



Česká ratifikace ústavní smlouvy – oběť vládní krize?

David Král
Březen 2005

Ještě donedávna nikdo v České republice nepochyboval o tom, že o ratifikaci ústavní smlouvy Evropské unie bude rozhodnuto v referendu. Výsledek byl zároveň považován za poněkud problematický, díky polarizaci české politické scény v této otázce, podobně jako je tomu ve Velké Británii nebo v Polsku. Tento trend se ovšem v poslední době dramaticky mění a vyvstávají různé zajímavé scénáře, jaký bude další osud ratifikace ústavní smlouvy.

Zdá se, že veřejnost je k otázce ústavní smlouvy poměrně apatická. Je to mimo jiné tím, že vláda doposud neučinila téměř nic pro to, aby přiblížila obsah smlouvy občanům. Text ústavní smlouvy byl uveřejněn pouze na vládou financovaném serveru Euroskop; jediná tištěná verze ústavní smlouvy byla distribuována Evropskou komisí prostřednictvím Informačního střediska EU v poměrně malém počtu výtisků, které byly záhy rozebrány.

Ve vládě panují rovněž vnitřní rozpory ohledně toho, kdo má mít v gesci informační kampaň o evropské ústavě. Na Ministerstvu zahraničních věcí by si kampaň chtěl přisvojit Odbor komunikační strategie, který prováděl většinu informačních aktivit o EU před vstupem, včetně kampaně o přístupovém referendu. Zdá se ovšem, že premiér chce mít větší kontrolu nad kampaní ohledně ústavní smlouvy, možná i s vizí zajištění větší podpory pro sociální demokracii než v případě, kdy by kampaň vedlo ministerstvo ovládané KDU-ČSL. Je pravděpodobné, že kampaň tedy povede přímo Úřad vlády.

Výsledky Eurobarometru naznačují, že Češi by podle nejnovějších průzkumů z února 2005 zřejmě hlasovali pro ústavní smlouvu. Na základě uvedeného průzkumu podporuje dokument 63% Čechů, 18% je proti a 19% je nerozhodnutých. Podle odhadů Jana Zahradila, poslance Evropského parlamentu za ODS, pokud by se konalo referendum o evropské ústavě, řeklo by asi 80% Čechů „ano“. Je ovšem nutné zdůraznit, že nízká priorita této otázky v českém diskursu a všeobecná apatie českého voličstva by měly za následek i velmi nízkou volební účast, podle odhadů Jana Zahradila mezi 20 a 30%.

Poslední vývoj ovšem naznačuje, že ratifikační scénář může vypadat zcela jinak. Prvním důležitým aspektem je to, že vláda a opozice (ODS) se téměř jistě neshodnou na datu konání referenda. Vláda již v roce 2004 oznámila, že chce spojit

hlasování o ústavní smlouvě s volbami do Poslanecké sněmovny. Podle interního dokumentu ČSSD, který pronikl do Lidových novin, počítá Sociální demokracie s tím, že by to mohlo pozitivně ovlivnit volební výsledky ČSSD. Podle posledních průzkumů veřejného mínění totiž sociální demokracie výrazně ztrácí nejen na ODS, ale i vůči komunistům, kteří by se mohli stát druhou nejsilnější stranou a stát se hlavní silou na levici, alespoň v nově zvolené Sněmovně. Pro ODS je tento návrh naprosto neakceptovatelný a její vedení tvrdí, že mezi oběma hlasováními musí být prodleva alespoň půl roku, tudíž jediné přijatelné datum referenda je v průběhu roku 2005. V každém případě bude muset být o referendu rozhodnuto formou ústavního zákona, kde obě největší strany mohou jakýkoli další návrh zablokovat. To může vést do slepé uličky, kdy se ústavní zákon o referendu o ústavě EU nepodaří schválit a smlouva tudíž bude schvalována procesem klasické parlamentní ratifikace.

Doposud se mělo za to, že ústavní smlouva by v Parlamentu neprošla, vezmeme-li v potaz rezervovaný až odmítavý postoj ODS a KSČM. Tento obraz se ovšem postupně mění, a to hned z několika důvodů.

Zprvé, v poslední době začínají častěji zaznívat názory, že pro vyslovení souhlasu s ratifikací by stačila prostá většina v obou komorách Parlamentu (tento názor doposud nejčastěji artikuloval Petr Uhl). Je tomu tak díky komplikované interpretaci článku 10a Ústavy ČR, která vyžaduje kvalifikovanou (tedy třípětinovou) většinu u mezinárodních smluv, kterými se přenáší část suverenity na mezinárodní instituci. Argumentace zastánců prosté většiny je taková, že k tomuto přesunu došlo již ratifikací Smlouvy o přistoupení k EU. O otázce může nakonec rozhodnout Ústavní soud. Je ovšem sporné, jak takový proces bude zahájen, s ohledem na to, že Ústavní soud interpretuje Ústavu pouze v rámci procedur a řízení vymezených v Zákoně o Ústavním soudu, kde příslušná ustanovení chybí. Můžeme tedy být svědky zajímavého precedentu, kdy Ústavní soud přijme žádost (pravděpodobně) Parlamentu ohledně interpretace, jaká většina je potřeba pro schválení ústavní smlouvy.

Druhý bod, který je nutné zmínit, je měnící se pozice ODS. Přestože doposud hlasitě až teatrálně text ústavní smlouvy odmítala, jsme v poslední době svědky jistého posunu, podle některých zdrojů dokonce znamenající, že by ODS mohla říci ústavní smlouvě vlažné „ano“. Je to velmi logické – se současnou podporou asi 30% voličů, z nichž 80% je proevropsky naladěných (například podnikatelé, lidé s vyšším vzděláním) je pro ODS z dlouhodobého hlediska neudržitelné a nebezpečné zachovávat současnou silně euroskeptickou rétoriku. Zároveň je možno v ODS samotné sledovat určitý tlak zespoda, zvláště ze strany místních a krajských politiků, kteří si jako první dobře uvědomují přínosy EU především prostřednictvím strukturálních fondů, na změnu rétoriky vedení strany. To neznamená, že poslanci a senátoři za ODS automaticky zvednou ruku pro text smlouvy. Ale výrazně to zvyšuje šance vlády při potenciální přesvědčovací taktice v případě, že se ústavní smlouva dostane do Parlamentu.

Přestože někteří vedoucí činitelé ODS tvrdí, že je rozdíl mezi pro-evropským a pro-ústavním postojem, uvědomují si možnou spojitost v případě, že ústavní smlouva ze strany ČR ratifikována nebude. Jan Zahradil nedávno požádal Evropskou komisi o právní posudek ohledně 4 otázek, vztahujících se k důsledkům neúspěšné ratifikace. Je téměř jisté, co Komise odpoví – právně neexistuje mechanismus pro „vyloučení“

členského státu v případě, že smlouvu neschválí, stejně jako na takový stát nemohou být uvaleny žádné sankce. Důsledky neschválení ovšem budou primárně politické a v této souvislosti pravděpodobně nebyla Evropská komise tím správným orgánem, na který se měl Jan Zahradil obrátit. Je známo, že například kancléř Schröder si objednal vypracování právní studie, jakým způsobem by bylo možno řešit případnou patovou situaci v případě, že jedna či více zemí ratifikaci neschválí, a ostatní budou stejně chtít postupovat podle nové smlouvy. Bylo by asi rozumné vzít v potaz pozice dalších členských států, protože ti zůstávají tvůrci primárního práva EU a z jejich vůle zakládající smlouvy stojí a padají.

Třetím, a dost možná nejdůležitějším aspektem měnícího se obrazu českého ratifikačního scénáře, je současná vládní krize. Aniž bychom museli zacházet do detailů vývoje na české politické scéně, je možno načrtnout různé scénáře toho, jak krize může ovlivnit ratifikaci ústavní smlouvy v České republice.

Na základě prvního scénáře současná vláda podpoří návrh ODS vycházející ze Senátu, který počítá s konáním referenda na podzim 2005. Bude k tomu nutná dohoda mezi ODS a ČSSD, především ve Sněmovně. Může to být výměnou za podporu současné nebo rekonstruované vlády ze strany ODS do konce řádného volebního období. Je to dost nepravděpodobné, ODS by tím totiž značně poškodila svou důvěryhodnost (prosazuje předčasné volby) a pro tento riskantní krok nemá v podstatě důvod. Ale na stole jsou i další scénáře: je možné, že obě strany se dohodnou na změně volebního systému do Poslanecké sněmovny z poměrného zastoupení na většinový. To by mohlo být velmi významné pro Sociální demokracii, která podle současných průzkumů ztrácí i vůči komunistům, které by většinový systém marginalizoval. Na druhou stranu ovšem může zásadně pomoci i ODS nebo nezávislým kandidátům (soudě podle výsledků senátních voleb), takže jeho výhodnost pro ČSSD, alespoň z krátkodobého hlediska, je sporná. Klíčovou otázkou ale je, zda by většinový systém byl jednokolový nebo dvoukolový. ODS by zřejmě preferovala jednokolový většinový systém, což bude pro sociální demokraty těžko přijatelné.

Druhý scénář by znamenal, že ODS přistoupí na vládní návrh a bude souhlasit se spojením referenda o ústavní smlouvě se sněmovními volbami. Toto je nejméně pravděpodobný scénář, protože vláda nemá vůči ODS v tomto směru žádnou páku, s výjimkou poukazu na šetření peněz daňových poplatníků nebo vyšší volební účast v případě, že budou obě hlasování spojena. Naopak, je to ODS která se snaží vyvolat předčasné volby.

Při dalším scénáři se dvě hlavní politické strany neshodnou na ústavním zákoně a referendum o ústavní smlouvě nebude možno vypsát. V takovém případě bude o evropské ústavě hlasovat Parlament. Klíčové v tomto směru bude rozhodnutí Ústavního soudu ohledně potřebné většiny pro schválení. Bude-li stačit prostá většina, bude možno text ratifikovat bez větších problémů. Pokud ovšem Ústavní soud prohlásí, že je potřeba většiny kvalifikované, bude muset vláda hledat podporu v řadách ODS nebo KSČM. Přičemž se zřejmě bude ucházet o přízeň ODS, pokud něco zásadně nezmění sjezd ČSSD, konající se za dva týdny. Koalice bude opět muset ODS něco nabídnout za podporu ústavního dokumentu. Jednou z možností je opět změna volebního systému na většinový, v krajním případě možná i rezignace vlády a vypsání předčasných voleb. Bylo by moudré, kdyby v takovém případě byla

vláda ochotna obětovat vyřešení vnitřních politických problémů za úspěch ratifikace. S ohledem na českou politickou realitu ovšem není možné mít v tomto směru přehnaná očekávání.

Poslední scénář je ten, že ještě předtím, než se ústavní smlouva dostane do Parlamentu, se budou konat předčasné volby. V takovém případě získá ODS většinu v dolní sněmovně, nejspíše v koalici s KDU-ČSL. Tehdy bude moci ODS bez problémů vypsat referendum (potřebnou většinu k tomu v obou komorách pravděpodobně získá), aniž by musela radikálně měnit svou rétoriku, a to ústavní smlouvu schválí. Případná kampaň nebude příliš bombastická, s vyváženou soustavou argumentů pro a proti. Je možno předpokládat, že jakmile se ODS dostane k moci, bude mít na schválení smlouvy ještě větší zájem. Důvodem pro to budou ohledy na možného koaličního partnera (zřejmě "p„oevropskou" KDU-ČSL), ale i fakt, že nová vláda nebude chtít jako jeden z prvních bodů svého volebního období řešit politické důsledky neúspěšné ratifikace s kolegy v Evropské radě, neřkuli případné vystoupení z EU.

Ačkoli je v současnosti obtížné odhadnout, který z těchto scénářů převáží, je zřejmé, že ratifikace ústavní smlouvy se již v této fázi stává obětí vnitropolitické krize. Jelikož se současná vláda v agónii snaží udržet u moci, zvláště s ohledem na některé důležité vnitropolitické kroky, které chce dokončit, jako je privatizace Českého telekomu, nebude ochotna obětovat předčasné volby za cenu relativně bezproblémového schválení ústavní smlouvy ze strany ODS. S ohledem na honbu za domácími politickými zisky jak ze strany ČSSD, tak ODS, se tak představa referenda rozplývá v neurčitu. Proto je dost možné, že nakonec ústavní smlouva bude předložena ke schválení Parlamentu a sociální demokracie se pro ni bude snažit získat podporu napříč politickým spektrem, především však v řadách ODS. A tam ji také zřejmě nalezne, i když ODS se možná v této záležitosti rozštěpí, s ohledem na svou proevropskou voličskou základnu nebo výzvy místních a regionálních politiků. V každém případě půjde o komplikovaný proces s nejistým výsledkem. V zájmu udržení konsistence výroků klíčových politických představitelů, bylo by rozumné, aby vláda v tomto směru učinila ústupek a přistoupila na dřívější termín referenda jak navrhuje ODS. Přitom by stále bylo možno nastartovat veřejnou debatu, ke které by zřejmě nedošlo (nebo alespoň ne v takové míře) v případě parlamentního hlasování a která je v českém kontextu velmi potřebná. Oddělila by se tak otázka evropské ústavní smlouvy od domácích témat, která budou nepochybně dominovat kampani před volbami do Sněmovny. A i v případě, že to bude znamenat ztrátu politických bodů pro současnou vládní koalici, jednalo by se o férový a správný způsob, kdy by občané měli možnost vyjádřit se k dokumentu, který vláda tak zásadním způsobem hájí.

Autor je prezidentem Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM