhodovací pravomoc mezi několik orgánů Unie.

Zapojení národních parlamentů

Podstatnou změnou při přijímání dokumentů je větší zapojení národních parlamentů, respektive získání možnosti vyjadřovat se k sekundárním normám unijního práva. Tuto možnost stanoví Protokol o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské Unii. Konkrétně se stanoví:

1. Všechny podklady pro konzultace vydané Komisí (zelené a bílé knihy a sdělení) předává Komise při jejich zveřejnění přímo vnitrostátním parlamentům členských států. Komise rovněž zasílá vnitrostátním parlamentům členských států roční legislativní program a jakýkoli další nástroj legislativního plánování nebo politické strategie, které předkládá Evropskému parlamentu a Radě ministrů, současně jako těmto orgánům.
2. Všechny návrhy právních předpisů předávané Evropskému parlamentu a Radě ministrů jsou současně zasílány vnitrostátním parlamentům členských států.
3. Vnitrostátní parlamenty členských států mohou zaslat postupem uvedeným v Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality předsedům Evropského parlamentu, Rady ministrů a Komise odůvodněné stanovisko k tomu, zda návrh právního předpisu je v souladu se zásadou subsidiarity.

Dané opatření prohlubuje demokratický charakter Unie, umožňuje větší kontrolu činnosti orgánů EU. Jak již bylo uvedeno výše, je na zvážení, zda by v případě nesouhlasu více parlamentů s daným návrhem, neměl být při přijímání takového návrhu uplatněn nějaký speciální postup (např. na evropské úrovni, by k přijetí muselo být dosaženo vyšší většiny, než je uvedeno v předcházející subkapitole.

Rozpočtová ustanovení

Nové změny přináší návrh Ústavy Unie i v problematice rozpočtu Unie. Podstatná změna spočívá zejména v povinnosti sestavovat víceletý finanční rámec.

Konkrétně návrh říká:

1. Víceletý finanční rámec se ustanoví nejméně na dobu pěti let.
2. Finanční rámec stanoví výši ročních horních hranic položek závazků podle kategorie výdajů a ročních horních hranic položek plateb. Kategorie výdajů, kterých je omezený počet, odpovídají hlavním oblastem činnosti Unie.
3. Finanční rámec uvádí jakákoli další ustanovení, která jsou účelná pro hladký průběh každoročního jednání o rozpočtu.
4. Nebyl-li do uplynutí předcházejícího víceletého finančního rámce přijat evropský zákon stanovící nový finanční rámec, jsou horní hranice a další ustanovení odpovídající poslednímu roku předcházejícího rámce prodlouženy až do přijetí tohoto zákona.

Co se týče vlastního rozpočtu Unie mezi nejdůležitější myšlenky návrhu Ústavy patří:

- Rozpočtový rok začíná 1. ledna a končí 31. prosince.
- Roční rozpočet Unie stanoví evropský zákon v souladu s těmito ustanoveními:
 1. Každý z orgánů Unie sestaví před 1. červencem předběžný odhad svých výdajů. Komise shrne tyto odhady do návrhu rozpočtu. Připojí své stanovisko, jež může obsahovat odlišné odhady. Návrh rozpočtu zahrnuje odhad příjmů a odhad vý-

- dajů. Komise může návrh rozpočtu v průběhu daného postupu měnit, a to až do svolání dohodovacího výboru.
2. Komise předloží návrh rozpočtu Evropskému parlamentu a Radě ministrů nejpozději do 1. září roku předcházejícího příslušnému rozpočtovému roku.
 3. Rada ministrů přijme postoj k návrhu rozpočtu a předá jej Evropskému parlamentu nejpozději 1. října roku předcházejícího příslušnému rozpočtovému roku. Rada ministrů plně informuje Parlament o důvodech, které ji vedly k přijetí postoje.
 4. Pokud ve lhůtě dvaadvaceti dnů po předání postoje Evropský parlament:
 - a) souhlasí s postojem Rady ministrů nebo se k němu nevyjádřil, je evropský zákon o rozpočtu považován za přijatý,
 - b) navrhne většinou svých členů pozměňovací návrhy k postoji Rady ministrů, je takto pozměněný text předán Radě ministrů a Komisi. Předseda Evropského parlamentu po dohodě s předsedou Rady ministrů neprodleně svolá dohodovací výbor.
 5. Dohodovací výbor, který se skládá z členů Rady ministrů nebo z jejich zástupců a ze stejného počtu členů zastupujících Evropský parlament, má za úkol dosáhnout přijetí dohody o společném návrhu kvalifikovanou většinou členů Rady ministrů nebo jejich zástupců a většinou členů zastupujících Evropský parlament do jednadvaceti dnů od jeho svolání, na základě postojů Parlamentu a Rady ministrů.
 6. Komise se účastní jednání dohodovacího výboru a přináší veškeré podněty nezbytné ke sblížení postojů Evropského parlamentu a Rady ministrů.
 7. Pokud dohodovací výbor do jednadvaceti dnů schválí společný návrh, mají Evropský parlament, který se usnáší nadpoloviční většinou odevzdaných hlasů, a Rada ministrů, která se usnáší kvalifikovanou většinou, od tohoto data čtrnáct dní na to, aby společný návrh přijaly.
 8. Pokud dohodovací výbor do jednadvaceti dnů společný návrh neschválí, nebo pokud Rada ministrů společný návrh odmítne, může Evropský parlament, který se usnáší většinou hlasů svých členů a nadpoloviční většinou odevzdaných hlasů, potvrdit své pozměňovací návrhy. Není-li pozměňovací návrh Parlamentu potvrzen, považuje se postoj Rady ministrů pro danou rozpočtovou položku, která byla předmětem tohoto pozměňovacího návrhu, za přijatý. Pokud Evropský parlament odmítne společný návrh většinou hlasů svých členů a nadpoloviční většinou odevzdaných hlasů, může požádat o to, aby byl předložen nový návrh rozpočtu.
 9. Po ukončení postupu uvedeného v tomto článku prohlásí předseda Evropského parlamentu, že evropský zákon o rozpočtu je přijat s konečnou platností.
- 1. Pokud nebyl evropský zákon o rozpočtu na začátku rozpočtového roku ještě schválen, mohou být výdaje prováděny měsíčně podle kapitol nebo jiných jednotek členění v souladu s ustanoveními evropského zákona podle článku III-318, a to až do výše jedné dvanáctiny podle evropského zákona o rozpočtu předešlého rozpočtového roku s tím, že Komise může disponovat měsíčně nanejvýš jednou dvanáctinou prostředků předpokládaných v návrhu připravovaného rozpočtu.
 2. Rada ministrů na návrh Komise a za předpokladu dodržení ostatních podmínek uvedených v odstavci 1 může přijmout evropské rozhodnutí opravňující k tomu, aby výdaje překročily jednu dvanáctinu. Rada ministrů toto rozhodnutí okamžitě předá Evropskému parlamentu. Toto rozhodnutí vstoupí v platnost třicet dnů po svém přijetí, pokud se do této lhůty Evropský parlament, usnášející se většinou hlasů svých členů, nerozhodl tyto výdaje snížit.

- Za podmínek určených evropským zákonem bude možné převést prostředky nevyčerpané do konce rozpočtového roku, s výjimkou prostředků určených na výdaje na zaměstnance, výlučně do rozpočtu bezprostředně následujícího rozpočtového roku.
- Prostředky jsou rozděleny do kapitol zahrnujících výdaje podle jejich druhu nebo určení a dále rozčleněny podle potřeby v souladu s evropským zákonem.
- Výdaje Evropského parlamentu, Rady ministrů, Komise a Soudního dvora tvoří samostatné části rozpočtu, aniž je dotčen zvláštní režim stanovený pro některé společné výdaje.

Oproti stávajícímu stavu je posílen význam Evropského parlamentu při přijímání rozpočtu a rozpočtových pravidel. Danou skutečnost lze hodnotit kladně. Za pozitivní lze vcelku označit i ustanovení, která se týkají víceletého finančního rámce, protože dávají Unii při jejím finančním hospodaření punc dlouhodobosti a větší jistoty.

Posílená spolupráce

Dřívější ustanovení o užší, respektive úzké spolupráci (slůvku “úzké” začala používat Smlouva z Nice), která byla na několika místech, jsou souhrnně upravena v návrhu Ústavy ustanoveními o posílené spolupráci. Konkrétně se konstatuje:

1. Členské státy, které si mezi sebou přejí navázat posílenou spolupráci v jedné z oblastí uvedených v Ústavě, s výjimkou společné zahraniční a bezpečnostní politiky, zašlou žádost Komisi a přesně uvedou oblast použití a sledované cíle navrhované posílené spolupráce. Komise může v tomto smyslu předat Radě ministrů návrh. Pokud Komise návrh nepředá, sdělí důvody daným členským státům. Oprávnění k zavedení posílené spolupráce je vydáno evropským rozhodnutím Rady ministrů na návrh Komise po obdržení souhlasu Evropského parlamentu.
2. V rámci společné zahraniční a bezpečnostní politiky je žádost členských států, které si přejí zavést mezi sebou posílenou spolupráci, podána Radě ministrů. Předává se ministři zahraničních věcí Unie, který vydá své stanovisko k tomu, zda posílená spolupráce uceleně zapadá do společné zahraniční a bezpečnostní politiky Unie, jakož i Komisi, která vydá stanovisko, zejména k tomu, zda zamýšlená posílená spolupráce uceleně zapadá do ostatních politik Unie. Pro informaci se předává i Evropskému parlamentu.

Oprávnění k zavedení posílené spolupráce je vydáno evropským rozhodnutím Rady ministrů.

3. Každý členský stát, který si přeje účastnit se posílené spolupráce v jedné z oblastí uvedené v Ústavě, oznámí svůj záměr Radě ministrů a Komisi.

Do čtyř měsíců od data přijetí oznámení potvrdí Komise účast dotyčného členského státu. Případně vydá zjištění, že jsou splněny eventuální podmínky účasti, a přijme přechodná opatření, která pokládá za nezbytná pro použití aktů již přijatých v rámci posílené spolupráce.

Usoudí-li však Komise, že eventuální podmínky účasti splněny nejsou, uvede, jaká ustanovení mají být přijata pro splnění těchto podmínek a stanoví lhůtu pro přezkoumání žádosti o účast. Žádost přezkoumá v souladu s předcházejícím pododstavcem. Pokud Komise soudí, že eventuální podmínky účasti nejsou stále splněny, může se do-

tyčný členský stát obrátit v této věci na Radu ministrů, která rozhodne v souladu s článkem I-43 odstavcem 3. Rada ministrů může rovněž na návrh Komise přijmout přechodná opatření podle druhého pododstavce.

4. Každý členský stát, který si přeje podílet se na posílené spolupráci v rámci společné zahraniční a bezpečnostní politiky, oznámí svůj záměr Radě ministrů, ministři zahraničních věcí Unie a Komisi.

Rada ministrů po konzultaci s ministrem zahraničních věcí Unie potvrdí účast dotyčného členského státu. Případně také vydá zjištění, že jsou splněny eventuální podmínky účasti. Rada ministrů může na návrh ministra zahraničních věcí Unie rovněž přijmout přechodná ustanovení považovaná za nezbytná pro použití aktů již přijatých v rámci posílené spolupráce. Pokud však Rada ministrů usoudí, že nejsou splněny eventuální podmínky účasti, uvede, jaké předpisy mají být přijaty pro splnění těchto podmínek a stanoví lhůtu pro přezkoumání žádosti o účast.

5. Výdaje vyplývající z provádění posílené spolupráce, jiné než administrativní náklady způsobené orgánům, jdou k tíži členských států, které se jí účastní, nestanoví-li jinak Rada ministrů, která rozhoduje jednomyslně hlasy všech svých členů po konzultaci s Evropským parlamentem.

Idea posílené spolupráce vychází z toho, že v rámci EU jsou jednotlivé členské země na různém stupni ekonomického vývoje, řeší různé problémy apod. Ne všechny státy proto mohou ve všech otázkách spolupracovat efektivně. Zatím je posílená spolupráce chápána zejména ve smyslu spolupráce některých stávajících členských států, zejména těch, které patří k ekonomicky nejvyspělejším (Německo, Francie, země Beneluxu apod.) Daná ustanovení však nebrání tomu, aby mezi sebou začaly spolupracovat i méně vyspělé země (např. nově přistoupení státy) a efektivněji tak řešily své problémy. Určitou obavou může být, že v případě takto vznikne několik skupin zemí, které mezi sebou zavedou posílenou spolupráci, vznikne tzv. „vícerychlostní Evropa“, ve které se budou obtížně koordinovat základní otázky a pravidla, na kterých by se měly shodnout všechny členské státy.

Postup při revizi Ústavy

Při revizi Ústavy by se dle jejího návrhu měl uplatnit následující postup:

1. Vláda každého členského státu, Evropský parlament nebo Komise mohou Radě ministrů předložit návrhy na revizi Smlouvy zakládající Ústavu. Tyto návrhy se oznamují vnitrostátním parlamentům členských států.
2. Pokud Evropská rada po konzultaci s Evropským parlamentem a Komisí přijme prostou většinou hlasů kladné rozhodnutí ve vztahu ke zkoumání navrhovaných změn, předseda Evropské rady svolá Konvent složený ze zástupců vnitrostátních parlamentů členských států, hlav států nebo předsedů vlád členských států, Evropského parlamentu a Komise. V případě institucionálních změn v měnové oblasti je rovněž konzultována Evropská centrální banka. V případě změn omezeného rozsahu může Evropská rada po obdržení souhlasu Evropského parlamentu prostou většinou rozhodnout, že Konvent nesvolá. V tomto případě vydá Evropská rada pověření Konferenci zástupců vlád členských států.

Konvent přezkoumá návrhy na revizi a přijme konsensuálně doporučení pro Konferenci zástupců vlád členských států uvedenou v odstavci 3.

3. Konference zástupců vlád členských států je svolána předsedou Rady ministrů s cílem rozhodnout vzájemnou dohodou o změnách, které mají být učiněny ve smlouvě zakládající Ústavu.

Pozměňovací návrhy vstoupí v platnost poté, kdy je ratifikovaly všechny členské státy v souladu se svými příslušnými ústavními pravidly.

4. Pokud po uplynutí dvou let od podpisu smlouvy pozměňující smlouvu zakládající Ústavu ratifikovaly onu smlouvu čtyři pětiny členských států a pokud se jeden nebo více států setkalo při její ratifikaci s obtížemi, bude se touto otázkou zabývat Evropská rada.

Návrh tak stanoví postu, jak Ústavu měnit. Je zřejmé, že žádné znění by nemělo být definitivní a je proto dobré mít jasně definovaná procesní pravidla, jak v případě změn postupovat.

Přehled nejčastěji používaných zkratk a pojmů

Evropská společenství = společné označení pro existující integrační subjekty, v současné době pro Evropské společenství a Evropské společenství pro atomovou energii (do července 2002, kdy zaniklo, též pro Evropské společenství uhlí a oceli)

Evropské společenství = jedno z evropských společenství, před rokem 1992 se nazývalo Evropské hospodářské společenství

ES = Evropské společenství

ESAE = Evropské společenství pro atomovou energii

EU = Evropská unie

SES = Smlouva o založení Evropského společenství

SESAE = Smlouva o založení Evropského společenství pro atomovou energii

Literatura

1. FLÉGL, V.: *Významné mezinárodní dokumenty k ochraně lidských práv*. C. H. Beck, 1998.
2. internetové stránky www.euroskop.cz.
3. internetové stránky www.psp.cz.
4. Návrh Smlouvy zakládající ústavu pro Evropu, www.euroskop.cz.
5. TICHÝ, L. a kol: *Dokumenty ke studiu evropského práva*. (2. vyd.), Praha, Linde, 2002.