

MARKÉTA PITROVÁ A KOL.

Postlisabonské procesy v Evropské unii



International Institute of Political Science
of Masaryk University



Mezinárodní politologický
ústav Masarykovy
univerzity

muni
PRESS

MASARYKOVA UNIVERZITA
FAKULTA SOCIÁLNÍCH STUDIÍ
MEZINÁRODNÍ POLITOLOGICKÝ ÚSTAV

—

EDIČNÍ ŘADA MONOGRAFIE
SVAZEK Č. 59

muni
PRESS

POSTLISABONSKÉ PROCESY V EVROPSKÉ UNII

MARKÉTA PITROVÁ A KOL.



Masarykova univerzita
Fakulta sociálních studií
Mezinárodní politologický ústav
Brno 2014



Konrad
Adenauer
Stiftung

Publikace vychází s finanční podporou
Konrad-Adenauer-Stiftung, zastoupení v Praze

Aktuální otázky evropské a mezinárodní politiky II (MUNI/A/0898/2013)

Vědecká redakce Masarykovy univerzity:

prof. PhDr. Ladislav Rabušic, CSc.
Mgr. Iva Zlatušková
Ing. Radmila Droběnová, Ph.D.
Mgr. Michaela Hanousková
doc. Mgr. Jana Horáková, Ph.D.
doc. JUDr. Josef Kotásek, Ph.D.
Mgr. et Mgr. Oldřich Krpec, Ph.D.
prof. PhDr. Petr Macek, CSc.
PhDr. Alena Mizerová
doc. Ing. Petr Pirožek, Ph.D.
doc. RNDr. Lubomír Popelínský, Ph.D.
Mgr. David Povolný
Mgr. Kateřina Sedláčková, Ph.D.
prof. RNDr. David Trunec, CSc.
prof. MUDr. Anna Vašků, CSc.
prof. PhDr. Marie Vítková, CSc.
doc. Mgr. Martin Zvonař, Ph.D.

Recenzenti: JUDr. Ing. Jiří Zemánek, CSc.
doc. Mgr. Ing. Petr Kratochvíl, Ph.D.

Na obálce: Lisabonský přístav na portugalských kachličkách *azulejos*.

© 2014 Masarykova univerzita
© 2014 Markéta Pitrová a kol.

ISBN 978-80-210-7777-5
ISBN 978-80-210-7780-5 (online : pdf)

OBSAH

Seznam tabulek, boxů, grafů a schémat11

Seznam použitých zkratk.....13

ÚVOD.....15

MARKÉTA PITROVÁ, HUBERT SMEKAL

1. ZMĚNY SMLUV A JEJICH SPECIFIKA21

1.1 Lisabonská smlouva reformou v přístupu21

1.2 Proces revize smluv a aktuální možnosti změny smluv23

1.2.1 Suverenita jako proměňující se faktor23

1.2.2 Mechanismus revize smlouvy v minulosti a dnes24

1.2.3 Lisabonský model revize smluv.....27

1.2.4 Fenomén výjimek35

1.3 Lisabonské jednání: postup a výsledek.....36

1.3.1 Proces přijímání Lisabonské smlouvy36

1.3.2 Irské referendum a řešení42

1.3.3 Dodatečná žádost ČR o výjimku.....47

1.3.4 Zhodnocení lisabonské bitvy o výjimky50

1.4 Vyšší flexibilita smluv.....53

IVO POSPÍŠIL, KATARÍNA ŠIPULOVÁ

2. EVROPSKÝ KONSTITUCIONALISMUS57

2.1 Ústavní a Lisabonská smlouva jako ústavní milníky?.....57

2.2 Evropská unie jako (nedokonalý) ústavní systém59

2.2.1 Evropský konstitucionalismus v kontextu
integračních paradigmat aneb ten „třetí vzadu“59

2.2.2 Podstata konstitucionalismu netkví pouze
v „designu“ institucí60

2.3	Přehled teorií evropského konstitucionalismu	61
2.3.1	Nová narace počátků	61
2.3.2	Konstitucionalismus po Maastrichtu	64
2.3.3	Diskuse nad Ústavní smlouvou a Lisabonem: císařovy nové šaty?	65
2.4	Přehled přístupů k evropskému ústavnímu právu: mezi konfliktem, tolerancí a synkrezí.....	70
2.5	Role soudnictví v procesu konstitucionalizace EU	74
2.5.1	Spor o klíčové aktéry integrace.....	74
2.5.2	Když soudy vedou dialogy, vznikají ságy	76
2.5.3	Soudní střety: skutečně jde o pluralismus?	78
2.6	Evropský konstitucionalismus jako možné východisko z integrační krize?	81

HUBERT SMEKAL

3. EVROPSKÁ UNIE A LIDSKÁ PRÁVA

	PO LISABONSKÉ SMLOUVĚ	83
3.1	Lisabonský posun v oblasti lidských práv.....	83
3.2	Lidská práva v Evropské unii.....	85
3.3	Listina základních práv EU	89
3.3.1	Listina základních práv EU před Lisabonskou smlouvou	89
3.3.2	Listina základních práv EU po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost	92
3.3.3	Unijní dohled nad ochranou lidských práv ve vnitrostátních záležitostech.....	96
3.4	Evropská unie a Evropská úmluva o lidských právech.....	99
3.4.1	Teoretické pozadí přistoupení Evropské unie k Evropské úmluvě o lidských právech	99
3.4.2	Historické pozadí přistoupení Evropské unie k Evropské úmluvě o lidských právech	101
3.4.3	Cesta k přistoupení EU k Evropské úmluvě o lidských právech	105
3.4.4	Jak dál?.....	112
3.5	Nástrahy za dveřmi.....	114

RADANA KUBOVÁ, MARKÉTA PITROVÁ

4. REFORMA KOMITOLOGIE: ZMĚNA ROZHODOVÁNÍ V EU.....	117
4.1 Fenomén komitologie	117
4.1.1 Ukotvení v legislativním procesu EU	119
4.2 Proměny komitologie.....	121
4.2.1 Zrod výborů a klíčové reformy.....	122
4.2.2 Výbory a jejich činnost.....	127
4.2.3 Kritika komitologie.....	128
4.2.4 Zlom po přijetí Lisabonské smlouvy	130
4.3 Charakteristika „postkomitologického systému“	132
4.3.1 Delegované akty	132
4.3.2 Prováděcí akty	135
4.3.3 Aplikační dilema	139
4.3.4 Meziinstitucionální poměrování sil	141
4.4 Transparentnost komitologie a evropský lobbying	143
4.5 Hodnocení reformy a budoucí vývoj.....	148

TOMÁŠ MANOSOGLU, MARKÉTA PITROVÁ

5. EVROPSKÁ OBČANSKÁ INICIATIVA	151
5.1 Nový instrument participativní demokracie.....	151
5.1.1 Vytvoření občanské iniciativy.....	152
5.1.2 Motivy a význam občanské iniciativy.....	152
5.1.3 Ukotvení v evropském právu.....	155
5.1.4 Charakter iniciativ	158
5.2 Geneze a fungování občanské iniciativy	162
5.2.1 Parametry nastavení iniciativ.....	162
5.2.2 Praktický postup při předložení evropské iniciativy Komisi	164
5.2.3 Analýza nastavení občanské iniciativy	169
5.3 Evropská občanská iniciativa: první praxe	173
5.3.1 Členění iniciativ	174
5.3.2 Reakce EK na uzavřené iniciativy	178
5.4 Užívaný a akceptovaný instrument?.....	182

ZDENĚK SYCHRA

6. EMU REVISITED: PROMĚNA SYSTÉMU VLÁDNUTÍ V HOSPODÁŘSKÉ A MĚNOVÉ UNII.....	185
6.1 Měnová unie a evropská dluhová krize	185
6.2 Posílení mezivládních prvků a „nová“ metoda rozhodování	188
6.2.1 Evropská rada v centru dění	190
6.2.2 Oslabení nadnárodních institucí?	194
6.3 Transformace eurozóny a revaluace projektu	197
6.3.1 Fiskální suverenita a nové sdílení rizika	197
6.4 Externalizace evropského práva: uvnitř i vně EU	200
6.4.1 Unikátní nástroje v mimořádné situaci.....	200
6.4.2 Fenomén „no bail out“	203
6.4.3 Nesystémová řešení a jejich důsledky.....	205
6.5 Otázka legitimacy nového vládnutí	207
6.5.1 Deparlamentarizace.....	208
6.5.2 Asymetrie	210
6.5.3 Depolitizace	212
6.6 Dopady změn na fungování eurozóny a řízení EU	213

LENKA KOVÁČOVÁ, PETRA KUCHYŇKOVÁ

7. EU JAKO GLOBÁLNÍ AKTÉR PO LISABONU: PROBLÉMY KOHERENCE V OBLASTI SPOLEČNÉ ZAHRAŇIČNÍ A BEZPEČNOSTNÍ POLITIKY	215
7.1 EU jako subjekt globálních mezinárodních vztahů	215
7.1.1 Problematika vertikální, horizontální a institucionální koherence	217
7.2 Lisabonská smlouva: Klíčové změny z hlediska institucionální koherence v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky.....	220
7.2.1 Otázka koherence a role vysoké představitelky pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku.....	220
7.2.2 Evropská služba pro vnější činnost – nástroj vnitřní i vnější koherence?.....	225
7.3 Další perspektivy a problémy společné zahraniční a bezpečnostní politiky ve světle lisabonské revize.....	250

PETRA KUCHYŇKOVÁ, ZDENĚK SYCHRA

8. EU JAKO REGIONÁLNÍ AKTÉR:

ZA HRANICE ROZŠÍŘOVÁNÍ UNIE 257

- 8.1 Kandidáti a partnerské země: dvě odlišné entity?257
- 8.2 EU jako regionální aktér258
- 8.3 Politika rozšiřování EU (nejen) po Lisabonské smlouvě264
 - 8.3.1 Kvalitativní proměna rozšiřovacího procesu.....265
 - 8.3.2 Posuny v proceduře vstupu268
 - 8.3.3 Kondicionalita jako klíčový faktor
rozšiřovacího procesu270
 - 8.3.4 Absorpční kapacita EU275
- 8.4 Sousedská politika a její východní dimenze277
 - 8.4.1 EU a její sousedství.....277
 - 8.4.2 Diferenciace sousedské politiky a vznik
Východního partnerství.....280
 - 8.4.3 Proměny politiky sousedství a program Východního
partnerství v kontextu událostí let 2009–2014284
- 8.5 Faktory ovlivňující vývoj sousedské politiky
a programu Východní partnerství po roce 2009.....294
- 8.6 Strukturální podobnosti a předpoklady dalšího vývoje297

VRATISLAV HAVLÍK, PAVLÍNA JANEBOVÁ

9. FENOMÉN NĚMECKA V EU..... 301

- 9.1 Německo jako lídr EU?301
 - 9.1.1 Lídrovství jako pojem302
- 9.2 Německé aktivity v postlisabonském období.....306
 - 9.2.1 Finanční záchrana Řecka306
 - 9.2.2 Návrhy opatření k řešení eurokrize311
 - 9.2.3 Německo jako jediný lídr?315
- 9.3 Německo v EU 2010–2014: upevnění pozice lídra?318

ZÁVĚR 323

Seznam literatury.....	329
Summary	359
O autorech.....	373
Jmenný rejstřík.....	377

SEZNAM TABULEK, BOXŮ, GRAFŮ A SCHÉMÁT

Tabulka 1: Základní charakteristika mechanismů revize smlouvy po LS	28
Tabulka 2: Aktuální stav výjimek dle Lisabonské smlouvy	39
Tabulka 3: Dopad specifických ujednání Lisabonské smlouvy	52
Tabulka 4: Definování pojmů spojených s vymezováním postojů členských zemí	55
Tabulka 5: Klíčoví aktéři právní integrace z pohledu konstitucionalizace EU	75
Tabulka 6: Postoje členských zemí k posudku Soudního dvora 2/94. ...	104
Tabulka 7: Přehled reformních milníků	121
Tabulka 8: Zjednodušené schéma přijímání prováděcích a delegovaných aktů	131
Tabulka 9: Činnost komitologických výborů v letech 2010–2012	136
Tabulka 10: Přehled iniciativ (do září 2014)	158
Tabulka 11: Postoj iniciativ k nastavení systému	170
Tabulka 12: Parametry občanských iniciativ dle zkoumaných zájmů ...	171
Tabulka 13: Finanční podpora prvního kola iniciativ (listopad 2013) ..	174
Tabulka 14: Přehled nových nástrojů v HMU	192
Tabulka 15: Proměna kompetencí Komise v ekonomickém vládnutí v HMU	195
Tabulka 16: Kandidáti a potenciální kandidáti na vstup do EU (stav k 1. 11. 2014)	268
Box 1: Klíčová lidskoprávní ustanovení SEU (ve znění Lisabonské smlouvy)	88
Box 2a: Hodnoty, společné znaky a cíle EU	95
Box 2b: Srovnání hlav Listin	96
Box 3: Sankční mechanismus porušení hodnot EU	98
Box 4: Typy komitologických procedur do přijetí Lisabonské smlouvy	125
Box 5: Komitologické procedury po roce 2011	137

Box 6: Odvolací výbor	139
Box 7: Znázornění rozdílů mezi delegovanými a prováděcími akty na příkladu Evropské občanské iniciativy	140
Box 8: Definice občanské iniciativy dle Lisabonské smlouvy	156
Box 9: Hlavní parametry občanské iniciativy.....	157
Box 10: Příklad prováděcí dokumentace iniciativy v ČR	165
Box 11: Vysoký představitel jako garant institucionální a vertikální koherence SZBP dle primárního práva	223
Box 12: EEAS v Lisabonské smlouvě	228
Box 13: Výsledek vyjednávání o rozdělení kompetencí v rámci Rozhodnutí Rady o organizaci a fungování EEAS	232
Box 14: Úkoly a cíle EEAS	235
Box 15: Organizační nastavení, struktura a nástroje EEAS.....	238
Box 16: Řešení personální problematiky v Rozhodnutí Rady o organizaci a fungování EEAS	242
Box 17: Unijní delegace v Rozhodnutí Rady o organizaci a fungování EEAS	243
Box 18: Zakotvení hodnot a cílů, na nichž je založená EU, v primárním právu	260
Box 19: Sousedská politika EU v primárním právu	261
Box 20: Formální nastavení mechanismu vstupu do EU.....	269
Box 21: Východní partnerství: cíle a nástroje	283
Box 22: Cíle Východního partnerství do roku 2015	289
Box 23: Možnosti a limity fungování Východního partnerství: případ Ukrajiny.....	291
Box 24: Přehled podmínek, které by měl naplňovat ideální lídr	304
Box 25: Polský „obrat“ vůči postavení Německa v EU.....	312
Box 26: Německo jako lídr EU?.....	319
Graf 1: Zhodnocení občanské iniciativy v EU jako nástroje participativní demokracie	172
Graf 2: Vývoj podpory dalšího rozšiřování občany EU	276
Schéma 1: Roviny jednání v IGC a frekvence jejich zasedání.....	26
Schéma 2: Kategorizace nových nástrojů v HMU	201

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK

- BEUC – Evropská organizace spotřebitelů
COREPER – Committee of Permanent Representatives
ČR – Česká republika
DCFTA – Prohloubená a komplexní zóna volného obchodu
DG – Directorate-General/Generální ředitelství
DG DEV – Generální ředitelství pro rozvoj
DG ECHO – Generální ředitelství pro humanitární pomoc
DG TRADE – Generální ředitelství pro obchod
DG RELEX – Generální ředitelství pro vnější vztahy
EBOP – Evropská bezpečnostní a obranná politika
ECB – Evropská centrální banka
EDA – Evropská obranná agentura
EEAS – European External Action Service/Evropská služba pro vnější činnost
EFSF – Evropský nástroj finanční stability
EFSM – Evropský mechanismus finanční stabilizace
EFTA – European Free Trade Agreement/Evropské sdružení volného obchodu
EHS – Evropské hospodářské společenství
EHSV – Evropský hospodářský a sociální výbor
EK – Evropská komise
ENPI – European Neighbourhood and Partnership Instrument
EOI/ECI – Evropská občanská iniciativa/European Citizens' Initiative
EP – Evropský parlament
ER – Evropská rada
ES – Evropská společenství
ESM – Evropský stabilizační mechanismus
ESP – Evropská sousedská politika
ESUO – Evropské společenství uhlí a oceli
EU – Evropská unie
EUMS – Vojenský štáb EU
EuropeAid – Úřad pro spolupráci a pomoc EuropeAid

- EUSR – European Union Special Representative/Zvláštní zástupce
Evropské unie
- FAO – Organizace pro výživu a zemědělství
- GMO – Geneticky modifikovaný organismus
- HMU – Hospodářská a měnová unie
- IBM – Program pro integrovanou správu hranic
- ICTY – Mezinárodní trestní tribunál pro bývalou Jugoslávii
- IGC – Intergovernmental Conference/Mezivládní konference
- IIEA – Institute of International and European Affairs
- IPA – Jednotný finanční nástroj pro předvstupní pomoc
- JEA – Jednotný evropský akt
- LS – Lisabonská smlouva
- LTRO – Longer Term Refinancing Operations
- MMF – Mezinárodní měnový fond
- MVČR – Ministerstvo vnitra České republiky
- NGO – nevládní organizace
- OBSE – Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě
- OMT – Outright Monetary Transactions
- OSN – Organizace spojených národů
- OSS – Open Source Software
- PACE – Parliamentary Assembly of the Council of Europe/
Parlamentní shromáždění Rady Evropy
- PCA – Partnership and Cooperation Agreement
- PCRM – Strana komunistů Moldavské republiky
- PSC – Politický a bezpečnostní výbor
- QMV – Qualified Majority Voting/Hlasování kvalifikovanou většinou
- RQMV – Reversed QMV/Obrácená kvalifikovaná většina
- SBOP – Společná bezpečnostní a obranná politika
- SD – Soudní dvůr
- SFEU – Smlouva o fungování EU
- SMP – Securities Market Programme
- SZBP – Společná zahraniční a bezpečnostní politika
- USA – Spojené státy americké
- WTO – World Trade Organization/Světová obchodní organizace

ÚVOD

Lisabonská smlouva je bezesporu předělem v evropské integraci. Smlouva představuje mezník především díky procesu svého přijímání. Je vyvrcholením dlouhodobých snah o prosazení integrační vize, kterou se nejdříve nepodařilo prezentovat v podobě Ústavní smlouvy a až následně spatřila světlo světa jako Lisabonská smlouva. Mnohé ze změn uvnitř smlouvy mají své kořeny již v zasedání Konventu v roce 2003, a z tohoto hlediska některé položky skutečné novinky nepředstavují. Délka jejich projednávání a opakované modifikace nicméně neubírají nic na významu institucionální reformy pro chod EU. Prosazení Lisabonské smlouvy z hlediska procesu, nicméně i obsahu, zákonitě musí pro každého badatele v oblasti evropských studií ztělesňovat výzvu. Podobně smlouva zapůsobila i na autorský kolektiv z Fakulty sociálních studií Masarykovy univerzity, kde se evropská studia jako disciplína rozvíjejí od roku 2002.

Cílem badatelského kolektivu katedry mezinárodních vztahů a evropských studií nebylo připravit text uceleně popisující proces vzniku Lisabonské smlouvy a ani publikaci, která by smlouvu popisovala vyčerpávajícím způsobem jako celek. Idea byla spíše vybrat nejvýznamnější procesy, změny a nastavení a zabývat se jimi do většího detailu. Zjistit, zda novinky a dílčí modifikace ustanovení primárního práva EU řeší nastolené výzvy. Pozornost se proto přirozeně soustředila nikoliv pouze na smlouvu samotnou, ale především na vývoj agendy po instalaci změn. Centrální motiv a otázka knihy tedy zní: potvrdilo se v postlisabonském období, že vybrané změny primárního práva pomáhají EU v dosažení jejích cílů? Lisabonská revize byla politickými elitami prezentována jako nezbytný zásah do primárního práva, právě s ohledem na stanovené integrační cíle. Přirozeně, že pět let od vstupu smlouvy v platnost není možné stanovit definitivní verdikt. Věříme, že je ale v mnohých otázkách možné postihnout vývojové trendy problematiky a upozornit na důsledky. Tento přístup má svá nepopíratelná rizika, především výběr oblastí zájmu. Vymezení témat musí nastat a je pravděpodobné, že vždy bude na diskusi, co ještě zahrnout a co již nikoliv.

Bezpochyby není sporu, že tak rozsáhlá agenda, jakou je poslední komplexní revize primárního práva, vyžaduje buď určitý úhel pohledu,

nebo naopak selektivní přístup. Jak již bylo naznačeno, zvolili jsme selektivní přístup mimo jiné i proto, že navazujeme na předchozí autory, a přinášet byt' do českého prostředí témata již zpracovaná ztrácí svůj smysl. Naším cílem bylo naopak soustředit se na ty položky v post-lisabonském vývoji, kterým se dle našeho názoru nedostalo zasloužené pozornosti. Naším přáním bylo dosáhnout určité vyrovnanosti v analýze témat a do popředí badatelského zájmu posunout ty problémy, které byly zatím opomenuty nebo u nichž nebyly dostatečně diskutovány významné aspekty.

Při vytváření vlastní představy autorského kolektivu o tom, co by mělo být předmětem řešení a co už nikoliv, se nám staly přirozenou inspirací dosavadní výzkumy Lisabonské smlouvy. Při průzkumu publikací, které se pokoušely zpracovat toto téma, zjišťujeme, že postupují několika způsoby. První skupinou jsou komplexní publikace, jako je například právně zaměřená studie Jean Cloude Pirise: *The Lisbon Treaty. A Legal and Political Analysis* z Cambridge University Press (2010), nebo *Lisbon Treaty: Law, Politic and Treaty Reform* od Paula Craiga (2013), vydaná v Oxford University Press, případně *EU Law after Lisbon* od Andream Biondi, Pieta Eeckhouta a Stefanie Ripley z vydavatelství Oxford (2012). Tyto publikace se vyznačují vyčerpávajícím postupem směrem od vzniku smlouvy přes její členění, pravidla až k možnému výhledu vpřed. Nevynechávají žádnou z typických problematik, jako jsou instituce, rozvoj politik a další záležitosti. V jednotlivých oddílech se ale mnohdy nedostávají k dílčím detailům. Specifické postavení v komplexních textech má *The Union after Lisbon. The treaty reform of the EU* od Zoltána Horvátha a Bálinta Ódora z HVG – ORAC (2010). Představuje totiž precizní, nicméně spíše deskriptivní, komparační pokus ve stylu „před“ a „po“ Lisabonu. Druhou skupinou jsou knihy s důrazem na vybraný problém, jako například institucionální rovinu: Finn Laursen (ed.) v knize *The EU's Lisbon Treaty: Institutional Choices and Implementation*, vydané u Ashgate Publishing (2012), nebo kniha stejného autora sledující vznik smlouvy *Making of the EU's Lisbon Treaty: the role of the member states* z nakladatelství Peter Lang (2011). Konečně třetí skupinou jsou publikace, v nichž se autoři snažili vyjmout nejvýznamnější agendy a zcela racionálně rezignovali na jejich komplexní výčet. Příkladem této kategorie je obsáhlá, nicméně ne zcela vyčerpávající kniha *The Treaty of Lisbon and The Future of European Law And Policy*, editovaná Martinem Trybusem, Lucouem Rubinim

z nakladatelství Edward Elgar (2012). Podobně byla pro nás inspirativní také kniha *The Lisbon Treaty. EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty* od editorů Stefana Grillera a Jacquese Zillera z vydavatelství Springer (2008).

Inspirací k naší knize nám byly především práce zahraničních autorů. Nemůžeme ale pominout vliv českého prostředí, kde debatám o Lisabonské smlouvě bezesporu kraluje výkladový právní text kolektivu autorů pod vedením Jindřišky Syllové, Lenky Pítrové a Heleny Paldusové s označením *Lisabonská smlouva – komentář*, z nakladatelství C. H. Beck (2010). Uspořádání po Lisabonu sleduje rovněž kniha *Politický a právní rámec evropské integrace* od Ivo Šlosarčíka, vydaná u Wolters Kluwer (2010). Případně od téhož autora s kolektivem kniha *Instituce Evropské unie a Lisabonská smlouva* z nakladatelství Grada (2013). Následují dále publikace čistě právního charakteru zachycující EU po Lisabonu jako součást evropského práva. Žádná z publikací na českém trhu ale prozatím nepřistoupila k analýze jiných než institucionálních změn a jiných než klíčových položek a témat. Toto se naše kniha pokouší změnit.

Kniha nepřistupuje ke smlouvě komplexně a může se stát, že položky, které bychom mohli očekávat, tam nejsou, zatímco jiné ano. Příkladem této nerovnoměrnosti je rezignace na reformu předsednictví v EU, otázky hlasování v Radě atd. Podobně jde například o popis změn ve všech bývalých pilířích EU, z nichž vybíráme pouze jeden, a to jen v určité části. Vynechali jsme také některá témata, která do budoucnosti bezesporu představují významné výzvy. Patří sem otázky vnitřní bezpečnosti, migrační a azylová politika a další aspekty bývalého III. pilíře. Právě posledně zmíněná problematika nás v roce 2015 zaujme svou dynamikou, a zaslouží si proto samostatnou pozornost. Mnohá z témat, která tato publikace zahrnuje, jsou naopak očekávatelná. Pravděpodobně nikoho nepřekvapí, že máme potřebu vyjádřit se ke krizi eurozóny, která má zásadní dopady na celou Unii, nebo ke změnám, které měly EU umožnit hrát významnější úlohu v roli globálního aktéra. Za poměrně typické a současně aktuální lze označit také téma sledující tenkou linii EU ve věci rozšiřování a rozvoje dalších vztahů se svými sousedy. Vzhledem k inkorporování Listiny základních práv do smluvního rámce EU je namístě i kapitola zaměřená na proměnu této agendy v poslední době. Ve všech těchto tématech se kniha snaží doplnit existující a známé závěry o nové poznatky, které

ještě nezazněly a které reflektují postlisabonský vývoj. Kniha zahrnuje ale také fenomény, o nichž se příliš nehovoří, a když, tak pouze v náznacích. Příkladem je hned první kapitola, která sleduje fenomén „výjimek“ z primárního práva a snaží se uspořádat užívanou terminologii. Podobně jako je velikou neznámou řešení irské výjimky při schvalování Lisabonské smlouvy, nediskutuje se příliš ani o důsledcích reformy komitologie. Ta byla ostatně již před reformou smluv agendou velmi málo známou, a to i mezi odborníky evropských studií. Novým prvkem, který jistě bude v budoucnu opakovaně zkoumán, je vytvoření evropské občanské iniciativy, která historicky poprvé umožňuje formalizovaný přenos podnětů směrem od veřejnosti k Evropské komisi. Pojmem diskutovaným spíše v právních kruzích je evropský konstitucionalismus. Sousedství využívané v sofistikované politické rétorice, aniž by byl skutečně definován jeho obsah. A žádoucí je to právě ve vztahu k Lisabonské smlouvě, která představuje i z hlediska formy návrat od „ústavní vize“ ke konceptu klasické mezinárodní smlouvy. Kapitola, která na první pohled nezapadá do smluvní agendy, je závěrečná kapitola o proměně postavení Německa. Vzhledem k cílovému čtenáři a návaznosti na další publikace považujeme za zbytečné věnovat svou pozornost skutečnosti, že velké státy v čele s Německem díky institucionálnímu nastavení změnilы razantně své postavení. Předpokládáme, že tato skutečnost, stejně jako další důsledky plynoucí ze změny v definování kvalifikované většiny, je obecně známá. Podobně předpokládáme, že je již známá i role Německa při vyjednávání o smlouvě. Postavení Německa a jeho vnímání partnery uvnitř EU se však zcela zásadně projevilo v období ekonomické krize. Jistě, bylo by možné tímto způsobem pojmout i fenomén dalších velkých zemí. Rozdíl mezi jejich vlivem a německým fenoménem je ovšem stále zásadní, a nelze ho pominout. Ostatně aktuálně probíhající diskuse mezi Velkou Británií a Německem o setrvání Velké Británie v EU trend vzrůstajícího vlivu této země jen potvrzují.

Výběr oblastí zájmu autorského kolektivu naznačuje, že kniha předpokládá čtenáře pokročilého, znalého evropských studií a nejnovějších procesů. Čtenáře, který chce nahlédnout pod povrch obecně prezentovaných parametrů prozatím poslední komplexní smluvní revize EU. Právě proto, že agenda, kterou kniha popisuje, není jednoduchá, je kniha opatřena aparátem, jehož úkolem je četbu usnadnit. Je opatřena jmenným rejstříkem, křížovými odkazy mezi kapitolami, rozsáhlým

poznámkovým aparátem, seznamy příslušenství atd. Pro větší názornost jsou klíčové prvky uváděny do přehledných boxů. Samozřejmostí jsou tabulky, schémata či grafy.¹ Věříme, že předkládaná publikace bude cenným a aktuálním příspěvkem do studia evropské integrace a vzbudí pozornost i v širším okruhu zájemců o problematiku Evropské unie.

¹ Poděkování za pečlivou spolupráci patří v této věci především Bc. Michaela Pavlíkové, která dávala rukopisu náležitou formu.

1. ZMĚNY SMLUV A JEJICH SPECIFIKA

MARKÉTA PITROVÁ, HUBERT SMEKAL

1.1 Lisabonská smlouva reformou v přístupu

Základy fungování Evropské unie (dále jen EU či Unie) se řídí primárním právem EU, které upravuje rovněž vztah mezi členskými zeměmi a nadnárodními orgány. Princip nadnárodní organizace spočívá v delegaci státní suverenity členských zemí na nadnárodní celek. Tím jsou zájmy zemí v konkrétních definovaných oblastech nadále zastupovány přímo nadnárodní organizací, do jejichž orgánů ostatně všechny členské státy posílají své zástupce. Vzhledem ke skutečnosti, že základní obrysy fungování EU upravují mezinárodní smlouvy, představuje moment vzniku, případně revize primárního práva pro každý členský stát jedinečnou a doslova i jedinou příležitost, kdy může usilovat o změnu svých integračních závazků.

Členské země EU doposud zrealizovaly řadu mezivládních konferencí, jejichž výsledkem bylo celkem pět zásadních proměn primárního práva.² Státy se s postupující integrací intenzivněji zajímají o přijaté smluvní závazky, které mají velice komplexní rozměr. Dohody o znění nových článků se dotýkají velmi detailních prvků, což odpovídá vysokému integračnímu stupni dosaženému v EU. V návaznosti na to, jak se rozšiřuje a prohlubuje integrace samotná a s tím spojené nároky kladené na členské státy, objevují se i situace snižující původní homogenitu Společenství. Šestice zakládajících zemí z 50. let 20. století bude logicky nacházet konsenzus snadněji než současná osmadvacítka. Co do povahy členských států dosti různorodá EU je tak nucena hledat pro své členy unikátní řešení. Poprvé tak učinila v souvislosti se Smlouvou o Evropské unii a britskými požadavky artikulovanými bě-

² S výjimkou Jednotného evropského aktu (dále JEA), smluv o přistoupení a dílčích revizí jsou revize primárního práva známy pod názvem města, kde došlo k podpisu dané mezinárodní smlouvy (Maastricht, Amsterdam, Nice, Lisabon). Ne ve všech případech se ale název zvykový rovná názvu oficiálnímu. Příkladem může být tzv. Maastrichtská smlouva, která se ve skutečnosti oficiálně nazývá Smlouva o EU.

hem mezivládní konference ohledně výjimek z hospodářské a měnové unie a sociální politiky (Adler-Nissen 2008: 665–666). S rostoucím počtem členských zemí a jejich diverzitou, doprovázenou stoupající přítomností vetujících aktérů v ratifikačním procesu, do něhož se zapojují již nejen parlamenty, ale také lidová hlasování, ústavní soudy či hlavy států, nabývá na významu otázka zvláštních úliteb pro problematické státy, které by jim usnadnily domácí přijetí revize primárního práva.

Doposud nejvíce veřejně diskutovanou ratifikovanou smlouvou v historii EU se pravděpodobně stala Lisabonská smlouva. Jedná se o primární právo platné v co do počtu členských států nejširší EU, která dosahuje historicky nejvyšších integračních závazků, logicky tudíž poutá největší pozornost. Na atraktivitě Lisabonské smlouvy v tomto ohledu dodává fakt, že jde o aktuálně platný smluvní dokument a také že byla přijata v návaznosti na neúspěšnou tzv. Ústavní smlouvu (Smlouva o ústavě pro Evropu) vypracovanou v roce 2004. Mezi další důvody patří také mnohdy dramatické okolnosti ratifikačních procesů Lisabonské smlouvy v jednotlivých členských zemích a rozsáhlá debata o udělování výjimek (tzv. opt-outs) ze smlouvy.

Cílem této kapitoly je detailně popsat a následně analyzovat důsledky spojené s přijetím Lisabonské smlouvy v souvislosti se změnami primárního práva. V centru pozornosti stojí nejen způsoby, jakými nově Lisabonská smlouva revize smluv upravuje, ale také požadavky některých členských států, které vedly k odchylkám od společných „pravidel hry“. V textu se srovnávají jednotlivé „výjimky“, jež státy během a po lisabonských vyjednáváních požadovaly. Kapitola poukazuje na skutečnost, že zatímco v obecném diskurzu se prosadil jednotný pojem výjimky, tak realita je poněkud komplikovanější. V případě lisabonské revize se vyskytují na straně jedné případy jako v situacích Spojeného království a Polska ve vztahu k Listině základních práv v EU,³ které byly standardně dojednány a potvrzeny jako protokol Lisabonské smlouvy.

³ Pro tentýž dokument se v odborné i populární literatuře používají označení Charta základních práv EU a Listina základních práv EU. Patrně se jedná o české specifikum, neboť například v anglickém jazyce se unijní katalog označuje stále The Charter of Fundamental Rights of the European Union. V českém překladu nastal zlom zřejmě po konvenčním Návrhu Smlouvy o založení Ústavy pro Evropu z července 2003, kde se setkáváme s pojmem Charta základních práv Unie, zatímco tzv. Ústavní smlouva ve znění podepsaném hlavy států v říjnu 2004 v Římě obsahuje již Listinu základních práv Unie. Od tohoto okamžiku se v oficiálních právních materiálech EU objevuje název Listina, tudíž používání tohoto

Na straně druhé se během ratifikačního procesu objevily nové požadavky Irska a České republiky. Tyto požadavky nejenže dlouhou dobu nebyly právně rovnocennými výjimkami z evropského práva, ale odlišují se i svým dopadem. Právě požadavek Irska má na rozdíl od klasických unilaterálních výjimek částečně multilaterální charakter. Kapitola má za cíl klasifikovat tyto odlišnosti, zpřesnit užívanou terminologii včetně vyjasnění jejich rozdílů a analyzovat důsledky jednotlivých variant.

1.2 Proces revize smluv a aktuální možnosti změny smluv

1.2.1 Suverenita jako proměňující se faktor

Státní suverenita jako pojem je ve 21. století předmětem řady diskusí (přehledně Kysela 2014: 138–197). Dle klasických státovědných teorií je zcela univerzální a neomezená a nemůže být dotčena kompetenčními transfery v EU (Belling 2009a). Dle mnohých ale byl koncept suverenity porušen vytvořením nadnárodní organizace, tudíž žádný stát již není v Evropě suverénní ve smyslu suverenity předminulého století (Wallace 1999). Pro situaci států v EU se proto hledal nový termín, který by přesněji odrážel koexistenci EU a členských států v rámci jednoho celku.⁴ Počínaje vznikem EU se hovoří o konceptu suverenity sdílené (Dinan 1999: 2), případně suverenity dělené (Börzel a Risse 2000).⁵ V některých pojetích jsou členské státy EU považovány za nositele „su-

pojmu lze považovat za vhodnější. V zájmu přehlednosti se tedy v této kapitole jednotně uvádí pojem Listina, byť se s ním soustavně setkáváme až od roku 2004.

⁴ Ústavní soud ČR se v nálezu ve věci Lisabonské smlouvy vyjádřil následovně: „Suverenita státu není v moderním demokratickém právním státě účelem sama o sobě, tedy izolovaně, nýbrž je prostředkem k naplňování základních hodnot, na kterých konstrukce demokratického právního státu stojí. (...) [P]řenesení určitých kompetencí státu, které vyvěrá ze svobodné vůle suveréna a bude nadále vykonáváno za jeho účasti předem dohodnutým, kontrolovaným způsobem, není pojmovým oslabením svrchovanosti, ale může naopak ve svých důsledcích znamenat její posílení ve společném postupu integrovaného celku. Integrovaný proces EU se neděje radikálním způsobem, který by obecně znamenal ‚ztrátu‘ národní suverenity, nýbrž jde o proces evoluční, a – kromě jiného – i o reakci na postupující globalizaci ve světě.“ (Ústavní soud 2008, body 209 a 108)

⁵ Börzel a Risse (2000: 49) rozeznávají také suverenitu formální a materiální. Formální být členěna může, a co se týče materiální, tak ani EU, ani moderní státy ji v jejím tradičním smyslu vykonávat nemohou, a to díky víceúrovňovému vládnutí.

verenity regionální“ (Schmidt 2004). Reakcí na nadnárodní integraci je také diskuse o „pluralitní suverenitě“ (Bellamy a Castiglione 1997).

Diskuse o suverenitě a jejích proměnách nic nemění na tom, že státy se zavázaly jednat dle primárního práva EU, které v tomto smyslu ratifikovaly. Smlouvy upravují institucionální strukturu EU, vztahy mezi institucemi a členskými státy, rozsah kompetencí EU⁶ a určují základní práva relevantních subjektů. Jedinou možností, jak změnit již dříve od-souhlasené závazky včetně změny výše zmíněných kompetencí, představuje mechanismus revize smluv. Jedná se o proces, který modifikuje pravidla mezi členskými státy, redefinovala integrační cíle a nastoluje mechanismy a instrumenty. Členské státy zatím stále představují „pány smluv“⁷ (Laursen 2008: 539), tedy jediné, kteří mohou nastavená pravidla měnit. V takovém případě jednájí na platformě mezivládní konference jako suveréni, tedy s otevřenou možností přehodnocovat své další závazky.

Revize smluv je klíčovým, ale nikoliv jediným prvkem konstitucionalizace EU. Smlouvy v tomto případě s Listinou základních práv, klíčovými judikáty Soudního dvora EU a dalšími principy fungování EU vytváří základní soubor ústavních norem v EU. Vzhledem k pravidlům spojeným s IGC je možné proces klasifikovat jako konstitucionalizaci explicitní a formální (Christiansen a Reh 2009: 10). Ostatně skutečnost, že primární právo lze považovat za ústavní rámec EU v materiálním smyslu, potvrdil také judikát Soudního dvora EU *Les Verts* (Zelení) z roku 1986.⁸

1.2.2 Mechanismus revize smlouvy v minulosti a dnes

Mechanismus revize smluv zůstával od počátku založení Společenství v podstatě stejný. Již původní Smlouva o založení EHS (čl. 236) počítala s vytvořením mezivládní konference (dále jen IGC – z anglického

⁶ Smlouva o fungování EU (čl. 2 až 6 rev. LS) člení pravomoci na výlučné pravomoci EU, sdílené pravomoci a koordinující pravomoci. Jasněji se tím vymezuje, co zůstává agendou členských států.

⁷ Známeho obratu „pánové smluv“ použil Spolkový ústavní soud, a to již v roce 1987 v případě *Kloppenburg* a poté v nálezu k *Maastrichtské smlouvě*.

⁸ Soudní dvůr (1986: bod 23) v rozsudku 294/83 *Parti écologiste „Les Verts“* z dubna 1986 uvádí: „(...) Evropské hospodářské společenství je právním společenstvím v tom, že ani jeho členské státy, ani jeho orgány nejsou vyňaty z přezkumu souladu svých aktů se základní ústavní listinou, kterou je Smlouva (...).“

intergovernmental conference), která je jako jediná oprávněna diskutovat změny „základních pravidel hry“. Aktéry mezivládní konference jsou především členské státy, proto je tento prostor pro vyjednávání veskrze mezivládního charakteru a je řízen obecnými zásadami mezinárodního práva (Pítrová 2014: 25). Dle aktuálního stavu primárního práva (tedy po revizi Lisabonskou smlouvou) je mezivládní konference definována jako „konference zástupců vlád členských států“ (čl. 48 SEU rev. LS). Z tohoto formátu jasně vyplývá vazba na právo zemí hájit své suverénní postoje. Mezivládní konference proto své výstupy podmiňuje souhlasem všech členských států, tedy jednomyslností. Nutnost shody všech členských států je v Lisabonské smlouvě upevněna také ukotvením zásady rovnosti všech členských zemí (čl. 4 SEU rev. LS). I když k finálnímu odsouhlasení změny ve smlouvě dochází na úrovni Evropské rady, není smlouva rozhodnutím Evropské rady, ale mezinárodní smlouvou (Pítrová 2014: 28). Následovat musí také ratifikace v souladu s ústavními pravidly jednotlivých zemí.

Od založení ESUO až do přijetí Lisabonské smlouvy představovala mezivládní konference jediný možný způsob, jak změnit smlouvy.⁹ Nezáleželo na rozsahu nebo důležitosti zamýšlených změn, protože jiný legální a legitimní způsob změny smluv vůbec neexistoval. Lisabonská smlouva však tento kompaktní přístup k revizím změnila.

1.2.2.1 Mezivládní konference jako flexibilní aréna

Obecně lze rozlišit dvě, případně až tři kategorie mezivládních konferencí. Dle Westlaka a Gallowaye lze rozdělit IGC na jednoduché konference zaměřené na provádění konkrétních opatření¹⁰ a ty, které „vně“ smluv provádí revizi primárního práva (Westlake a Galloway 2004: 190). Konference revidující primární právo lze dále rozdělit na dva typy. IGC zaměřené na revizi smluv, které jsou založené na čl. 48 SEU, a na IGC projednávající rozšiřování EU dle čl. 49 SEU (Beach 2005: 7–11). Zásadní pozornost, včetně tohoto textu, přirozeně putají IGC projednávající revizi smluv.

⁹ K průběhu historicky nejvýznamnějších IGC například Werts (2008: 86–107).

¹⁰ Jedná se o konkrétní zmocnění, že rozhodnutí bude přijato společnou dohodou členských států. Jako příklad lze uvést rozhodnutí o určení sídla evropských institucí. Tyto konference nejsou omezeny úrovní, na které může být rozhodnutí přijato (Westlake a Galloway 2004: 190–191).

Smlouvy samotné nikdy mezivládní konference zaměřené na revizi primárního práva (srov. čl. 48 SEU rev. LS) dopodrobna nerozebíraly. Vnitřní mechanismy pro fungování mezivládní konference nebyly například na rozdíl od jednacích pravidel institucí EU kodifikovány, ale jejich aktuální podobu formoval historický vývoj ve formě zvyklostí. Po Jednotném evropském aktu se hovoří o *acquis conferencielle* (Beach 2005: 8, Christiansen a Reh 2009: 87), které vychází z neformálních zvykových institucí, z formálních pravidel rozhodování ve Společenství a z konkrétních ustanovení ve smlouvách. Průběh IGC také zásadně ovlivňují zvyklosti vzešlé z jednání Rady a COREPER (Christiansen a Reh 2009: 125, 128).

IGC se skládá z několika úrovní, čímž se umožňuje strukturované projednávání problému. Za nejvyšší úroveň se považuje setkání hlav států a vlád členských zemí EU. Pod nimi intenzivně pracuje úroveň ministrů, pro niž připravuje podklady rovina úředníků. IGC primárně připravují reflexní skupiny, speciální výbory nebo zástupci COREPER. IGC mívá typicky delší trvání, probíhá až jeden rok, a to v závislosti na projednávaném problému. Hlavními aktéry jsou členské státy, respektive jejich vlády, jež koordinuje předseda Evropské rady.¹¹ Ten má v první řadě za úkol moderovat debatu tak, aby dospěla k cíli. Předsedovi asistuje generální sekretariát Rady a podpůrné struktury, jako jsou napří-

Schéma 1: Roviny jednání v IGC a frekvence jejich zasedání



Zdroj: Autoři dle Beach 2005: 9, Christiansen a Reh 2009: 126.

¹¹ V minulosti tuto roli zastávalo rotující předsednictví.

klad tzv. Přátelé předsednictví.¹² Unijní instituce mají vzhledem k mezivládnímu rozměru vyjednávání omezenou roli a konkrétně Evropská komise (EK) a Evropský parlament (EP) se snaží působit neformálními kanály (Westlake a Galloway 2004: 191–192). Výjimečné postavení má již zmíněný Sekretariát Rady, který však oficiálně nepatří mezi instituce EU (Beach 2005: 2). Všechny roviny jednání IGC znázorňuje schéma č. 1 s tím, že rovina třetí a čtvrtá bývá často slučována v jednu.

IGC představuje maximálně flexibilní prostředí, které je díky absenci úpravy podmínek její práce v primárním právu maximálně adaptovatelné. Možná i proto IGC pro vnějšího pozorovatele připomíná jakýsi black box, který je pro něj v zásadě neuchopitelný. Vnější aktér může pozorovat více méně jen setkání nejvyšších představitelů, tedy vrchol pomyslného ledovce jednání spojených s IGC.

1.2.3 Lisabonský model revize smluv

Lisabonská smlouva zavádí nové varianty, jak zasáhnout do smluv. Z minulosti přirozeně přetrvává specifická agenda změny smluv spojená s rozšířením EU, která se váže na zcela nový impulz v podobě možnosti vystoupit z EU (čl. 50 SEU rev. LS). Lisabonská revize představila také změnu koncepce smluvních reforem. Smlouva nově obsahuje tzv. evolutivní, tedy dynamická ustanovení, při jejichž použití již není potřeba klasického mechanismu změny primárního práva.¹³ V článku 48 Smlouvy o EU se rozlišují fakticky dva zásadní způsoby změny smluv. První z nich – tzv. řádný postup (čl. 48 odst. 2 až 5) – navazuje přímo na historicky ukotvenou mezivládní konferenci. Je možno jím měnit cokoliv a na jakémkoliv místě smlouvy, včetně zavádění zcela nových cílů a nástrojů integrace. Druhý model – tzv. zjednodušený postup pro revizi smlouvy (čl. 48 odst. 6 a 7) – fakticky IGC vynechává a nahrazuje ji distančním projevem souhlasu, či nesouhlasu ze strany členských států. Nový přístup k revizi primárního práva umožňuje volit metodu revize dle toho, jaký charakter plánovaná změna smlouvy má. Nová variabilita smluvních revizí ovšem

¹² Jedná se o multidisciplinární expertní/technickou pracovní skupinu, která má za úkol sledovat konkrétní projednávanou otázku.

¹³ Kromě obecných institucionálních změn v čl. 48 existují také klauzule, které otevírají možnost změny v konkrétní agendě (srov. čl. 31 (SZBP), 81 (rodinné právo s mezinárodním prvkem), 153 (sociální politika), 192 (životní prostředí) SFEU atd.). Míra zapojení vnitrostátních parlamentů se v jednotlivých klauzulích různí.

definitivně prolamuje tezi, že smlouvy EU jsou změníitelné pouze jedním vysoce legitimním způsobem završeným ratifikačním procesem.

Smyslem rozdělení klasického a donedávna nedotknutelného modelu revize smluv EU na dva je bezesporu rostoucí potřeba rychlého jednání, což s ohledem na vysoký počet členských zemí není možné. Ratifikace smlouvy ve 28 zemích standardně dosahuje délky okolo 2 let. Další faktor, který rovněž ovlivňuje délku celého reformního procesu, představuje rozhodnutí, zda se svolá konvent. Konvent jako platforma pro širší diskusi navrhovaných změn přichází do úvahy pouze v případě řádného postupu. Další důvod rozdělení procesu změny smluv na dvě alternativy lze nalézt ve skutečnosti, že některé změny smlouvy mohou mít pouze dílčí technický rozměr. Vyjednávání, hledání kompromisu a další procesy typicky spojené s IGC mohou být v takových případech zbytečné, proto se zde nově nabízí zjednodušený postup.¹⁴ V obou typech změny smlouvy byl ve srovnání s předchozí verzí smluv (tj. ve znění Niceské smlouvy) rozšířen počet iniciátorů, jimiž se vedle členských států a Komise nově stal také Evropský parlament (čl. 48 odst. 2 SEU rev. LS).

Tabulka 1: Základní charakteristika mechanismů revize smlouvy po Lisabonské smlouvě

Typ revize \ Parametry revize	Řádný postup	Zjednodušený postup v oblasti politik	Zjednodušený postup v institucionálních věcech
Použití platformy IGC	ano	ne	ne
Zahrnutí konventu	volitelně	ne	ne
Univerzálnost užití ve smyslu návrhů změn	ano	pouze vybraná místa smluv: politiky a činnosti EU	pouze změna hlasování v Radě z jednomyslnosti na QMV a změna legislativního postupu
Rychlost realizace revize smlouvy	v letech, cca 3 roky	v letech, cca 2 roky	6 měsíců
Způsob autorizace členskými státy	ratifikace	ratifikace	vyjádření parlamentů

Zdroj: Autoři.

¹⁴ Smlouva rozeznává také situace, kdy již bylo rozhodnuto o budoucím směřování událostí a v konkrétních člancích je otevřena alternativa postupu. Tyto evolutivní klauzule se ale týkají vždy jen konkrétního článku nebo situace – viz např. čl. 25 Smlouvy o fungování EU rev. LS nebo čl. 83 tamtéž (Syllová a kol. 2010: 177).

1.2.3.1 Řádný postup změny smluv dle Lisabonské smlouvy

Klasický postup změny smluv předpokládá projednání návrhu na změny na nejvyšší úrovni EU – v Evropské radě, která rozhodne o pokračování jednání po konzultaci s Evropským parlamentem a Komisí.¹⁵ Souhlas s projednáváním změny primárního práva se ale přijímá prostou většinou, tudíž je zablokování procesu již v této fázi poměrně nepravděpodobné.¹⁶ Následně se přijímá rozhodnutí, zda se k projednávání změny využije konvent, nebo výhradně mechanismus IGC.

V návaznosti na konvent již bývá spuštěna samotná mezivládní konference tak, jak velí historický úzus. Stanoví se mandát, který obsahuje cíle mezivládní konference, a předseda Evropské rady ji formálně svolá. Předpokladem úspěchu návrhu na změnu smluv je souhlas všech členských států s navrhovanými změnami. Následuje ratifikace v souladu s vnitrostátními předpisy.

Fenomén konventu

S konventem již EU má jisté zkušenosti, byť prozatím omezené. Nejprve se odzkoušel na Listině základních práv EU¹⁷ a poté byl intenzivně použit při přípravě tzv. Ústavní smlouvy v letech 2002–2003 v podobě Konventu o budoucnosti EU. Jeho význam spočíval především v tom, že na jednom jednání spojoval dohromady několik druhů aktérů. Na Konventu dle Laekenské deklarace zasedali zástupci vnitrostátních parlamentů, zástupci vlád a také reprezentace evropských institucí, konkrétně zástupci EP a Komise, kteří se jinak procesu revize smluv nemají možnost zúčastnit. V neposlední řadě bylo cílem konventu podnítit zájem veřejnosti o události v EU a zapojit širší platformu aktérů jako například mládež nebo aktéry občanské společnosti.

Konvent měl podle původních představ sehrát roli jakéhosi brainstormingu,¹⁸ ve skutečnosti však představoval platformu prolínajících

¹⁵ V případě institucionálních změn v měnové oblasti se konzultuje také ECB (čl. 48 odst. 3 Smlouvy o EU rev. LS).

¹⁶ Historickým příkladem je pokus Margaret Thatcher zablokovat IGC vedoucí k JEA. Ministerská předsedkyně ale byla přehlasována a IGC směřující k JEA byla spuštěna.

¹⁷ O jeho svolání bylo rozhodnuto v závěrech Evropské rady v Kolíně a v Tampere v roce 1999. Těleso zahrnovalo reprezentanty 15 hlav států a vlád, předsedy EK, 16 zástupců EP a 30 zástupců národních parlamentů (Evropská rada 1999a). Konvent zasedal v Bruselu od prosince 1999 do října 2000.

¹⁸ Konvent měl za úkol naznačit alternativy dalšího vývoje, ale nakonec jeho předseda

se zájmů a zdrojů legitimacy. Na rozdíl od IGC se konvent prezentoval jako platforma otevřená, ale i proti transparentnosti jednání konventu lze mít mnohé výtky, konkrétně ohledně jednacích jazyků, organizace zveřejňování dokumentů, práce předsednictva atd. (Pitrová 2007).

Konvent je v Lisabonské smlouvě definován opět jako platforma zástupců vnitrostátních parlamentů, hlav států nebo předsedů vlád, Evropského parlamentu a Komise. Nic bližšího ve smlouvách s výjimkou způsobu rozhodování a formy výstupu nenalezneme. Smlouva uvádí, že konvent „konsenzem přijme doporučení“ pro IGC. Výstupy konventu tedy nejsou pro členské státy závazné (viz užití pojmu doporučení), nicméně lze předpokládat veliký vliv konventu v politickém smyslu. Konvent, jehož zařazení do řádné revize smluv se inspirovalo přípravou tzv. Ústavní smlouvy v letech 2002 až 2003, nicméně zůstává položkou volitelnou. Smlouva obsahuje ustanovení, kdy lze od konventu upustit. Vynechání konventu však podléhá souhlasu Evropského parlamentu, který rozhoduje prostou většinou (čl. 48 odst. 3 SEU rev. LS). Ačkoliv se jedná o základní hlasovací kvorum, lze předpokládat, že Evropský parlament nebude příliš ochoten od konventu ustoupit. Jedná se totiž o jedinou možnost, jak se může formálně zapojit do procesu revize smluv, který jinak je, jak již bylo řečeno, řízen přímo členskými státy.

Lisabonská smlouva s konventem počítá již jako se standardním nástrojem, který má předcházet IGC. Znamená to, že klasická revize smlouvy bude časově náročnější, ale současně snad i konsenzuálnější, protože díky konventu se mohou na proces revize smlouvy lépe navázat vnitrostátní parlamenty přítomné na jednání o návrzích změn skrze své zástupce již od počátku. Prostřednictvím inkluzivního zastoupení a otevřenosti konventu by se navíc měla posílit legitimita procesu změny primárního práva.

1.2.3.2 Zjednodušený postup pro změnu smlouvy

Alternativu ke klasickému postupu představují situace, kdy je změna primárního práva pouze technického charakteru nebo se netýká celého rozsahu smlouvy. Zjednodušený postup tedy nemá na rozdíl od

Valéry Giscard d'Estaing rozhodl o vytváření jednotného dokumentu – ústavní smlouvy. Tím se těleso dostalo do nemalých potíží s procesní stránkou věci a také s časem. K tomu, aby více než 100členný konvent „psal“ smlouvu, totiž nebyl uzpůsoben (Pitrová 2007).

řádného postupu univerzální charakter. Zjednodušený postup lze použít jen v případě dvou situací, konkrétně (1) když je změna zaměřena na část třetí Smlouvy o fungování EU, která se týká politik a činností Unie, a (2) při změně režimu hlasování a legislativního postupu.

Označení zjednodušený postup napovídá, že dosažení cíle má být snazší. Současně je ale tento mechanismus vybaven pojistkami, které zajišťují, že i v případě zrychlení procesu musí souhlasit všechny členské státy. Rozhodnutí o změně v části třetí Smlouvy o fungování EU¹⁹ přijímá Evropská rada jednomyslností²⁰ a na ni navazuje již přímo ratifikační proces v členských státech (čl. 48 odst. 6 SEU rev. LS). Rychlost procesu se tak zásadně zvýší (chybí IGC a konvent), i když je prostřednictvím ratifikace zachována vnitrostátní procesní legitimita revize. Parlamenty či přímo občané v referendech nejsou nijak kráceni ve své možnosti potvrdit, nebo odmítnout změnu smlouvy.

Když se projednávají institucionální změny, jako změna hlasování a mechanismus legislativního postupu, nastupují ve smlouvě historicky nové možnosti. Pomocí „dotazu“ na souhlas s navrhovanou změnou jsou zapojeny přímo vnitrostátní parlamenty, které změnu autorizují, případně okamžitě proces zablokují. Tím je nahrazen mechanismus ratifikace, což vede ještě k výraznějšímu zkrácení revizního procesu (chybí IGC, konvent i ratifikace). V tomto typu zjednodušeného postupu změny smluv došlo také k výraznému posílení Evropského parlamentu, jehož souhlas (většinou všech členů) představuje nutnou podmínku k dalšímu rozhodnutí Evropské rady.

První variantou institucionálních a procesních změn ve zjednodušeném postupu je stav, kdy se Evropská rada rozhodne změnit hlasovací kvorum v Radě. Změna hlasování se odborně označuje jako tzv. přechodová klauzule.²¹ Na první pohled technické rozhodnutí, kdy v oblasti s dosud jednomyslným hlasováním má být nastoleno hlasování kvalifikovanou většinou, s sebou nese veliký politický význam. Ve skutečnosti se totiž jedná o moment supranacionalizace dané agendy, již do té doby chránilo veto členských států. Rozhodnutí Evropské rady je podmíněno

¹⁹ Smlouva explicitně zapovídá rozšíření pravomocí Unie skrze tuto zjednodušenou proceduru.

²⁰ Opět po konzultaci s Evropským parlamentem, Komisí a v případě potřeby s ECB.

²¹ Vžil se také termín paserela z francouzského *clause passerelle*. V angličtině praktický charakter mechanismu ilustruje označení *escalator clause*, které jasně obsahuje vystoupání agendy na jinou úroveň (Syllová a kol. 2010: 178).

jednak dosažením jednomyslné shody, ale také souhlasem Evropského parlamentu, který hlasuje nadpoloviční většinou všech svých členů. Kromě zmíněných institucionálních pojistek provázejí toto opatření ve prospěch větší rychlosti další omezení v použití. Supranacionalizace prostřednictvím změny hlasování v Radě může být navržena „pouze“ v celém rozsahu Smlouvy o fungování EU a v Hlavě V Smlouvy o EU zaměřené na vnější vztahy. Naopak klauzule nesmí být užitá v oblasti vojenství nebo obrany (čl. 48 odst. 7 SEU rev. LS).²² Druhou variantou institucionálních změn může být návrh, aby se namísto zvláštního legislativního postupu užíval do budoucna postup řádný, tedy aby byl Evropský parlament zapojen do spoluřehodovací pozice. Procesní postup zůstává v této věci stejný jako v případě změny hlasování v Radě.

V obou případech je legitimita rozhodování Evropské rady doplněna nezbytným souhlasem vnitrostátních parlamentů, které ale nejednají ve smyslu klasické ratifikace. Po oznámení záměru změnit smlouvu začíná běžet lhůta 6 měsíců, kdy se čeká na jejich odpověď. K vyslovení nesouhlasu tedy musí parlamenty přistoupit aktivně, na jejich vyjádření se po uplynutí lhůty nebere ohled. Pokud vystoupí proti zamýšlené změně jeden parlament (ve smyslu parlamentní komory), rozhodnutí nemůže být přijato (Protokol č. 1 v příloze LS). Možnosti parlamentů blokovat záměr Evropské rady a Evropského parlamentu se říká tzv. červená karta. Jedná se o instrument z hlediska možnosti zásahu vnitrostátních parlamentů efektivní, ale současně vycházející z předpokladu, že parlamenty a jejich výbory unijní agendu aktivně sledují.²³ V praxi to znamená, že parlamenty musí mít možnost vetovat změnu smluv v půlročním termínu procesně ošetřenou.

Rozhodnutí o změně smlouvy dle zjednodušeného postupu je tedy chráněno několika pojistkami. Musí být dosaženo shody všech

²² Kromě generální možnosti pasarely se ve smlouvě nacházejí také další, již zcela konkrétní místa, kde se rovněž objevují přechodové klauzule. Často je to již bez pojistek, které mají generální mechanismus, srov. např. přechod na řádný legislativní postup v čl. 153 Smlouvy o fungování EU. Zde se neobjevují ani vnitrostátní parlamenty, ani ratifikace. Podobný případ představuje čl. 312 té samé smlouvy, kde Evropská rada může pouze na základě jednomyslného rozhodnutí změnit přijímání víceletého finančního rámce z jednomyslnosti na kvalifikovanou většinu. Takové rozhodnutí nepodléhá dokonce ani souhlasu Evropského parlamentu.

²³ Parlamenty jsou o situaci dle čl. 48 Smlouvy o EU rev. LS informovány. Kromě toho pro jejich stanovisko existuje specializovaný portál IPEX (www.ipex.eu), v němž má každá komora korespondenta a může sledovat aktuální postoj dalších komor.

členských států (hlasování v Evropské radě jednomyslností), souhlasu většiny všech poslanců Evropského parlamentu a žádná z parlamentních komor v členských státech nesmí s návrhem vyslovit nesouhlas. A kromě toho nemůže být těchto změn užíváno plošně, ale pouze ve vymezených oblastech.

Ve zjednodušeném procesu změny smluv se Evropský parlament stává hráčem s možností veta, což v klasickém postupu revize primárního práva chybí. V obou případech (přechod od jednomyslnosti ke kvalifikované většině při rozhodování Rady a od zvláštního k řádnému legislativnímu procesu) se však jedná o změny směřující k vyšší supranacionalitě Unie (odklon od jednomyslnosti a od zvláštní procedury), tudíž Evropský parlament by měl být takovým změnám nakloněn. Pravděpodobnost užití jeho veta je sice malá, ale postavení vetujícího místa mu může pomoci prosazovat jeho preference. Ohledně vnitrostátních parlamentů lze říci, že si své důležité postavení udržely. Ačkoliv formálně není ratifikace třeba, tak parlamenty mají stále možnost situaci efektivně blokovat (viz výše k „červené kartě“), byť jsou nyní omezeny šestiměsíční lhůtou a nutností vyjádřit aktivní nesouhlas. Svou vetující sílu však ztrácí ostatní domácí aktéři zapojení do procesu následujícího po vyjednávání na evropské půdě, a to například lid (referendum) či ústavní činitel, jehož podpis by byl nutným k úspěšné ratifikaci.

1.2.3.3 Oboustranná flexibilita a její politická realita

Evropská integrace se více než 60 let ubírá výhradně směrem vpřed. Pomocí IGC jsou upevňovány integrační závazky, které se s postupem událostí dále rozvíjejí a doplňují. Je možné konstatovat, že historicky EU nikdy neustoupila ze svých pozic a právem se uplatňování jejího vlivu řadí pod aplikaci doktríny „dobyitého pole“ (Syllová a kol. 2010: 25). Unie získává nové instrumenty, posiluje své kompetence a rozšiřuje oblasti hlasování kvalifikovanou většinou v Radě. Dochází tím k postupnému posilování nadnárodního rozměru EU.²⁴

²⁴ Jednoduše řečeno znamená posilování nadnárodního rozměru EU proces, kdy se na nadnárodní úrovni rozhoduje o stále více záležitostech, nadnárodní instituce získávají k tomuto rozhodování větší přístup a mají na jeho výsledky vyšší vliv (viz např. emancipaci Evropského parlamentu), zatímco postavení jednotlivých členských států se oslabuje (postupný přechod k rozhodování kvalifikovanou většinou v Radě).

Samotné přijímání rozhodnutí o nové podobě primárního práva EU je nicméně stále v rukou členských států. Kdyby se rozhodly, že postup směrem k více nadnárodnímu charakteru Unie nepřipustí, nestalo by se tak. Podobně by se na IGC mohly členské státy rozhodnout, že věc, kterou původně svěřily nadnárodnímu společenství, navrátí zpět na národní úroveň. Státy jsou oprávněny jednat jako suveréni a smlouvu změnit kterýmkoliv směrem – tedy jak k hlubší, tak mělčí integraci.

Již v původní Smlouvě o EHS z roku 1957 deklarovaly hlavy států a vlády hned v první větě, že jsou rozhodnuty „položít základy stále užšího svazku evropských národů“.²⁵ V Lisabonské smlouvě tento původní cíl integrace zůstává takřka nedotčen, když se v preambuli píše o pokračování „(...) v procesu vytváření stále užšího svazku mezi národy Evropy“. Otázkou samozřejmě zůstává, co výraz „užší svazek“²⁶ znamená a jaký je jeho obsah. Během jednání o tzv. Ústavní smlouvě a jejím osudu v letech 2002 až 2009 se jasně ukázalo, že cíl integrace není pro všechny aktéry integrace stejný a že představy o něm jsou jen mlhavé. V reakci na náročná jednání o Lisabonské smlouvě proto česká delegace navrhla doplnit primární právo o ujištění, že postup může být také zcela opačný. Tedy, že státy se mohou jako pánové smlouvy rozhodnout dosaženou úroveň integrace vrátit či omezit (Syllová a kol. 2010: 173).

Mechanismu, který ve smlouvě představuje protiváhu vůči proklamací směřovat k „ever closer union“, se říká oboustranná flexibilita.²⁷ Návrh na přesunutí agendy zpět na úroveň členských států, a to jak v podobě revize katalogu kompetencí, tak v jakékoliv jiné, může padnout přímo na IGC. Proto je tato varianta zmíněna v souvislosti s článkem 48 odst. 2 až 5 Smlouvy o EU, kde se explicitně uvádí, že rozhodnutí o změně smluv může být podáno za účelem „rozšíření nebo omezení pravomocí svěřených Unii ve Smlouvách“. S tématem návratu kompetencí státům souvisí v Lisabonské smlouvě také Prohlášení č. 18 zaměřené na vymezení pravomocí. Popisuje se v něm motiv přehodnocení situace, kterým může být například princip subsidiarity. Prohlášení zmiňuje ochotu Komise věnovat se v tomto ohledu podnětům členských států a potvrzuje

²⁵ V anglickém znění se setkáme s dnes již takřka mytickým obratem ‚ever-closer‘ union.

²⁶ Tento pojem tvoří i název významné knihy D. Dinana (1999) o evropské integraci.

²⁷ Termín flexibilita v tomto kontextu nesmí být zaměňován s termínem flexibilita ve smyslu posílené spolupráce (diferenciované integrace, dříve v němčině právě Flexibilität). Po Lisabonské smlouvě je flexibilitou myšleno výhradně posilování, nebo naopak oslabování integrace.

se možnost změny smlouvy směrem k omezení pravomocí svěřených Unii. Další ustanovení týkající se oboustranné flexibility představuje článek 241 Smlouvy o fungování EU, na jehož základě může Rada požádat Komisi o provedení „průzkumů“. Tyto průzkumy mají směřovat k nalezení způsobů dosažení stanovených cílů, přičemž jedním z Radou definovaných cílů může být i odstranění právního aktu. Tento postup je plně v souladu s flexibilním používáním zásady subsidiarity, jež předpokládá, že pravomoci mají být situovány tam, kde bude jejich použití nejvhodnější. A tento stav nemusí být setrvalý.

V obou případech, tedy jak u změny smluv, tak i u „průzkumů“ uvedených ve Smlouvě o fungování EU, lze cíle dosáhnout i jinak, bez použití výše uvedených nových ustanovení. EU prostě může po dohodě přestat určitou pravomoc aktivně vykonávat. Nebo, jak již bylo řečeno, mohou státy na IGC dospět ke skutečné změně smlouvy. K oběma krokům jsou státy zmocněny, a to na základě postavení „pánů smluv“, tedy i bez výslovného zakotvení principu oboustranné flexibility. Význam ustanovení o oboustranné flexibilitě je tedy spíše politický. Explicitní vyřčení této možnosti znamená jisté vytvoření protiváhy vůči obecné tezi nevyhnutelného směřování k „ever-closer union“.

1.2.4 Fenomén výjimek

K dnešní podobě evropské integrace se Unie propracovávala postupně. Míra delegování aktivit na nadnárodní úroveň při podpisu Římských smluv a nyní je diametrálně odlišná. V první řadě se rozvíjely principy evropského práva,²⁸ které byly postupně rozpracovány v judikátech Soudního dvora, ačkoliv se o nich v původních smlouvách nic nepíše. Vliv EU se tím postupně upevňoval a narůstal, i když bylo stále obtížnější dosáhnout při revizi smluv souhlasu všech členských států a zajistit tak homogenitu vývoje. Za zlom ve vývoji bývá považováno vytvoření pilířové agendy pomyslného maastrichtského chrámu v roce 1992. Předmětem zájmu EU se tehdy staly zcela nové oblasti, byť některé v tzv. mezivládním režimu spolupráce. Ještě během samotné IGC, na jejímž konci stála Smlouva o EU, požádalo o výjimku Spojené

²⁸ Máme na mysli zejména principy přednosti a přímého účinku, které vznikly v první polovině 60. let minulého století v judikátech Van Gend en Loos (přímý účinek) a Costa v. ENEL (přednost). Princip přednosti dodnes není ve smlouvách explicitně uveden s výjimkou Prohlášení č. 17 (k Lisabonské smlouvě) o přednosti práva.

království, které nebylo ochotno akceptovat vstup do eurozóny a nechtělo přijmout ani schengenský systém. Následovala komplikovaná situace v Dánsku, kde Maastrichtská smlouva neprošla v referendu, na což státy zareagovaly příslibem udělení výjimky. Výjimky následovaly také při přijímání Lisabonské smlouvy, čímž se jejich celkový počet dále navýšil.

Situace ve Spojeném království a v Dánsku v reakci na návrh Smlouvy o EU, kdy byly stanoveny historicky první výjimky, se však zásadně lišila. Britská výjimka byla součástí vyjednávání na IGC, a proto se standardně po dohodě všech členských států zakomponovala do sady protokolů doprovázejících Smlouvu o EU. Následně byla také standardně ratifikována jako součást textu smlouvy, a tudíž se považuje za neprolomitelnou. V případě Dánska však došlo k vyřknutí požadavku o zahrnutí výjimek až v průběhu ratifikace, přesněji poté, co Dánové smlouvu neschválili. Smluvní balík byl již v té době uzavřen, tudíž se dánská situace nemohla stát součástí smluvního balíku, a to ani v podobě protokolu. Dánsko nicméně na základě jednání na úrovni hlav států a vlád získalo ujištění, které mu zajišťovalo změny ve smlouvě a tím i jiné podmínky nové ratifikace. Dánové skutečně s pomocí těchto dodatečných ústupků smlouvu po druhém referendu ratifikovali. Do primárního práva byla výjimka ve standardní formě protokolu zanesena až při nejbližší příležitosti, kterou poskytla Amsterodamská smlouva. V tomto momentu se obě výjimky staly rovnocennými.

1.3 Lisabonské jednání: postup a výsledek

1.3.1 Proces přijímání Lisabonské smlouvy

Po odmítnutí tzv. Ústavní smlouvy ve Francii a v Nizozemsku v roce 2005 následovalo v EU období reflexe. Státy se rozdělily na zastánce prosazení připraveného smluvního obsahu a skupinu zemí vyčkávajících. Státy usilující o prosazení změn ukotvených v Ústavní smlouvě se dokonce v podobě 18členného minisummitu setkaly 26. ledna 2007 v Madridu. Rok 2007 byl ale také rokem německého předsednictví, které se k revizi smlouvy postavilo pragmaticky.²⁹ Německá kancléřka

²⁹ Roku 2007 se navíc oslavovalo 50. výročí podpisu Římských smluv a v této sou-

Angela Merkel vnímala prosazení dohodnuté revize jako prioritou a strategii předsednictví tomu uzpůsobila.

Přípravy na vyřešení neúspěšné ratifikace probíhaly nestandardně. Německo svolalo sbor zmocněnců, zastupujících každý členský stát, a nechalo vypracovat velice přesný seznam otázek souladu a nesouladu. Následná dohoda se stala obsahem finálního mandátu ze summitu v Bruselu, který se konal 21. až 23. června 2007. Mandát zahájení IGC byl vyčerpávající a neobyčejně přesný. IGC díky tomu neřešila příliš mnoho faktických politických sporů, ale zafungovala spíše jako technické těleso určené k realizaci změn. Německé předsednictví svou metodou fakticky pracovalo jako předstupeň IGC.

Samotnou IGC zahájilo 23. července 2007 po německé přípravě již portugalské předsednictví.³⁰ V souladu s mandátem se začalo pracovat na znění dvou reformovaných smluv: Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o založení Evropského společenství. Sporné prvky byly z původního ústavního textu odstraněny včetně konstitucionalizační rétoriky.³¹ Již v říjnu byl nový text finalizován a 13. prosince 2007 slavnostně podepsán. Téměř všechny státy realizovaly ratifikaci během roku 2008, což se podařilo především díky rozhodnutí učinit tak parlamentní cestou. Určité komplikace se vyskytly v Německu, Irsku, Polsku a ČR, které ratifikaci dokončily až v roce 2009.

V Německu smlouvu přezkoumával Ústavní soud, který podmínil její ratifikaci upevněním kontrolních pravomocí spolkového parlamentu ve vztahu k vládě v evropské agendě. Požadovaný doprovodný zákon byl přijat v září 2009.

Potíže v Polsku byly přímo spojeny se situací v Irsku, jež jako jediné bylo nuceno vyhlásit ve věci ratifikace referendum. Irský lid se však 12. června 2008 postavil k Lisabonské smlouvě negativně.³² Následovalo náročné vyjednání možných výjimek ze smlouvy, které potvrdila Evropská rada v červnu 2009. Druhé irské referendum z 2. října 2009

vislosti se očekávala prezentace zásadního stanoviska k záležitosti „evropské ústavy“. Angela Merkel vyřešila věc diplomatickým prohlášením, že EU bude postavena „na obnovený společný základ“ (Evropská rada 2007a).

³⁰ Fakt, že IGC převzalo předsednictví Portugalska, znamenal, že původní pracovní název Reformní smlouva byl opuštěn a nahrazen názvem Lisabonská smlouva.

³¹ Odstraněny byly články týkající se symbolů EU, označení funkce ministra zahraničních věcí Unie, termíny zákon a rámcový zákon, text Listiny základních práv atd.

³² Referenda se účastnilo 53,1 % oprávněných voličů, pro se vyslovilo 46,6 %, proti 53,4 %.