

NÁRODNÍ KONVENT O EU

Podkladový materiál pro kulatý stůl v rámci
Národního konventu o EU:
Institucionální reforma EU
v kontextu současné debaty

Vladimír Bartovic, Zuzana Kasáková

Úvod

Institucionální architektura Evropské unie byla vždy předmětem debat reforem fungování Unie od počátků evropské integrace. K reformám nedocházelo vždy na základě změny ustavujících smluv, ale byly nejdříve schváleny a prováděny mimo jejich rámec a později byly do těchto smluv implementovány. Obdobná situace nastala i po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost, kdy Evropská unie čelila několika krizím, jejichž řešení, které mělo dopad na fungování unijních institucí, byla přijata mimo smluvní rámec.

Katalyzátorem debaty o změně institucionálního nastavení Unie bylo negativní referendum o setrvání Spojeného království Velké Británie a Severního Irska (dále jen Spojené království) v EU, jež proběhlo v červnu 2016. Od té doby představitelé EU i členských států vedou debatu o vhodném směřování evropské integrace a nastavení fungování Unie tak, aby její rozhodování bylo efektivní, flexibilní a srozumitelné nejenom vůči vnějším aktérům, ale i široké veřejnosti, občanům EU. Vrcholem dosavadní debaty byl projev předsedy Evropské komise J.-C. Junckera

o stavu Unie v září 2017, projev francouzského prezidenta Emmanuela Macrona na pařížské Sorbonně a přijetí Agendy lídrů o měsíc později. Velice aktivním účastníkem debaty je rovněž Evropský parlament, pro něhož odchod Spojeného království představuje možnost přenastavení mechanismů voleb jednotlivých poslanců a jeho složení.

Podkladový materiál se zabývá jednotlivými aspekty reforem institucionálního nastavení Unie, které jsou nyní na evropské úrovni diskutovány. Specifická pozornost je věnována i rámci, v němž je a měla by být debata vedena.

Vzhledem k rozsahu není účelem předkládaného podkladového materiálu provést vyčerpávající analýzu institucionální reformy EU, ale vymezit diskuzní rámec o možných dopadech nadcházejících jednáních o jednotlivých aspektech reformy institucí na unijní úrovni na Českou republiku pro účely debaty Národního konventu o EU.

Otázky, na něž by se diskuze v rámci kulatého stolu Národního konventu o EU na téma reforma institucí

Evropské unie v kontextu současné debaty měla zaměřit, jsou:

- 1) Jaký postoj by Česká republika měla zaujmout k navrhované reformě složení a způsobu voleb do Evropského parlamentu?** Tato otázka se věnuje návrhu na vytvoření nadnárodních kandidátních listin, způsobu rozdělení poslaneckých křesel za Spojené království a zachování principu vedoucích kandidátů (Spitzenkandidaten).
- 2) Jsou stávající návrhy směřující k efektivnějšímu řízení Evropské unie v zájmu České republiky?** Tato otázka se týká návrhu na sloučení funkcí předsedy Evropské komise a předsedy Evropské rady, sloučení funkce místopředsedy Komise a předsedy Euroskupiny, vytvoření Evropského měnového fondu a snížení počtu komisařů.
- 3) Měla by Česká republika podpořit rozšíření hlasování kvalifikovanou většinou do dalších oblastí?** Změna výpočtu kvalifikované většiny stanovené Lisabonskou smlouvou snížila relativní váhu České republiky v rozhodovacím procesu. Je pro ČR výhodné podpořit navrhované rozšíření hlasování kvalifikovanou většinou v dalších oblastech vnitřního trhu a v zahraniční a bezpečnostní politice?
- 4) Do jaké míry představují navrhované institucionální změny posun ve způsobu fungování Evropské unie tak, jak je ukotvovala Lisabonská smlouva?** Návrhy na změnu fungování EU v souhrnu představují zásadní změnu v institucionální architektuře EU ukotvenou v Lisabonské smlouvě. Měla by Česká republika proto podporovat širší debatu zapojených aktérů o těchto změnách? V jakém rámci by tato debata měla probíhat?

Jaký postoj by Česká republika měla zaujmout k navrhované reformě složení a způsobu voleb do Evropského parlamentu?

Jedním z hlavních bodů debaty o institucionální reformě Evropské unie je otázka složení a vhodné nastavení způsobu voleb poslanců do Evropského parlamentu. Před evropskými volbami v roce 2014 evropští představitelé v duchu naplnění litery Lisabonské smlouvy o propojení výsledků voleb do Evropského parlamentu s volbou předsedy Evropské komise rozhodli zavést systém tzv. vedoucích kandidátů (**Spitzenkandidaten**).

Zachování systému vedoucích kandidátů pro volby do EP i v roce 2019 akcentoval ve svém projevu o stavu Unie předseda Evropské komise, přičemž argumentoval nutností posílit demokratický proces v Evropské unii. Zůstává otázkou, **zda tento nástroj může v dlouhodobějším horizontu přispět k tomuto cíli.**

Volby 2014 spíše ukazují na skeptičtější perspektivu. Před volbami mechanismus vedoucích kandidátů přijaly pouze ty politické strany na evropské úrovni, které dlouhodobě evropskou integraci podporují a usilují o její prohlubování. Strany, které zaujímají rezervovaný postoj k prohlubování evropské integrace či ji dokonce odmítají, systém vedoucích kandidátů nezavedly. V kontextu zachování názorové plurality, která je ve středu každého demokratického zřízení, je nutné se ptát, zda by povinnost zavedení principu vedoucích kandidátů měly mít všechny evropské strany, které se voleb účastní bez ohledu na jejich postoj k budoucímu směřování evropské integrace, či nikoli.

Dalším momentem bylo samotné **schvalování návrhu kandidáta na předsedu Komise Evropskou radou**. I když podle čl. 17 odst. 7 Smlouvy o Evropské unii (SEU) Evropská rada přihlédla k výsledkům voleb do Evropského parlamentu a za předsedu Komise navrhla J.-C. Junckera jakožto vedoucího kandidáta strany, která tyto volby vyhrála, nejednalo se o automatické a bezproblémové rozhodnutí této instituce.

Třetím problematickým aspektem je **zapojení samotných občanů**. Jedním z argumentů, proč byl mechanismus vedoucích kandidátů zaveden, byla snaha o zvýšení účasti občanů EU ve volbách. To se ale nepodařilo, neboť volební účast v průměru opět oproti předchozím letům klesla, v některých zemích dokonce výrazně (např. v České republice).

V současné době na zachování principu vedoucích kandidátů i pro nadcházející volby do Parlamentu nepanuje mezi představiteli členských zemí a institucí EU shoda. Postoj předsedy Komise podporují Irsko, Itálie či Španělsko, zatímco Francie, Nizozemsko, země V4 či Portugalsko jej odmítají.¹

Debaty se aktivně účastní rovněž **poslanci Evropského parlamentu**. Ti již v roce 2015 přijali usnesení o reformě volebního práva Evropské unie, v němž se vyslovili pro zachování vedoucích kandidátů u politických stran na evropské úrovni. Tuto povinnost stranám Parlament uložil především ve vztahu ke společnému volebnímu obvodu EU.² Svůj apel zopakoval i ve své lednové zprávě o složení EP³, o níž poslanci EP hlasovali 7. února 2018.

Právě **zavedení společného volebního obvodu EU** a s ním spojená otázka nadnárodních kandidátních listin vyvolávají v debatě o nastavení voleb do Evropského parlamentu největší reakce. I s ohledem na skutečnost, že vznik nadnárodních listin i vytvoření společného evropského volebního obvodu vyžadují podle smluv jednomyslnost a ratifikaci všemi členskými zeměmi.

Samotný Parlament již delší dobu prosazuje **sjednocení pravidel pro volby do EP včetně zavedení společného volebního obvodu**, který bude zahrnovat celé území Evropské unie. Výbor pro ústavní záležitosti EP navrhl, aby v takto vymezením volebním obvodě nebyli voleni všichni poslanci EP, ale pouze jejich část odpovídající počtu členských států na základě nadnárodních kandidátních listin. Tito poslanci by se podle výboru

nezapočítávali do rozdělení poslaneckých mandátů pro jednotlivé členské státy. Francouzský prezident Macron ve svém podzimním projevu dokonce zmínil možnost, aby na základě nadnárodních kandidátních listin byla volena až polovina poslanců Evropského parlamentu.⁴ Zřízení nadnárodních kandidátních listin je nakloněn i předseda Evropské komise, zatímco některé členské země EU tento návrh odmítají (např. země V4⁵).

Otázka nadnárodních kandidátních listin je problematická z několika důvodů. Každý členský stát, byť využívá proporčního systému volby pro hlasování do Evropského parlamentu, má zaveden jiný typ tohoto systému a jiné mechanismy pro jeho naplňování, které vycházejí z historických zkušeností. Přestože Evropský parlament usiluje o sjednocení národních systémů pro volby EP, není ve své snaze příliš úspěšný, neboť by se jednalo v některých zemích o velké zásahy. Zmínit lze například jinou věkovou hranici pro výkon volebního práva či různé lhůty pro vytváření volebních seznamů, atp.

Je otázkou, zda by tato opatření vedla k přilákání občanů k volbám do Evropského parlamentu a k posílení legitimacy EU, neboť poslanci mají odpovědnost za výkon svého mandátu voličům, kteří se na ně z daného volebního obvodu mohou také obracet. Což při 500 milionech obyvatel je velká zátěž. Navíc EP podporuje mnohojazyčnost a občané EU se mohou na své poslance obracet v úředním jazyce EU. Naplnění této funkce by vedlo ke zvýšeným nákladům na činnost takto zvolených poslanců.

Další úskalí se týkají viditelnosti jednotlivých kandidátů mimo svou mateřskou zemi, vedení kampaně zejména

¹ David M. Herszenhorn a Maïa de la Baume, „Commission’s Spitzenkandidat process at risk. EU leaders clash over rulebook for the 2019 presidential race“, *Politico.eu*, 2 February 2018, <https://www.politico.eu/article/spitzenkandidat-jean-claude-junker-race-with-no-rules-eu-leaders-brace-for-clash-over-2019-elections/> (navštíveno 9. 2. 2018).

² Evropský parlament, *Usnesení Evropského parlamentu ze dne 11. listopadu 2015 o reformě volebního práva Evropské unie (2015/2035(INL))*, P8_TA(2015)0395, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-2015-0395+0+DOC+XML+V0//CS> (navštíveno 31. 1. 2018).

³ Evropský parlament, *Zpráva o složení Evropského parlamentu ((2017)2054(INL)–2017/0900(NLE))*, Výbor pro

ústavní záležitosti, A8-007/2018, 26. 1. 2018; <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2018-0007+0+DOC+XML+V0//CS> (navštíveno 31. 1. 2018).

⁴ „Exkluzivně: Macronova přelomová vize Evropy. Přečtete si celý prezidentův projev“, *Lidovky.cz*, 5. říjen 2017; https://www.lidovky.cz/macron-na-sorbonne-lidovky-cz-prinasi-cely-projev-francouzského-prezidenta-1vi-/zpravy-svet.aspx?c=A171004_205855_In_zahranici_mha (navštíveno 31. 1. 2018).

⁵ Úřad vlády ČR, *Prohlášení V4 o budoucnosti Evropy*, 26. leden 2018; <https://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/Prohlaseni-V4-o-budoucnosti-Evropy.pdf> (navštíveno 31. 1. 2018).

s ohledem na jazykovou vybavenost obyvatel členských států EU. Je rovněž zřejmé, že tento systém nahrává lidnatějším zemím, což není zcela v souladu s principem regresivní proporcionality, který je uveden v ustavujících smlouvách a na jehož základě jsou křesla v EP alokována.

Na druhé straně **i tento princip je od voleb 2014 aplikován částečně**, na což upozorňují nejenom nezávislí experti, ale tuto skutečnost uznává také sám Ústavní výbor Parlamentu a reflektuje jej ve své zprávě o složení EP. S ohledem na předpokládaný odchod Spojeného království z Evropské unie, díky čemuž se uvolní 73 parlamentních křesel, výbor navrhl přerozdělení křesel pro všechny členské země dle následujících principů:

1. důsledná aplikace zásady poměrně sestupného zastoupení tak, aby nedocházelo k situaci, kdy poslanci EP z menších zemí v přepočtu zastupují více občanů EU než poslanci z větších zemí Unie;
2. žádný členský stát by neměl ztratit své alokované mandáty v EP;
3. využití jen části uvolněných křesel po Spojeném království.

Podle Ústavního výboru EP by uplatnění těchto principů vedlo ke **snížení počtu mandátů alokovaných na jednotlivé země na 705** (původní návrh výboru ze září 2017 hovořil o 700 poslaneckých mandátech⁶) včetně předsedy Parlamentu. **S připočtením 27 křesel**, které měli obsadit poslanci **zvolení na základě nadnárodních**

kandidátních listin, zbývala ještě dostatečná flexibilita pro možné další navýšení v důsledku případného rozšíření EU do horního limitu 751 křesel, který jako nepřekročitelný stanovila Lisabonská smlouva.

Důležitou roli ve směřování debaty má hlasování poslanců EP na plenárním zasedání, které se uskutečnilo 7. a 8. února 2018. Poslanci schválili návrh Ústavního výboru o realokaci počtu křesel pro členské státy Unie po odchodu Spojeného království dle výše zmíněných principů (viz Tabulka č. 1). Nepodpořili ale zřízení nadnárodních kandidátních listin. Omezili se pouze na konstatování, že tuto možnost podporují některé členské státy.⁷ Je otázkou, zda tyto země se budou snažit toto rozhodnutí v dalších jednáních zvrátit, neboť změny ve složení EP budou Evropskou radou schvalovány na základě jednomyslnosti.

Pokud jde o otázku vedoucích kandidátů, poslanci EP většinou podpořili zachování tohoto mechanismu i pro volby 2019. Za tímto účelem schválili i revizi rámcové dohody mezi Evropským parlamentem a Evropskou komisí, která umožňuje členům Komise kandidovat v těchto volbách i se stát vedoucími kandidáty. Ve svém rozhodnutí navíc Parlament explicitně odkazuje na možnost nezvolení kandidáta na předsedu Evropské komise, pokud by tento „nebyl nominován jako vedoucí kandidát před evropskými volbami“.⁸ Evropský parlament tak zcela jasně využívá své pravomoci volit předsedu Evropské komise v tlaku na členské státy, které se vyslovují proti uplatnění tohoto principu v nadcházejících volbách.

⁶ Evropský parlament, *Návrh zprávy Evropského parlamentu o složení Evropského parlamentu ((2017)2054(INL))*, Výbor pro ústavní záležitosti, 7. 9. 2017; <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-608.038+01+DOC+PDF+V0//CS&language=CS> (navštíveno 31. 1. 2018).

⁷ Evropský parlament, *Usnesení Evropského parlamentu ze dne 7. února 2018 o složení Evropského parlamentu ((2017)2054(INL)-2017/0900(NLE))*, P8_TA-PROV(2018)0029;

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2018-0029+0+DOC+XML+V0//CS> (navštíveno 9. 2. 2018).

⁸ Evropský parlament, *Rozhodnutí Evropského parlamentu ze dne 7. února 2018 o revizi rámcové dohody o vztazích mezi Evropským parlamentem a Evropskou komisí (2017/2233(ACI), P8_TA-PROV (2018)0030*; <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2018-0030+0+DOC+XML+V0//CS> (navštíveno 9. 2. 2018).

Tabulka 1: Konkrétní rozdělení křesel na jednotlivé členské země po odchodu Spojeného království:

	Počet obyvatel v roce 2017 ⁹	Stávající rozdělení míst	Počet obyvatel na poslance EP	Nové rozdělení	Počet obyvatel na poslance EP
Německo	82 064 489	96	854 838	96	854 838
Francie	66 661 621	74	900 833	79	854 636
Spojené království	65 341 183	73	895 085		
Itálie	61 302 519	73	839 761	76	806 612
Španělsko	46 438 422	54	859 971	59	800 662
Polsko	37 967 209	51	744 455	52	744 455
Rumunsko	19 759 968	32	617 499	33	617 499
Nizozemsko	17 235 349	26	662 898	29	615 548
Belgie	11 289 853	21	537 612	21	537 612
Řecko	10 793 526	21	513 977	21	513 977
Česká republika	10 445 783	21	497 418	21	497 418
Portugalsko	10 341 330	21	492 444	21	492 444
Maďarsko	9 830 485	21	468 118	21	468 118
Švédsko	9 998 000	20	499 900	21	476 095
Rakousko	8 711 500	18	483 972	19	458 500
Bulharsko	7 153 784	17	420 811	17	420 811
Dánsko	5 700 917	13	438 532	14	407 208
Finsko	5 465 408	13	420 416	14	390 386
Slovensko	5 407 910	13	415 993	14	386 279
Irsko	4 664 156	11	424 014	13	358 781
Chorvatsko	4 190 669	11	380 970	12	349 222
Litva	2 888 558	11	262 596	11	262 596
Slovinsko	2 064 188	8	258 024	8	258 024
Lotyšsko	1 968 957	8	246 120	8	246 120
Estonsko	1 315 944	6	219 324	7	187 992
Kypr	848 319	6	141 387	6	141 387
Lucembursko	576 249	6	96 042	6	96 042
Malta	434 403	6	72 401	6	72 401
CELKEM	510 860 699	751		705	

Zdroj: Evropský parlament, *Zpráva o složení Evropského parlamentu ((2017)2054(INL)–2017/0900(NLE))*, Výbor pro ústavní záležitosti, A8-007/2018, 26. 1. 2018.

⁹ Jak vymezuje rozhodnutí Rady 2016/2353

Jsou stávající návrhy směřující k efektivnějšímu řízení Evropské unie v zájmu České republiky?

Evropská komise přišla v „Plánu na vybudování jednotnější, silnější a demokratičtější Unie“¹⁰ s dvěma iniciativami, které mají podle jejího názoru vést k efektivnějšímu řízení EU. Jedná se o sloučení postu předsedy Evropské komise a předsedy Evropské rady a o vytvoření funkce evropského ministra hospodářství a financí. Francouzský prezident Emanuel Macron ve svém projevu zase navrhl snížení počtu členů Evropské komise na patnáct.

Sloučení funkce předsedy Komise a předsedy Evropské rady

Debaty o sloučení funkcí dvou nejvyšších představitelů Evropské unie probíhala již v rámci jednání Konventu o budoucnosti Evropy v letech 2002–2003. Výsledný kompromis, jenž se dostal do neratifikované Smlouvy o Ústavě pro Evropu a nakonec i do Lisabonské smlouvy, ponechal obě funkce samostatné, ale nevyloučil, aby je zastával ten samý člověk.

Podle čl. 17 odst. 7 Smlouvy o Evropské unii nyní Evropský parlament volí předsedu Komise většinou hlasů všech svých členů na návrh Evropské rady rozhodující kvalifikovanou většinou s přihlédnutím k výsledkům voleb do Evropského parlamentu. Podle čl. 15 odst. 5 SEU volí Evropská rada svého předsedu kvalifikovanou většinou na obnovitelné období dva a půl roku.

Ustanovení čl. 15 odst. 6 SEU stanoví, že předseda Evropské rady nesmí zastávat žádný vnitrostátní post, což znamená, že může teoreticky vykonávat jinou evropskou

funkci.¹¹ Předseda Evropské komise Jean-Claude Juncker ve svém projevu o stavu Unie¹² argumentoval, že Evropa by fungovala lépe a byla by čitelnější, pokud by ji řídil jeden kapitán. Detailnější zdůvodnění návrhu by Evropská komise měla zveřejnit v září letošního roku v rámci Sdělení Komise o zlepšení efektivnosti při řízení Evropské unie.

Potenciálním přínosem tohoto řešení by mohlo být posílení EU v mezinárodních vztazích (jeden jasný leader) a také zlepšení spolupráce a koordinace Evropské rady a Evropské komise. Na druhou stranu by toto řešení při zachování systému tzv. vedoucích kandidátů oslabilo pozici členských států, jež by za šéfa Evropské rady musely akceptovat kandidáta zvoleného Evropským parlamentem. Zajímavostí tohoto řešení je, že nejenom nevyžaduje změnu Smluv, ale je možné ho prosadit kvalifikovanou většinou hlasů v Evropské radě.¹³

Sloučení funkce místopředsedy Komise a předsedy Euroskupiny

Návrh na sloučení funkcí komisaře pro hospodářské a finanční záležitosti (a zároveň místopředsedu Evropské komise) a předsedy Euroskupiny již Evropská komise detailněji představila ve svém balíčku návrhů na dokončení Hospodářské a měnové unie zveřejněném v prosinci 2017.¹⁴ Kromě sloučení těchto funkcí navrhuje mimo jiné i vytvoření Evropského měnového fondu, jenž by převzal roli Evropského mechanismu stability (ESM) a zároveň by poskytoval společné jištění pro Jednotný fond pro řešení krizí.

Sloučením funkcí místopředsedy Komise a předsedy Euroskupiny by vznikla nová funkce evropského ministra hospodářství a financí, který by zároveň předsedal radě guvernérů nově navrhovaného Evropského měnového fondu a reprezentoval by eurozónu na globální úrovni. Ministr by neměl nové pravomoci vůči členským státům

¹⁰ Evropská komise, *Plán na vybudování jednotnější, silnější a demokratičtější Unie*, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/roadmap-soteu-factsheet_cs.pdf (navštíveno 30. 1. 2018).

¹¹ Evropská komise, *Komentované znění projevu o stavu Unie v roce 2017*, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu-explained_cs.pdf (navštíveno 1. 2. 2018).

¹² Evropská komise, *Autorizovaná verze projevu o stavu Unie v roce 2017*, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_cs.htm (navštíveno 1. 2. 2018).

¹³ Kandidáta na předsedu Evropské komise navrhuje a předsedu Evropské rady volí Evropská rada kvalifikovanou většinou.

¹⁴ Sdělení Komise: Další kroky k dokončení Hospodářské a měnové unie: Plán, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0821&from=EN> (navštíveno 1. 2. 2018).

Unie, a tudíž by si vytvoření této funkce nevyžadovalo změnu Smluv. Podle článku 2 protokolu č. 14 Lisabonské smlouvy nemusí být předseda Euroskupiny ministrem financí členského státu (i když tomu tak doteď vždy bylo).

Hlavní rolí ministra financí by bylo koordinovat politiky a dohlížet na hospodářská, fiskální a finanční pravidla a na využívání rozpočtových nástrojů EU a eurozóny. Ministr by byl odpovědný Evropskému parlamentu. Návrh podporuje francouzský prezident Emanuel Macron a pozitivně se k němu vyjádřila i německá kancléřka Angela Merkelová.¹⁵

Snížení počtu členů Evropské komise

Také otázka počtu členů Evropské komise byla diskutována během Konventu o budoucnosti Evropy. I když by jednotliví komisaři neměli zastupovat zájmy členského státu, který je nominoval, zejména malé členské státy měly obavy, že jejich zájmy nebudou při absenci jejich zástupců v Komisi brány v úvahu. Zastánci snížení počtu členů Komise zase argumentovali větší efektivitou, nižšími náklady a také nesmyslností samostatných portfolií pro téměř tři desítky komisařů.

Řešení přijaté Konventem se stalo součástí Ústavní smlouvy i Lisabonské smlouvy a spočívalo ve snížení počtu komisařů na 2/3 počtu členských států Unie se zárukou naprosto rovné rotace mezi členskými státy. Lisabonská smlouva však umožňuje Evropské radě jednomyslně rozhodnout o změně počtu komisařů.

Po odmítnutí Lisabonské smlouvy v prvním referendu v Irsku byla Evropskou radou přijata politická dohoda o zachování principu „jedna země jeden komisař“, a tato byla formálně stvrzena rozhodnutím Evropské rady v květnu 2013,¹⁶ kterým stanovila počet členů Evropské komise rovný počtu členských států. Rozhodnutí však zároveň stanovilo, že ho má Evropská rada prozkoumat

v dostatečném časovém předstihu před ustanovením další Evropské komise (po Komisi ustanovené v roce 2014).

S částečným řešením otázky počtu komisařů přišel předseda Komise Juncker prostřednictvím vytvoření silných místopředsednických postů s právem koordinovat skupiny komisařů podle oblastí. Radikální snížení počtu členů Evropské komise na patnáct navrhl ve svém sorbonnském projevu francouzský prezident Macron, jenž dokonce přišel s iniciativou, aby šly velké členské státy příkladem a jako první se svých komisařů vzdaly.

Měla by Česká republika podpořit rozšíření kvalifikovanou většinou do dalších oblastí?

Každá nová smlouva v historii evropské integrace přinesla rozšíření počtu oblastí, ve kterých se v Evropské unii rozhoduje kvalifikovanou většinou a ne jednomyslně. Lisabonská smlouva (čl. 16 odst. 3 SEU) dokonce učinila z rozhodování kvalifikovanou většinou primární metodu. Jinou metodou se hlasuje pouze, pokud tak výslovně stanoví Smlouvy.

Rozšiřování počtu oblastí, kde se hlasuje kvalifikovanou většinou a členské státy tedy přicházejí o právo veta, šlo vždy ruku v ruce s postupujícím procesem evropské integrace a zrychlilo se zejména kvůli velké vlně rozšiřování EU o země střední a východní Evropy. Lisabonská smlouva také umožnila **zjednodušený přechod od rozhodování na základě jednomyslnosti** k rozhodování kvalifikovanou většinou bez změny Smluv v mnoha oblastech. Tohoto je možno dosáhnout prostřednictvím tzv. přechodových klauzulí na základě jednomyslného rozhodnutí Evropské rady (tzv. *passerelle*).¹⁷

¹⁵ „Merkel backs Macron’s call for multi-speed EU, ‘small’ eurozone budget“, *Euractiv.com*, 30. srpen 2017, <https://www.euractiv.com/section/future-eu/news/merkel-backs-macrons-call-for-multi-speed-eu-small-eurozone-budget/> (navštíveno 2. 2. 2018).

¹⁶ Rozhodnutí Evropské rady o počtu členů Evropské komise, <http://eur-lex.europa.eu/legal->

content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2013.165.01.0098.01.ENG&to=c=OJ:L:2013:165:TOC (navštíveno 2. 2. 2018).

¹⁷ Smlouvy obsahují různé přechodové klauzule. Některé z nich vyžadují souhlas Evropského parlamentu a může je zablokovat jakýkoli vnitrostátní parlament ve lhůtě šest měsíců.

Lisabonská smlouva zároveň zásadním způsobem změnila **způsob výpočtu kvalifikované většiny**, který předtím stanovila Smlouva z Nice (systém trojí většiny). Nový způsob výpočtu, který odstranil kritérium počtu hlasů určených jednotlivým členským státům vstoupil v platnost 1. listopadu 2014.¹⁸ Systém dvojí většiny výrazným způsobem zvýšil hlasovací sílu největších členských států (kritérium počtu obyvatel) a naopak snížil hlasovací sílu středních a malých členských států – mimo jiné i České republiky.¹⁹ Podle analýzy Evropského parlamentu však stále kolem 80 % rozhodnutí Rada přijímá na základě konsenzu.²⁰

Evropská komise ve svém „Plánu na vybudování jednotnější, silnější a demokratičtější Unie“ oznámila, že v září letošního roku navrhne **rozšíření hlasování kvalifikovanou většinou ve** dvou oblastech: v záležitostech vnitřního trhu a ve Společné zahraniční politice. V oblasti jednotného vnitřního trhu se již v současnosti rozhoduje v naprosté většině oblastí prostřednictvím kvalifikované většiny. Komise pravděpodobně navrhne opuštění jednomyslnosti v dalších oblastech:

1. energetický mix;
2. sociální oblast, konkrétně se jedná o oblasti ochrany pracovníků při ukončení smlouvy, kolektivní ochrany zájmů pracovníků a zaměstnavatelů a podmínek zaměstnávání legálních přistěhovalců ze třetích zemí;
3. zdanění.

U prvních dvou oblastí schvaluje přechod k rozhodování kvalifikovanou většinou Rada po konzultaci s Evropským parlamentem. U daní musí přechod schválit Evropská rada po obdržení souhlasu Evropského

parlamentu a ve lhůtě šesti měsíců jej může zablokovat jakýkoli parlament členského státu EU.

Všechny tři **oblasti rozhodování jsou pro Českou republiku poměrně citlivé**. U stanovení **energetického mixu** se jedná zejména o obavu z možného omezení jaderné energie, která tvoří v případě České republiky zásadní zdroj elektrické energie a v případě daní se jedná o obavu z možné harmonizace přímých daní, jež by mohla ohrozit konkurenceschopnost české ekonomiky.

Větší nejasnost panuje v oblasti **Společné zahraniční politiky**, kde Komise zatím nenaznačila, v jakých oblastech navrhne zavést rozhodování kvalifikovanou většinou. Jedná se o velice citlivou oblast, kde EU vytváří pozici pouze tam, kde existuje možnost shody mezi všemi členskými státy EU. Již v současnosti může Rada v určitých dílčích otázkách hlasovat kvalifikovanou většinou, avšak i v těchto oblastech de facto existuje právo veta každé členské země Unie. Článek 31 odst. 2 SEU stanoví:

„Prohlásí-li člen Rady, že se ze zásadních důvodů státní politiky, které musí uvést, zamýšlí postavit proti přijetí některého rozhodnutí kvalifikovanou většinou, hlasování se nekoná. Vysoký představitel v úzké konzultaci s dotýčným členským státem hledá řešení přijatelné pro tento stát. Pokud jej nenajde, může Rada kvalifikovanou většinou požádat, aby byla věc předložena Evropské radě k jednomyslnému rozhodnutí.“²¹

Přesto je EU schopna překonávat rozdíly v názorech členských států i ve velmi obtížných případech, jakými jsou kupříkladu sankce vůči Rusku.

Přechod k rozhodování kvalifikovanou většinou může jednomyslně schválit Evropská rada (bez konzultace s Evropským parlamentem), ale nesmí se týkat oblastí vojenství a obrany. Jelikož se jedná o oblast, v níž si členská země snaží udržet své výsadní postavení s ohledem na

¹⁸ Lisabonská smlouva umožňovala za určitých okolností hlasovat starým systémem až do 31. března 2017, ale tohoto nikdy nebylo využito.

¹⁹ European Parliament, *Changed rules for qualified majority voting in the Council of the EU*, <http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2014/5456>

[97/EPRS_ATA%282014%29545697_REV1_EN.pdf](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016M/TXT&from=EN) (navštíveno 2. 2. 2018).

²⁰ Ibid.

²¹ Smlouva o EU, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016M/TXT&from=EN> (navštíveno 2. 2. 2018).

možnost hájení svých národních zájmů, bude velmi důležité sledovat, v jakých oblastech Společné zahraniční politiky Komise změnu hlasování navrhne.

Do jaké míry představují navrhované institucionální změny posun ve způsobu fungování Evropské unie tak, jak je ukotvovala Lisabonská smlouva?

Změny institucionální architektury, které jsou nyní diskutovány evropskými aktéry a národními vládami členských států Unie, představují **významný posun** v nastavení fungování Evropské unie v podobě, v jaké ji ukotvila Lisabonská smlouva. Jednotlivé návrhy **posilují nadnárodní charakter Unie** a v některých aspektech použitého pojmosloví (např. vznik funkce ministra hospodářství a financí) evokují vytváření společného evropského státu. Navrhované změny se projeví rovněž v interinstitucionálních vztazích a je nutné hledat způsoby, aby byla **zajištěna rovnováha mezi institucemi EU**. Toho nebude možné dosáhnout bez změn v ustavujících smlouvách.

Zůstává otázkou, **nakolik je nutné a efektivní měnit zavedené postupy**, zejména u voleb do Evropského parlamentu, které budou mít nemalý dopad na průběh voleb a výkon volebního práva v řadě členských států a ovlivní jejich dosavadní fungování vycházející z historické zkušenosti daného státu. Otázka vhodného načasování je významná zejména v zemích, které se

potýkají s nedostatečnou podporou evropského projektu u široké veřejnosti.

Jelikož se jedná o zásadní změnu institucionálního nastavení Unie ovlivňující celkové fungování a vnímání Evropské unie navenek, nabízí se otázka, **zda by neměla být debata vedena a moderována v širším rámci se zapojením všech relevantních aktérů**. Jednou z možných platform pro takovýto typ debaty je konvent. Nástroj konventu byl úspěšně použit při formulaci evropské ústavní smlouvy v letech 2002–2003. Sestával se ze zástupců nejenom hlavních institucí EU (Komise, Rady a Parlamentu), ale také vnitrostátních parlamentů členských a kandidátských států a představitelů vlád členských i kandidátských států. Právě propojenost unijních i národních aktérů pomohla vést širší debatu na národní úrovni.

Závěr

Debata o vhodném nastavení institucionálního rámce pro fungování Evropské unie je klíčová pro další směřování evropské integrace a jejího vnímání občany EU. S ohledem na předpokládané vystoupení Spojeného království z Unie je tato diskuze nutná a potřebná, byť nikoli jednoduchá.

Kulatý stůl na téma *Institucionální reforma EU v kontextu současné debaty* v rámci Národního konventu o EU by měl umožnit zástupcům politických stran a hnutí, poslancům Evropského parlamentu, poslancům a senátorům Parlamentu ČR, zástupcům státní správy, akademické obce, byznysu, nevládních organizací a sociálním partnerům výměnu názorů o zájmech a prioritách České republiky a pokusit se o formulování doporučení pro vládu, jak v této oblasti postupovat.



Co-funded by the
Europe for Citizens Programme
of the European Union

Zdroje:

- European Parliament, Changed rules for qualified majority voting in the Council of the EU, http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2014/545697/EPRS_ATA%282014%29545697_REV1_EN.pdf (navštíveno 2. 2. 2018).
- Evropský parlament, Usnesení Evropského parlamentu ze dne 11. listopadu 2015 o reformě volebního práva Evropské unie (2015/2035(INL)), P8_TA(2015)0395, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0395+0+DOC+XML+V0//CS> (navštíveno 31. 1. 2018).
- Evropský parlament, Zpráva o složení Evropského parlamentu ((2017)2054(INL)–2017/0900(NLE)), Výbor pro ústavní záležitosti, A8-007/2018, 26. 1. 2018; <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2018-0007+0+DOC+XML+V0//CS> (navštíveno 31. 1. 2018).
- „Exkluzivně: Macronova přelomová vize Evropy. Přečtěte si celý prezidentův projev“, Lidovky.cz, 5. říjen 2017; https://www.lidovky.cz/macron-na-sorbonne-lidovky-cz-prinasi-cely-projev-francouzskeho-prezidenta-1vi-/zpravy-svet.aspx?c=A171004_205855_In_zahranici_mha (navštíveno 31. 1. 2018).
- Úřad vlády ČR, Prohlášení V4 o budoucnosti Evropy, 26. leden 2018; <https://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/Prohlaseni-V4-o-budoucnosti-Evropy.pdf> (navštíveno 31. 1. 2018).
- Evropský parlament, Návrh zprávy Evropského parlamentu o složení Evropského parlamentu ((2017)2054(INL)), Výbor pro ústavní záležitosti, 7. 9. 2017; <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-608.038+01+DOC+PDF+V0//CS&language=CS> (navštíveno 31. 1. 2018).
- Evropský parlament, Usnesení Evropského parlamentu ze dne 7. února 2018 o složení Evropského parlamentu ((2017)2054(INL)–2017/0900(NLE)), P8_TA-PROV(2018)0029; <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2018-0029+0+DOC+XML+V0//CS> (navštíveno 9. 2. 2018).
- Evropský parlament, Rozhodnutí Evropského parlamentu ze dne 7. února 2018 o revizi rámcové dohody o vztazích mezi Evropským parlamentem a Evropskou komisí (2017/2233(ACI), P8_TA-PROV (2018)0030; <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2018-0030+0+DOC+XML+V0//CS> (navštíveno 9. 2. 2018).
- Evropská komise, Plán na vybudování jednotnější, silnější a demokratičtější Unie, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/roadmap-soteu-factsheet_cs.pdf (navštíveno 30. 1. 2018).
- Evropská komise, Komentované znění projevu o stavu Unie v roce 2017, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu-explained_cs.pdf (navštíveno 1. 2. 2018).
- Evropská komise, Autorizovaná verze projevu o stavu Unie v roce 2017, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_cs.htm (navštíveno 1. 2. 2018).
- Sdělení Komise: Další kroky k dokončení Hospodářské a měnové unie: Plán, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0821&from=EN> (navštíveno 1. 2. 2018).
- Herszenhorn David M. a Maia de la Baume, „Commission’s Spitzenkandidat process at risk. EU leaders clash over rulebook for the 2019 presidential race“, Politico.eu, 2 February 2018,

<https://www.politico.eu/article/spitzenkandidat-jean-claude-juncker-race-with-no-rules-eu-leaders-brace-for-clash-over-2019-elections/> (navštíveno 9. 2. 2018).

- „Merkel backs Macron’s call for multi-speed EU, ‘small’ eurozone budget“, Euractiv.com, 30. srpen 2017, <https://www.euractiv.com/section/future-eu/news/merkel-backs-macrons-call-for-multi-speed-eu-small-eurozone-budget/> (navštíveno 2. 2. 2018).
- Rozhodnutí Evropské rady o počtu členů Evropské komise, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2013.165.01.0098.01.ENG&toc=OJ:L:2013:165:TOC (navštíveno 2. 2. 2018).
- Smlouva o Evropské unii, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016M/TXT&from=EN> (navštíveno 2. 2. 2018).