



INVESTICE DO ROZVOJE VZDĚLÁVÁNÍ

Podkladový materiál k vědeckopopularizačnímu semináři

Potenciální ekonomické a sociální účinky vyplývající z Lisabonské smlouvy pro členské státy EU

Termín konání: 7. května 2010, 8:30 – 16:30 hod.

Místo konání: vysoká škola NEWTON College, a. s.
tř. Generála Píky 7, 613 00 Brno
aula v přízemí budovy (vedle recepce)

Více informací: www.eu-vyzkum.eu

*Vědeckopopularizační seminář je klíčovou aktivitou v rámci projektu
Podpora šíření poznatků výzkumu evropské integrace (reg. č. CZ.1.07/2.3.00/09.0128),
který je spolufinancován Evropským sociálním fondem a státním rozpočtem České republiky.*

Obsah

Lisabonská smlouva: nový rámec pro fungování Evropské unie	3
<i>Mgr. Ing. Petr Wawrosz</i>	
1. Od Evropského společenství uhlí a oceli k Lisabonské smlouvě	3
2. Právní subjektivita Evropské unie	7
3. Hodnoty a cíle Evropské unie, Listina základních práv EU	8
4. Výlučná, sdílená a doplňková působnost EU	11
5. Společná zahraniční a bezpečnostní politika EU	14
6. Justiční a policejní spolupráce v rámci EU	18
7. Řádný a zjednodušený postup pro přijímání změn primárního práva EU	21
8. Pravomoci orgánů Evropské unie	22
9. Řádný a zvláštní postup přijímání sekundárního práva EU	25
10. Možnost vystoupení z Evropské unie	27
11. Závěr	27
Důsledky Lisabonské smlouvy pro suverenitu České republiky v ekonomické oblasti	29
<i>PhDr. Jiří Malý, Ph.D.</i>	
1. Dva pohledy na suverenitu států v evropském integračním procesu	30
1.1 Odpůrci Lisabonské smlouvy: evropská integrace oslabuje svrchovanost členů EU	30
1.2 Protiargument: globalizace mění pohled na suverenitu, evropská integrace posiluje svrchovanost členů EU	32
2. Co vypovídají statistické údaje o míře ekonomické nezávislosti České republiky	35
2.1 Základní charakteristika české ekonomiky: malá velikost, značná otevřenost	35
2.2 Závislost české ekonomiky na přílivu zahraničních investic	39
2.3 Těsné propojení české ekonomiky s ekonomikou EU	42
3. Závěr	46

Lisabonská smlouva: nový rámec pro fungování Evropské unie

Mgr. Ing. Petr Wawrosz – Institut evropské integrace, NEWTON College, a. s.

Dne 13. prosince 2007 byla slavnostně podepsána Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství. Téměř dva roky poté, 13. listopadu 2009, byl dokončen ratifikační proces tohoto dokumentu a 1. prosince 2009 Lisabonská smlouva vstoupila v platnost. Byl tak přijat dokument, který upravuje fungování evropských struktur na počátku 21. století. Mezi většinou členských zemí Evropské unie existovala silná politická vůle, aby ratifikace Lisabonské smlouvy proběhla úspěšně a aby jí v cestě stálo co nejméně překážek. Praktickým projevem této vůle bylo, že ratifikace v členských zemích EU proběhla pouze prostřednictvím národních parlamentů, s výjimkou Irska, kde irská ústava vyžadovala ratifikaci referendem. V Irsku se také nakonec vyskytla největší překážka na cestě ratifikace Lisabonské smlouvy, když v prvním referendu nebyla schválena. Irští voliči jí dali své většinové ano až při druhém, opakovaném referendu, poté, co Irsko obdrželo od ostatních členů EU některé záruky ohledně uplatňování Lisabonské smlouvy na svém území.

V následujícím textu se podíváme na to, co nového Lisabonská smlouva pro fungování Evropské unie přináší. Rovněž rozebereme vztah Lisabonské smlouvy a českých národních zájmů.

1. Od Evropského společenství uhlí a oceli k Lisabonské smlouvě

Chceme-li rozebrat Lisabonskou smlouvu, je dobré vrátit se poněkud do historie a připomenout si genezi vzniku této smlouvy. Evropská integrace probíhá již téměř 60 let. Za oficiální faktický počátek lze označit rok 1951, kdy byla šesti evropskými státy (Belgie, Francie, Itálie, Lucembursko, Nizozemsko a Spolková republika Německo) podepsána tzv. Pařížská smlouva o založení Evropského společenství uhlí a oceli (ESUO), jež vstoupila v platnost 27. července následujícího roku (tj. 1952). Hlavními cíli ESUO bylo přispívat k ekonomickému rozvoji, růstu zaměstnanosti a životní úrovně členských států a racionalizaci výroby, a to skrze společný trh, na němž by neplatila žádná diskriminační omezení jednotlivých států. Další významnou rolí, pochopitelnou vzhledem k poválečným souvislostem, byla kontrola průmyslových odvětví (zejména německých), která byla v té době nejvýznamnějším sektorem pro válečné hospodářství. Platnost této smlouvy byla omezena na 50 let.

Smlouva o založení ESUO byla smlouvou, ve které se členské státy vzdaly některých svých pravomocí a přenesly je na mezinárodní organizaci, konkrétně na ESUO. Smlouvou zároveň byly vytvořeny orgány, které mohly těmito pravomocemi disponovat a které tak mohly vydávat normy právní povahy, přičemž tyto normy mohly ukládat povinnosti osobám (fyzickým i právnickým) v členských zemích.

ESUO se omezovalo na spolupráci sice důležitých, ale pouze dílčích odvětví průmyslu. V ostatních oblastech v 50. letech nadále existovaly bariéry obchodu a spolupráce, zejména v podobě cel, kvantitativních a kvalitativních omezení dovozu a vývozu zboží. K tomu, aby byly odstraněny, rozhodlo se výše uvedených šest zemí uzavřít další dvě smlouvy, konkrétně Smlouvu o založení Evropského hospodářského společenství (EHS) a Smlouvu o založení Evropského společenství pro atomovou energii (ESA, často též Euratom). Obě smlouvy by-

ly šesti státy zúčastněnými na ESUO podepsány 25. března 1957 a v platnost vstoupily 1. ledna 1958.

Smlouva o založení EHS se ihned stala, v důsledku rozsahu otázek, které upravovala, nejdůležitější smlouvou. Základním úkolem EHS bylo podporovat vytvoření společného trhu a přispívat k rozvoji ekonomického života a k stálému hospodářskému růstu skrze postupné sbližování hospodářské politiky členských států. V počátku se EHS zaměřilo na vytvoření jednotného celního sazebníku vůči třetím zemím a odstranění kvalitativních i kvantitativních překážek obchodu. K naprostému vytvoření celní unie přitom došlo v roce 1968.

ESAE, jak již z jeho názvu vyplývá, je platforma pro jadernou energetiku, podporu atomového výzkumu, zvýšení bezpečnosti jaderných zařízení a především nadnárodní kontrolu zacházení se štěpným materiálem v souvislosti s podporou mírového využívání atomové energie.

Vzhledem ke shodné členské základně všech tří společenství, jakož i v podstatě obdobnému základnímu účelu, kterým byly společný trh a vzájemná spolupráce na nadnárodní úrovni, začala být tři formálně samostatná společenství vnímána jako určitý vzájemně se doplňující celek, pro nějž se vžil výraz evropská společenství. Každé ze společenství mělo nejprve své vlastní orgány, které disponovaly příslušnými pravomocemi. Protože tyto pravomoci byly víceméně podobné, existovala zde zbytečná triplicita. V polovině 60. let tak došlo k sloučení těch orgánů, které v rámci jednotlivých smluv měly podobné postavení a pravomoci, do jednoho.

K prvnímu rozšíření evropských společenství došlo v roce 1973, kdy se členy jednotlivých společenství staly Dánsko, Irsko a Spojené království Velké Británie a Severního Irsku. V průběhu 70. let byly rovněž přijaty členskými státy některé doplňky ke smlouvám, které se týkaly například rozpočtů jednotlivých společenství nebo zřídily další jejich orgány. Integraci ale v té době výrazně ohrožovaly potíže, kterým jednotlivé země musely čelit, například zvýšení cen surovin v důsledku ropných šoků apod. Navíc se ukazovalo, že i přes zákaz cel, kvalitativních a kvantitativních opatření v obchodu mezi členskými státy stále existuje řada překážek, které brání volnému pohybu zboží, ať už se jedná o bezpečnostní standardy, hygienické předpisy, odlišné metody zdanění apod. Dále začínalo být zřejmé, že pouhý volný pohyb zboží není dostatečný a že musí být doprovázen i volným pohybem služeb, kapitálu a osob – v praxi se potvrdilo, že bez volného pohybu ostatních složek je často obtížné realizovat samotný volný pohyb zboží.

V roce 1985 byl proto přijat tzv. Jednotný evropský akt, který novelizoval texty jednotlivých smluv, zejména text Smlouvy o založení EHS, tak, aby do roku 1992 byl na území evropských společenství volný pohyb zboží, služeb, osob a kapitálu možný. K dosažení cíle bylo nutno harmonizovat právní normy členských států zejména v otázce bezpečnostních standardů, požadavků na výrobky, hygienických předpisů, ochrany spotřebitele apod. Orgány evropských společenství tak získaly další pravomoci, včetně rozšíření oprávnění vydávat normy evropského práva, které mají přednost před právním řádem členských zemí. Ještě je nutno zmínit, že v roce 1981 se evropská společenství rozrostla o Řecko a v roce 1986 o Španělsko a Portugalsko.

Přelom osmdesátých a devadesátých let byl významně poznamenán společenskými a politickými změnami v zemích střední a východní Evropy, jakož i vztahy Společenství k nim. Nové politické reprezentace zemí bývalého socialistického tábora považovaly vstup do evropských společenství za jeden ze základních cílů společenské proměny a první asociační dohody se zeměmi střední a východní Evropy – Polskem, Maďarskem a ČSFR – byly podepsány 16. prosince 1991.

Docházelo ale i k dalšímu prohlubování samotné evropské integrace – v prosinci 1990 byly v Římě zahájeny dvě mezivládní konference, jejichž cílem bylo podruhé podstatně revidovat dosavadní zakládající smlouvy. Hlavním úkolem první konference bylo vytvoření

smluvního rámce pro vznik hospodářské a měnové unie členských zemí Společenství, která se stala jedním z nejvýznamnějších integračních projektů vůbec. Druhá konference se, pod vlivem politických změn konce osmdesátých let i nových výzev a rizik konce tisíciletí, věnovala vytvoření rámce pro užší politickou spolupráci v oblasti zahraniční politiky, justice a vnitřní bezpečnosti. Roční jednání vyvrcholilo v Maastrichtu ve dnech 9. a 10. prosince 1991, kde hlavy států a vlád členských zemí přijaly návrh Smlouvy o Evropské unii, který byl následně slavnostně podepsán 7. února 1992 rovněž v Maastrichtu.

Smlouva o Evropské unii, pro kterou se vzhledem k místu jejího podpisu vžil název Maastrichtská smlouva, rozšířila dosavadní oblast spolupráce, která se orientovala zejména na ekonomické, respektive s ekonomikou spojené otázky, o spolupráci v oblasti společné bezpečnosti a zahraniční politiky a v oblasti justice a vnitra. Smlouva o Evropské unii rovněž novelizovala řadu ustanovení Smlouvy o založení Evropského hospodářského společenství (přičemž toto společenství bylo zároveň přejmenováno na Evropské společenství), Smlouvy o založení ESUO a Smlouvy o založení ESAE. Dále pak smlouva obsahovala hlavy o spolupráci v již zmíněných oblastech společné zahraniční a bezpečnostní politiky a v oblasti justice a vnitra. V literatuře zabývající se problematikou Evropské unie (EU) se tak začalo psát, že EU je postavena na třech pilířích, z nichž první tvoří Evropské společenství, druhý společná zahraniční a bezpečnostní politika a třetí spolupráce v oblasti justice a vnitra.

Novelizace Smlouvy o založení Evropského společenství provedená Smlouvou o Evropské unii se mimo jiné týkala hospodářské a měnové integrace a vzniku Hospodářské a měnové unie. První fáze přechodu k Hospodářské a měnové unii (HMU) byla zahájena zpětně již 1. července 1990 odstraněním všech překážek pohybu kapitálu mezi členskými státy.

Počátkem roku 1994 započala druhá fáze vzniku HMU – byl vytvořen Evropský měnový institut, jehož úkoly byly především posílení spolupráce centrálních bank členských států, koordinace měnových politik a příprava vzniku Evropského systému centrálních bank – tento systém funguje od roku 1999. Na madridském zasedání Evropské rady v prosinci 1995 bylo rozhodnuto o zavedení jednotné měny euro k 1. lednu 1999. K přijetí eura bylo zapotřebí splnit řadu přísných podmínek, které byly formulovány v tzv. maastrichtských kritériích – týkaly se mj. velikosti deficitu veřejných financí, velikosti veřejného dluhu apod. Ne všechny členské státy byly schopny tyto podmínky splnit, jiné se potom vědomě rozhodly euro zatím nepřijmout (zejména Velká Británie). Euro proto nejprve nahradilo národní měny 11 členských států (z tehdejších 15), konkrétně Německo, Francie, Belgie, Nizozemska, Lucemburska, Itálie, Irsko, Španělska, Portugalska, Finska a Rakousko.

V letech 1999-2001 existovalo euro pouze v bezhotovostní podobě, v hotovostní podobě na území jednotlivých členských států stále ještě obíhaly národní bankovky a mince, tyto národní bankovky a mince však byly s eurem svázány pevným poměrem. Jinými slovy, pokud probíhala nějaká platba, byla denominována v euru, v hotovostní podobě však tato platba proběhla v poměru určeném mezi příslušnou národní měnou a eurem. Od roku 2002 však byly i bankovky a mince jednotlivých členských zemí nahrazeny bankovkami a mincemi denominovanými v euru. Eurozónu, jak se nazývají země, které používají euro, v současné době vedle výše zmíněných zemí tvoří ještě Řecko, Slovinsko, Malta, Kypr a Slovensko.

V roce 1995 se EU rozšířila o Rakousko, Finsko a Švédsko – počet členských států tak dosáhl 15. V polovině devadesátých let se přitom zdálo, že Evropská unie jde v integraci správným směrem, a proto byly na doporučení odborníků zahájeny práce na přípravě změn, jež měly přinést pružnější přizpůsobování se změněným mezinárodním a ekonomickým podmínkám, zvýšení efektivnosti jednotlivých institucí EU, přiblížení evropských společenství občanům, systém umožňující jak rozšiřování Unie východním a jižním směrem, tak i prohlubování integrace za účasti jen některých států bez ohrožení soudržnosti zemí EU. Tyto otázky se staly předmětem jednání konference zahájené v roce 1996 v Turíně a ukončené o rok později návrhem tzv. Amsterdamské smlouvy, jež revidovala Smlouvu o EU i Smlouvu o založe-

ní Evropského společenství, Smlouvu o založení ESUO a Smlouvu o založení ESAE. Amsterdamská smlouva vstoupila v platnost 1. května 1999.

Poměrně záhy, na přelomu 20. a 21. století, se ale ukázalo, že zvláště v souvislosti s rozšířením EU o další kandidátské země ze střední a východní Evropy bude nutno vyřešit řadu základních otázek, aby integrace těchto zemí do EU mohla proběhnout. Rovněž tak bylo potřeba reagovat na skutečnost, že platnost Smlouvy o založení ESUO byla omezena na 50 let a měla tedy vypršet v roce 2002. Zdálo se přitom zbytečné, aby platnost dané smlouvy byla prodlužována, protože většina otázek, které řešila Smlouva o založení ESUO, mohla být řešena Smlouvou o založení Evropského společenství. Při řešení v tomto odstavci zmíněných problémů se postupovalo dvěma způsoby. Tyto způsoby (procesy) běžely po jistou dobu paralelně.

První proces spočíval v další revizi Smlouvy o založení Evropského společenství a Smlouvy o Evropské unii, který v praxi vyústil v podpis tzv. Smlouvy z Nice – smlouva byla podepsána v únoru 2001, přičemž v platnost vstoupila v únoru 2003. Smlouva z Nice mj. řešila zánik smlouvy zakládající ESUO a převod problematiky řešené touto smlouvou na Evropské společenství.

Druhý proces spočíval v přístupových rozhovorech s jednotlivými kandidátskými zeměmi (Česká republika, Slovensko, Polsko, Maďarsko, Litva, Estonsko, Lotyšsko, Slovinsko, Malta a Kypr), které vyústily v přípravu a podpis smluv o přistoupení těchto zemí k EU – ke vstupu došlo k 1. květnu 2004. Protože dané smlouvy o přistoupení upravují některé otázky, které jsou rovněž řešeny ve Smlouvě o založení Evropského společenství, respektive ve Smlouvě o Evropské unii (např. počet poslanců Evropského parlamentu), logicky platí pozdější právní úprava – ostatně to smlouvy o přistoupení konstatují a tyto smlouvy o přistoupení rovněž musíme pokládat za součást práva EU.

Souběžně s druhým procesem se od poloviny roku 2002 rozeběhl další proces – proces přijímání Smlouvy o Ústavě pro Evropu. Cílem bylo nahradit dosavadní poněkud nepřehledný a složitý systém zakladatelských právních dokumentů novým textem, kterým se právě měla stát Smlouva o Ústavě pro Evropu. Konkrétně Smlouva o Ústavě pro Evropu chtěla:

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

Smlouva o Ústavě pro Evropu byla podepsána na podzim roku 2004. K tomu, aby vstoupila v platnost, musela být smlouva ratifikována ve všech členských zemích. V roce 2005 však byla Smlouva o Ústavě pro Evropu odmítnuta referendy ve Francii a v Nizozemsku. Ačkoliv i po tomto odmítnutí některé další země Smlouvu o Ústavě pro Evropu přijaly, v roce 2006 byl proces přijímání Ústavy fakticky zastaven. Nebyl však zastaven proces dalšího rozšiřování EU a od 1. ledna 2007 se dalšími členskými státy staly Rumunsko a Bulharsko.

V průběhu celého roku 2007 byla potom řešena otázka, jak dál se Smlouvou o Ústavě pro Evropu. Obecně totiž bylo zřejmé, že důvody, které vedly k přijetí této Smlouvy, i nadále trvaly, ačkoliv byla Smlouva odmítnuta. Systém pravomocí a rozhodování v EU, systém zakládajících smluv byl málo přehledný a odpovídal stavu, kdy se evropské integrace účastnilo několik zemí. Nebyly to smlouvy pro 21. století a pro společenství s 27 členy.

Kompromis se hledal složitě. Nakonec bylo přijato řešení, že členské státy, které tuto Smlouvu neratifikovaly (ať už z důvodu odmítnutí v referendu nebo proto, že se Smlouvou takticky nechtěly zabývat – do této druhé skupiny patřila i Česká republika), nebudou v ratifikaci pokračovat a že se tedy proces přijímání zastaví. Místo Smlouvy o Ústavě pro Evropu potom byla přijata Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství. Je třeba konstatovat, že v řadě případů si Lisabonská smlouva klade podobné cíle jako Smlouva o Ústavě pro Evropu.

2. Právní subjektivita Evropské unie

Pokud jsme na konci předcházející kapitoly uvedli, že si Lisabonská smlouva klade podobné cíle jako Smlouva o Ústavě pro Evropu, musíme uvést jeden významný rozdíl: Smlouva o Ústavě pro Evropu měla nahradit stávající smlouvy, tj. zejména Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství. Lisabonská smlouva tyto dvě smlouvy nenahrazuje, ale pozměňuje. Evropská integrace tak bude spočívat i nadále na Smlouvě o Evropské unii a na Smlouvě o založení Evropského společenství, která se po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost přejmenovala na Smlouvu o fungování Evropské unie. Připomeňme, že jde již o druhou změnu názvu – původně se tato smlouva jmenovala Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství, Maastrichtskou smlouvou byla potom přejmenována na Smlouvu o založení Evropského společenství.

Zdůrazňujeme zde, že Lisabonská smlouva sama o sobě neobsahuje plné aktuální znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie. Lisabonská smlouva pouze říká, které pasáže těchto smluv se mění. Činí tak přitom způsobem, jenž je dobře znám při přijímání zákonů v parlamentu, tedy např. říká, že „Smlouva o Evropské unii se mění v článku xy takto“. To logicky ztěžuje přehlednost primárního práva EU. Plná aktuální znění zakládajících smluv EU obsahují konsolidované verze Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie ve znění Lisabonské smlouvy.

Nepřehlednost primárního práva EU spočívá také ve skutečnosti, že i po přijetí Lisabonské smlouvy je založeno na dvou zakládajících smlouvách EU, které na sebe odkazují, na řadě protokolů k těmto smlouvám, dále na Smlouvě o založení Evropského společenství pro atomovou energii a dalších dokumentech. Orientace v těchto textech tedy bude i nadále složitá a lze předpokládat, že pro běžného občana komplikovaná. Cíl zpřehlednit základní právní dokumenty se tak podařilo naplnit jen částečně.

Smlouva o Evropské unii ve znění Lisabonské smlouvy konkrétně říká: „Unie je založena na této smlouvě a na Smlouvě o fungování Evropské unie (dále jen Smlouvy). Tyto dvě smlouvy mají stejnou právní sílu. Unie nahrazuje Evropské společenství a je jeho nástupkyň.“ Smlouva o fungování Evropské unie (tj. Smlouva o založení Evropského společenství ve znění Lisabonské smlouvy) potom konstatuje: „Název smlouvy se nahrazuje tímto: Smlouva o fungování Evropské unie. Tato smlouva upravuje fungování Unie a stanoví oblasti, meze a způsob výkonu jejích pravomocí. Tato smlouva a Smlouva o Evropské unii představují smlouvy, na nichž je Unie založena. Tyto dvě Smlouvy, které mají stejnou právní sílu, se označují jako Smlouvy.“ Vstupem Lisabonské smlouvy v platnost tak Evropská unie získala právní subjektivitu. Ostatně nový článek 47 Smlouvy o Evropské unii jednoznačně konstatuje, že „Unie má právní subjektivitu“.

Protože další text se bude zabývat Smlouvou o Evropské unii a Smlouvou o fungování Evropské unie ve znění Lisabonské smlouvy, nebudeme dále již uvádět, že se jedná o text smluv ve znění Lisabonské smlouvy. Pro název Smlouvy o Evropské unii budeme používat zkratku SEU, pro název Smlouvy o fungování Evropské unie zkratku SFEU. Pro samotný pojem Evropská unie budeme používat standardní zkratku EU.

3. Hodnoty a cíle Evropské unie, Listina základních práv EU

Jaké změny tedy Lisabonská smlouva přináší? Ve Smlouvě o Evropské unii zpřesňuje hodnoty a cíle Evropské unie. Konkrétně konstatuje:

- Unie je založena na hodnotách úcty k lidské důstojnosti, svobody, demokracie, rovnosti, právního státu a dodržování lidských práv, včetně práv příslušníků menšin. Tyto hodnoty jsou společné členským státům ve společnosti vyznačující se pluralismem, nepřipustností diskriminace, tolerancí, spravedlností, solidaritou a rovností žen a mužů.
- Cílem Unie je podporovat mír, své hodnoty a blahobyt svých obyvatel. Unie poskytuje svým občanům prostor svobody, bezpečnosti a práva bez vnitřních hranic, ve kterém je zaručen volný pohyb osob ve spojení s vhodnými opatřeními týkajícími se ochrany vnějších hranic, azylu, přistěhovalectví a předcházení a potírání zločinnosti. Unie vytváří vnitřní trh. Usiluje o udržitelný rozvoj Evropy, založený na vyváženém hospodářském růstu a na cenové stabilitě, vysoce konkurenceschopném sociálně tržním hospodářství směřujícím k plné zaměstnanosti a společenskému pokroku a na vysokém stupni ochrany a zlepšování kvality životního prostředí. Podporuje vědecký a technický pokrok. Bojuje proti sociálnímu vyloučení a diskriminaci, podporuje sociální spravedlnost a ochranu, rovnost žen a mužů, mezigenerační solidaritu a ochranu práv dítěte. Podporuje hospodářskou, sociální a územní soudržnost a solidaritu mezi členskými státy. Respektuje svou bohatou kulturní a jazykovou rozmanitost a dbá na zachování a rozvoj evropského kulturního dědictví. Unie vytváří hospodářskou a měnovou unii, jejíž měnou je euro. Ve svých vztazích s okolním světem Unie zastává a podporuje své hodnoty a zájmy a přispívá k ochraně svých občanů. Přispívá k míru, bezpečnosti, udržitelnému rozvoji této planety, k solidaritě a vzájemné úctě mezi národy, volnému a spravedlivému obchodování, vymýcení chudoby, ochraně lidských práv, především práv dítěte, a k přísnému dodržování a rozvoji mezinárodního práva, zejména k dodržování zásad Charty Organizace spojených národů.
- Unie uznává práva, svobody a zásady obsažené v Listině základních práv Evropské unie ze dne 7. prosince 2000, ve znění upraveném dne 12. prosince 2007 ve Štrasburku, jež má stejnou právní sílu jako Smlouvy.
- Unie přistoupí k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Přistoupení k této úmluvě se nedotkne pravomocí Unie vymezených Smlouvami. Základní práva, která jsou zaručena Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod a která vyplývají z ústavních tradic společných členským státům, tvoří obecné zásady práva Unie.
- Unie rozvíjí se zeměmi ve svém sousedství výsadní vztahy s cílem vytvořit prostor prosperity a dobrých sousedských vztahů, založený na hodnotách Unie a vyznačující se úzkými a mírovými vztahy spočívajícími na spolupráci.
- Fungování Unie je založeno na zastupitelské demokracii. Občané jsou na úrovni Unie přímo zastoupeni v Evropském parlamentu. Členské státy jsou zastoupeny v Evropské radě svými hlavami států nebo předsedy vlád a v Radě svými vládami, kteří jsou demokraticky odpovědní buď svým vnitrostátním parlamentům, nebo svým občanům. Každý občan má právo podílet se na demokratickém životě Unie. Rozhodnutí jsou přijímána co nejotevřeněji a co nejbližší občanům. Politické strany na evropské úrovni přispívají k utváření evropského politického vědomí a k vyjadřování vůle občanů Unie.
- Orgány dávají vhodnými způsoby občanům a reprezentativním sdružením možnost projevit a veřejně si vyměňovat své názory na všechny oblasti činnosti Unie. Orgány udržují otevřený, transparentní a pravidelný dialog s reprezentativními sdruženími a s občanskou

společností. Za účelem zajištění soudržnosti a transparentnosti činností Unie vede Evropská komise s dotčenými stranami rozsáhlé konzultace.

- Nejméně jeden milion občanů Unie pocházejících z podstatného počtu členských států se může ujmout iniciativy a vyzvat Evropskou komisi, aby v rámci svých pravomocí předložila vhodný návrh k otázkám, k nimž je podle mínění těchto občanů nezbytné přijetí právního aktu Unie pro účely provedení Smluv.
- Vnitrostátní parlamenty aktivně přispívají k dobrému fungování Unie těmito způsoby:
 - a) jsou informovány orgány Unie a jsou jim postupovány návrhy legislativních aktů Unie v souladu s Protokolem o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii;
 - b) zajišťují, že zásada subsidiarity je dodržována, a to v souladu s postupy stanovenými v Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality;
 - c) v rámci prostoru svobody, bezpečnosti a práva se podílejí na mechanismech hodnocení provádění politik Unie v této oblasti podle článku 70 Smlouvy o fungování Evropské unie a jsou zapojeny do politické kontroly činnosti Europolu a do hodnocení činnosti Eurojustu;
 - d) podílejí se na postupech pro přijímání změn Smluv;
 - e) jsou jim oznamovány žádosti o přistoupení k Unii;
 - f) podílejí se na meziparlamentní spolupráci mezi vnitrostátními parlamenty a Evropským parlamentem v souladu s Protokolem o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii.

Na první pohled by se mohlo říci, že daná ustanovení jsou pouhá slova, která nemají žádnou vynutitelnost a která nemusí nic znamenat. Lze se domnívat, že nejde o pouhá slova. Veškerá další ustanovení SEU a SFEU, dokumentů, které budou přijaty na jejich základě, ale i dokumentů, které byly přijaty před ratifikací Lisabonské smlouvy a od okamžiku přijetí jsou účinné, je nutno posuzovat ve světle těchto hodnot a cílů. Konkrétně je nutno se ptát, zdali jsou dané dokumenty v souladu s danými hodnotami a cíli, zdali přispívají k jejich naplnění. Lze si představit i situaci, kdy některý z dokumentů nebude přijat nebo bude zrušen (Soudním dvorem), protože odporuje hodnotám a cílům, které jsou v Lisabonské smlouvě uvedeny. Navíc občané členských států EU díky zmínění těchto hodnot a cílů alespoň nepřímo získávají právo požadovat jejich dodržování a získávají právo protestu, pokud se tak neděje. Jednoznačnou deklarací daných cílů a hodnot se Unie svým způsobem více otevírá, odhaluje občanům. Má zde smysl zdůraznit výše uvedené právo, že nejméně jeden milion občanů Unie pocházejících z podstatného počtu členských států se může ujmout iniciativy a vyzvat Evropskou komisi, aby v rámci svých pravomocí předložila vhodný návrh k otázkám, k nimž je podle mínění těchto občanů nezbytné přijetí právního aktu Unie pro účely provedení Smluv.

Dále je třeba zdůraznit, že Listina základních práv EU je od vstupu Lisabonské smlouvy v platnost právně závazná a má stejné právní postavení jako Smlouvy, ačkoli její znění není součástí Smluv. Protokol zavádí zvláštní opatření pro Spojené království a Polsko, která stanoví výjimky v oblasti soudní pravomoci Evropského soudního dvora a vnitrostátních soudů ve věci ochrany práv uznaných Listinou. Listina základních práv EU byla vyhlášena v roce 2000 a byla začleněna do Smlouvy z Nice jako příloha bez právní závaznosti. Evropský parlament se však od té doby snažil prosadit, aby Listina byla začleněna do Smlouvy o Ústavě pro Evropu, a získala tak právní sílu. Od roku 1999 sestavuje Rada ministrů každý rok výroční zprávu o stavu lidských práv v EU i mimo ni.

Pokud prostudujeme znění Listiny základních práv EU, zjistíme, že se nikterak neliší od podobných mezinárodních dokumentů (např. Všeobecná deklarace lidských práv, Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod), respektive dokumentů na národní úrovni (např. česká Listina základních práv a svobod). Z práv, která se týkají EU, Listina základních práv EU mj. stanoví:

- Právo volit a kandidovat ve volbách do Evropského parlamentu: Každý občan Unie má ve státu, ve kterém bydlí, právo volit a kandidovat ve volbách do Evropského parlamentu, a to za stejných podmínek jako občané tohoto státu. Členové Evropského parlamentu jsou voleni v přímých, obecných a svobodných volbách tajným hlasováním.
- Právo volit a kandidovat v komunálních volbách: Každý občan Unie má v členském státu, ve kterém bydlí, právo volit a kandidovat v komunálních volbách, a to za stejných podmínek jako občané tohoto státu.
- Právo na dobrou správu: Každý má právo, aby instituce a orgány Unie rozhodovaly o jeho záležitostech nestranně, spravedlivě a v přiměřené lhůtě. Součástí tohoto práva je:
 - právo každého být slyšen před přijetím každého konkrétního opatření, které by se ho mohlo nepříznivě dotknout;
 - právo každého na přístup k dokumentům o něm, a to při respektování oprávněných zájmů důvěrnosti a profesního a obchodního tajemství;
 - povinnost správních orgánů odůvodňovat svá rozhodnutí.
 Každý má právo, aby v souladu s obecnými zásadami společnými zákonům členských států Unie nahradila každou škodu, kterou při plnění svých povinností způsobí její instituce nebo osoby, které pro Unii pracují. Každý má právo písemně se obracet na instituce Unie v jednom ze smluvních jazyků; ve stejném jazyce musí obdržet odpověď.
- Právo na přístup k dokumentům: Každý občan Unie a každá fyzická nebo právnická osoba, která bydlí nebo má sídlo v některém členském státu, má právo na přístup k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise.
- Ombudsman: Každý občan Unie a každá fyzická nebo právnická osoba, která bydlí nebo má sídlo v některém členském státu, má právo obracet se na ombudsmana Unie při nesprávnostech v činnosti institucí nebo orgánů Unie, s výjimkou Soudního dvora a Soudu prvního stupně při jejich soudní činnosti.
- Petiční právo: Každý občan Unie a každá fyzická nebo právnická osoba, která bydlí nebo má sídlo v některém členském státu, má právo předkládat petice Evropskému parlamentu.
- Svoboda pohybu a pobytu: Každý občan Unie má právo svobodně se pohybovat a bydlet na území členských států. V souladu se Smlouvou o fungování Evropské unie lze svobodu pohybu a pobytu poskytnout občanům třetích zemí, kteří zákonně pobývají na území některého členského státu.
- Diplomatická a konzulární ochrana: Každý občan Unie má na území třetí země, ve které není zastoupen členský stát, jehož je občanem, právo na ochranu diplomatických nebo konzulárních orgánů kteréhokoli členského státu, a to za stejných podmínek jako občané tohoto členského státu.
- Právo na účinnou právní ochranu a na spravedlivý proces: Každý, jehož práva a svobody zaručené právem Unie jsou porušovány, má právo na účinnou soudní ochranu. Každý má právo, aby jeho věc v přiměřené lhůtě spravedlivě a veřejně projednal nezávislý a nestranný soud, předem ustavený zákonem. Každému musí být umožněno, aby se mu dostalo rady, obhajoby a zastoupení. Právní pomoci se musí dostat i těm, kteří nedisponují dostatečnými prostředky, je-li tato pomoc nezbytná k zajištění účinného přístupu ke spravedlnosti.
- Právo nebýt dvakrát trestně stíhán nebo trestán pro týž trestný čin: Nikdo nesmí být znovu trestně stíhán nebo trestán za trestný čin, pro který byl v Unii již podle zákona pravomocně zproštěn obžaloby nebo odsouzen.

Jakkoliv je většina těchto práv (např. svoboda pohybu a pobytu) vyjádřena i na jiných místech Smluv, skutečnost, že Listina základních práv EU se stala součástí zakládajících smluv, zvyšuje význam těchto práv a svobod. Zvláště práva, která se týkají fungování EU, se tak stala závaznými, jednotlivé orgány EU se jimi musí řídit a fyzické i právnické osoby, tj. osoby s bydlištěm nebo se sídlem v EU, mohou vyžadovat, aby tak činily. Pokud v dalším

textu píšeme, že ani Lisabonská smlouva neodstranila demokratický deficit, který se týká jednání a rozhodování na úrovni EU, musíme zde konstatovat, že závaznost Listiny základních práv EU je významným krokem k větší demokratičnosti Unie. Kontroverzi může vyvolat zejména právo nebyt dvakrát či vícekrát stíhán nebo trestán za stejný trestný čin, jehož znění prakticky vylučuje, aby jedna osoba byla za stejný trestný čin stíhána ve dvou či více členských zemích EU. Je přitom zřejmé, že některé trestné činy se mohou týkat více členských zemí EU a trest uložený v jedné členské zemi nemusí odpovídat celkové závažnosti provinění.

4. Výlučná, sdílená a doplňková působnost EU

Ve Smlouvě o Evropské unii je dále nově upraveno rozdělení pravomocí mezi EU a členské státy. Konkrétně se stanoví:

- Pravomoci, které nejsou Smlouvami Unii svěřeny, náležejí členským státům.
- Unie ctí rovnost členských států před Smlouvami a jejich národní identitu, která spočívá v jejich základních politických a ústavních systémech, včetně místní a regionální samosprávy. Respektuje základní funkce státu, zejména ty, které souvisejí se zajištěním územní celistvosti, udržením veřejného pořádku a ochranou národní bezpečnosti. Zejména národní bezpečnost zůstává výhradní odpovědností každého členského státu.
- Podle zásady loajální spolupráce se Unie a členské státy navzájem respektují a pomáhají si při plnění úkolů vyplývajících ze Smluv. Členské státy učiní veškerá vhodná obecná nebo zvláštní opatření k plnění závazků, které vyplývají ze Smluv nebo z aktů orgánů Unie. Členské státy usnadňují Unii plnění jejich úkolů a zdrží se všech opatření, jež by mohla ohrozit dosažení cílů Unie.
- Vymezení pravomocí Unie se řídí zásadou svěřených pravomocí. Výkon těchto pravomocí se řídí zásadami subsidiarity a proporcionality.
- Podle zásady svěřených pravomocí jedná Unie pouze v mezích pravomocí svěřených jí ve Smlouvách členskými státy pro dosažení cílů stanovených ve Smlouvách. Pravomoci, které nejsou Smlouvami Unii svěřeny, náležejí členským státům.
- Podle zásady subsidiarity jedná Unie v oblastech, které nespadají do její výlučné pravomoci, pouze tehdy a do té míry, pokud cílů zamýšlené činnosti nemůže být dosaženo uspokojivě členskými státy na úrovni ústřední, regionální či místní, ale spíše jich, z důvodu jejího rozsahu či účinků, může být lépe dosaženo na úrovni Unie. Orgány Unie uplatňují zásadu subsidiarity v souladu s Protokolem o používání zásad subsidiarity a proporcionality. Vnitrostátní parlamenty dbají na dodržování zásady subsidiarity v souladu s postupem uvedeným v tomto protokolu. Podle zásady proporcionality nepřekročí obsah ani forma činnosti Unie rámec toho, co je nezbytné pro dosažení cílů Smluv. Orgány Unie uplatňují zásadu proporcionality v souladu s Protokolem o používání zásad subsidiarity a proporcionality.
- Svěřují-li v určité oblasti Smlouvy Unii výlučnou pravomoc, může pouze Unie vytvářet a přijímat právně závazné akty a členské státy tak mohou činit pouze tehdy, jsou-li k tomu Uní zmocněny nebo provádějí-li akty Unie.
- Svěřují-li v určité oblasti Smlouvy Unii pravomoc sdílenou s členskými státy, mohou v této oblasti vytvářet a přijímat právně závazné akty Unie i členské státy. Členské státy vykonávají svou pravomoc v rozsahu, v jakém ji Unie nevykonala. Členské státy opět vykonávají svou pravomoc v rozsahu, v jakém se Unie rozhodla svou pravomoc přestat vykonávat.
- Členské státy koordinují své hospodářské politiky a politiky zaměstnanosti v souladu s úpravou uvedenou v této smlouvě, k jejímuž stanovení má pravomoc Unie.

- V některých oblastech a za podmínek stanovených Smlouvami má Unie pravomoc provádět činnosti, jimiž podporuje, koordinuje nebo doplňuje činnosti členských států, aniž by přitom v těchto oblastech nahrazovala jejich pravomoc. Právně závazné akty Unie přijaté na základě ustanovení Smluv, která se týkají těchto oblastí, nesmějí harmonizovat právní předpisy členských států.

Nově se potom stanoví výlučná působnost EU. Ta zahrnuje následující oblasti:

- a) celní unie;
- b) stanovení pravidel hospodářské soutěže nezbytných pro fungování vnitřního trhu;
- c) měnová politika pro členské státy, jejichž měnou je euro;
- d) zachování biologických mořských zdrojů v rámci společné rybářské politiky;
- e) společná obchodní politika;
- f) ve výlučné pravomoci Unie je rovněž uzavření mezinárodní smlouvy, pokud je její uzavření stanoveno legislativním aktem Unie nebo je nezbytné k tomu, aby Unie mohla vykonávat svou vnitřní pravomoc, nebo pokud její uzavření může ovlivnit společná pravidla či změnit jejich působnost.

Sdílená působnost EU a členských států se týká následujících oblastí:

- a) vnitřní trh;
- b) sociální politika, pokud jde o hlediska vymezená v této smlouvě;
- c) hospodářská, sociální a územní soudržnost;
- d) zemědělství a rybolov, vyjma zachování biologických mořských zdrojů;
- e) životní prostředí;
- f) ochrana spotřebitele;
- g) doprava;
- h) transevropské sítě;
- i) energetika;
- j) prostor svobody, bezpečnosti a práva;
- k) společné otázky bezpečnosti v oblasti veřejného zdraví, pokud jde o hlediska vymezená v této smlouvě.

Unie má pravomoc vyvíjet činnost v oblasti výzkumu, technologického rozvoje a vesmíru, zejména vymezovat a provádět programy, avšak výkon této pravomoci nesmí členskými státy bránit ve výkonu jejich pravomoci. Unie má rovněž pravomoc vyvíjet činnost a provádět společnou politiku v oblasti rozvojové spolupráce a humanitární pomoci, avšak výkon této pravomoci nesmí členskými státy bránit ve výkonu jejich pravomoci.

Unie má dále pravomoc provádět činnosti, jimiž podporuje, koordinuje nebo doplňuje činnosti členských států. Oblasti těchto činností na evropské úrovni jsou:

- a) ochrana a zlepšování lidského zdraví;
- b) průmysl;
- c) kultura;
- d) cestovní ruch;
- e) všeobecné vzdělávání, odborné vzdělávání, mládež a sport;
- f) civilní ochrana;
- g) správní spolupráce.

Je obecným faktem, že v některých oblastech – energetiky, dopravy, životního prostředí apod. – se Lisabonskou smlouvou členské státy vzdávají některých svých pravomocí a přenášejí je na úroveň Unie. V těchto oblastech se po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost rovněž, pokud již Unie nějakou pravomoc měla, omezila nutnost rozhodování na úrovni Unie formou jednomyslnosti ve prospěch formy kvalifikované většiny.

Odpůrci tohoto přenosu kladou mnohdy sugestivní otázky, např.:¹ „Chci, aby Česká republika mohla být přehlasována v mnoha dalších věcech, včetně klíčové oblasti energetiky? Chci, aby nám pravidla směřování hospodářské politiky určovala Evropská unie a aby „sociálně tržní hospodářství“ bylo oficiální doktrínou? Chci, aby se o financích EU hlasovalo pomocí většinového hlasování a aby o tom, kolik budeme do EU platit, rozhodovali ostatní?“ Problémem je, že v daných oblastech k evropské integraci dochází tak jako tak. Představa, že Česká republika může mít samostatnou energetickou nebo dopravní politiku, je iluzorní. U energetické politiky je jasná naše závislost na řadě zdrojů energie ze zahraničí, často potom dokonce mimo země EU. Jsme-li součástí většího celku, máme větší jistotu v případě energetických obtíží, větší vyjednávací sílu se subjekty mimo EU. V dopravní politice roste význam mezinárodní dopravy. Česká republika jako tranzitní země ležící ve středu Evropy nutně musí svou dopravní politiku koordinovat s dalšími státy a nutně nemůže postupovat samostatně a nezávisle – zvláště pokud si uvědomíme, že ČR je malá země s velmi otevřenou ekonomikou, kdy řadu statků, jež u nás vyrábíme, exportujeme, a řadu statků, jež jsou potřeba k uspokojení základních potřeb, dovážíme. Bez koordinace v oblasti dopravy by se export a import realizoval mnohem obtížněji, což by mohlo vést k závažným ekonomickým problémům. Obdobně v oblasti životního prostředí řadu věcí nelze řešit pouze na národní úrovni, řada forem znečišťování životního prostředí má mezinárodní charakter. I zde je výhodnější, pokud se Česká republika podílí na řešení těchto otázek v rámci většího celku, než kdyby stála opodál.

Pokud lze v něčem obavám kritiků rozumět, tak v tom, že na úrovni EU může být přijato rozhodnutí, které se ukáže jako ekonomicky nevýhodné. K takovým případům nepochybně dochází – v nedávné době se například ukázalo, že podpora bioprodukce na úrovni EU včetně využití biopaliv v dopravě (v podobě příměsí do nafty a benzínu) vede ke zvyšování cen potravin. Není přitom jisté, zda by bioprodukce bez speciální podpory byla ekonomicky výhodná. Lze si proto představit rozhodnutí na úrovni EU, která povedou ke zvýšení cen energií, dopravních služeb apod., přičemž bez daného rozhodnutí by k takovému zdražení nedošlo. I zde ale platí, že Česká republika sama o sobě není v dané oblasti soběstačná a nezávislá a že případné zdražení, respektive jiná negativa by se v naší ekonomice promítla, ať už členy EU budeme, či nikoliv. Platí zde proto výše uvedené, že členství nabízí možnost dané věci ovlivnit, vyjadřovat se k nim apod.

Samozřejmě, že v případě rozhodování kvalifikovanou většinou existuje možnost, že oprávněné ekonomické argumenty ČR budou přehlasovány. Lze se však domnívat, že Česká republika nebude jedinou zemí, která bude vznášet oprávněné ekonomické argumenty – tj. že v naprosté většině případů nebude nastávat situace, že všechny ostatní země hlasují pro něco, co je obecně ekonomicky nevýhodné, a jen ČR je proti takovému návrhu. A i pokud by tato situace nastala, je nutno ji poměřovat relativně, tj. ve srovnání s ostatními výhodami, které České republice z členství v EU plynou. O nějakém kroku (typu vystoupení z EU) by mělo smysl uvažovat pouze tehdy, pokud by dlouhodobě členství ČR v EU přinášelo více nevýhod než výhod. To však zatím dosavadní členství České republiky v EU nepotvrdilo.

¹ Mach, P.: Poslancům a senátorům o Lisabonské smlouvě, Laissez Faire, 10. 11. 2007

5. Společná zahraniční a bezpečnostní politika EU

Společná zahraniční a bezpečnostní politika se stává součástí obecných ustanovení o vnější činnosti. Zde se konkrétně konstatuje:

- Činnost Unie na mezinárodní scéně spočívá na zásadách, které se uplatnily při jejím založení, jejím rozvoji a jejím rozšiřování a které hodlá podporovat v ostatním světě: demokracie, právní stát, univerzálnost a nedělitelnost lidských práv a základních svobod, úcta k lidské důstojnosti, zásady rovnosti a solidarity a dodržování zásad Charty Organizace spojených národů a mezinárodního práva. Unie usiluje o rozvíjení vztahů a budování partnerství se třetími zeměmi a mezinárodními, regionálními nebo světovými organizacemi, které sdílejí stejné zásady. Podporuje vícestranná řešení společných problémů, především v rámci Organizace spojených národů.
- Unie vymezuje a provádí společné politiky a činnosti a usiluje o dosažení vysokého stupně spolupráce ve všech oblastech mezinárodních vztahů ve snaze:
 - a) chránit své hodnoty, základní zájmy, svou bezpečnost, nezávislost a celistvost;
 - b) upevňovat a podporovat demokracii, právní stát, lidská práva a zásady mezinárodního práva;
 - c) zachovávat mír, předcházet konfliktům a posilovat mezinárodní bezpečnost v souladu s cíli a zásadami Charty Organizace spojených národů, jakož i v souladu se zásadami Helsinského závěrečného aktu a s cíli Pařížské charty, včetně těch, které se týkají vnějších hranic;
 - d) podporovat udržitelný rozvoj v hospodářské a sociální oblasti a v oblasti životního prostředí v rozvojových zemích s hlavním cílem vymýcení chudoby;
 - e) povzbuzovat zapojení všech zemí do světové ekonomiky, včetně postupného odstraňování překážek mezinárodnímu obchodu;
 - f) přispívat k vypracování mezinárodních opatření pro ochranu a zlepšení kvality životního prostředí a udržitelné hospodaření se světovými přírodními zdroji, aby se zajistil udržitelný rozvoj;
 - g) pomáhat lidem, zemím a regionům čelícím přírodním nebo člověkem způsobeným pohromám;
 - h) podporovat mezinárodní systém založený na posílené mnohostranné spolupráci a na řádné správě věcí veřejných v celosvětovém měřítku.
- Na základě výše uvedených zásad a cílů určuje Evropská rada strategické zájmy a cíle Unie. Evropská rada rozhoduje jednomyslně na doporučení Rady, které Rada přijímá způsobem stanoveným pro každou oblast. Rozhodnutí Evropské rady se provádějí podle postupů stanovených Smlouvami.

Z hlediska samotné společné zahraniční a bezpečnostní politiky Lisabonská smlouva zejména stanoví:

- Pravomoc Unie v otázkách společné zahraniční a bezpečnostní politiky se vztahuje na všechny oblasti zahraniční politiky a všechny otázky týkající se bezpečnosti Unie, včetně postupného vymezení společné obranné politiky, která by mohla vést ke společné obraně.
- Společná zahraniční a bezpečnostní politika podléhá zvláštním pravidlům a postupům. Je vymezována a prováděna Evropskou radou a Radou jednomyslně, nestanoví-li Smlouvy jinak. Přijímání legislativních aktů je vyloučeno. Společnou zahraniční a bezpečnostní politiku vykonává v souladu se Smlouvami vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku a členské státy. Zvláštní úlohu Evropského parlamentu a Komise v této oblasti vymezují Smlouvy. Soudní dvůr Evropské unie nemá v souvislosti s těmito ustanoveními pravomoc.
- Unie vede společnou zahraniční a bezpečnostní politiku:
 - vymezováním obecných směrů;

- přijímáním rozhodnutí vymezuujících:
 - a) akce, které má Unie provést;
 - b) postoje, které má Unie zaujmout.
- Vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, který předsedá Radě pro zahraniční věci, přispívá svými návrhy k vypracovávání společné zahraniční a bezpečnostní politiky a zajišťuje provádění rozhodnutí přijatých Evropskou radou a Radou. Vysoký představitel zastupuje Unii v záležitostech společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Jménem Unie vede politický dialog se třetími stranami a vyjadřuje postoj Unie v mezinárodních organizacích a na mezinárodních konferencích. Při výkonu své funkce se vysoký představitel opírá o Evropskou službu pro vnější činnost. Tato služba působí ve spolupráci s diplomatickými službami členských států a skládá se z úředníků příslušných oddělení generálního sekretariátu Rady a Komise, jakož i z vyslaného personálu vnitrostátních diplomatických služeb. Organizaci a fungování Evropské služby pro vnější činnost stanoví rozhodnutí Rady.
- Dříve než členský stát podnikne jakékoli kroky na mezinárodní scéně nebo přijme jakýkoli závazek, který by mohl mít dopad na zájmy Unie, vede v Evropské radě nebo v Radě konzultace s ostatními členskými státy. Sbližováním činností zajišťují členské státy, že je Unie schopna prosazovat své zájmy a hodnoty na mezinárodní scéně. Členské státy jsou mezi sebou solidární.
- Společná bezpečnostní a obranná politika je nedílnou součástí společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Zajišťuje Unii operativní schopnost, která se opírá o civilní a vojenské prostředky. Unie je může použít pro míse vedené mimo území Unie k udržení míru, předcházení konfliktům a posílení mezinárodní bezpečnosti v souladu se zásadami Charty Organizace spojených národů. Plnění těchto úkolů je založeno na využití schopností poskytnutých členskými státy.
- Společná bezpečnostní a obranná politika zahrnuje postupné vymezení společné obranné politiky Unie. Ta povede ke společné obraně, jakmile o tom Evropská rada jednomyslně rozhodne. V tomto případě doporučí členským státům přijetí takového rozhodnutí v souladu s jejich ústavními předpisy.
- Pro provádění společné bezpečnostní a obranné politiky dávají členské státy Unii k dispozici civilní a vojenské schopnosti, aby přispěly k plnění cílů vymezených Radou. Členské státy, které mezi sebou ustavily mnohonárodní síly, je mohou rovněž dát k dispozici společné bezpečnostní a obranné politice. Členské státy se zavazují, že budou své vojenské schopnosti postupně zdokonalovat. Agentura pro oblast rozvoje obranných schopností, výzkumu, pořízování a vyzbrojování (dále jen „Evropská obranná agentura“) určuje operativní potřeby, podporuje opatření k jejich uspokojování, přispívá k určení a případně k provádění všech účelných opatření pro posílení výrobní a technologické základny v oblasti obrany, podílí se na vymezení evropské politiky schopností a vyzbrojování a napomáhá Radě při hodnocení zlepšování vojenských schopností.
- Pokud se členský stát stane na svém území cílem ozbrojeného napadení, poskytnou mu ostatní členské státy pomoc a podporu všemi prostředky, které jsou v jejich moci, v souladu s článkem 51 Charty Organizace spojených národů. Tím není dotčena zvláštní povaha bezpečnostní a obranné politiky některých členských států. Závazky a spolupráce v této oblasti jsou v souladu se závazky v rámci Organizace Severoatlantické smlouvy, která zůstává pro ty členské státy, které jsou jejími členy, základem jejich společné obrany a fórem pro její provádění.
- Pokud je některý členský stát cílem teroristického útoku nebo obětí přírodní nebo člověkem způsobené pohromy, jednájí Unie a její členské státy společně v duchu solidarity. Unie uvede do pohotovosti veškeré nástroje, které má k dispozici, včetně vojenských prostředků poskytnutých členskými státy, aby:

- a) odvrátila teroristickou hrozbu na území členských států, chránila před případným teroristickým útokem demokratické instituce a civilní obyvatelstvo, poskytla členskému státu pomoc na jeho území v případě teroristického útoku, pokud o to požádají jeho politické orgány;
- b) poskytla členskému státu pomoc na jeho území v případě přírodní nebo člověkem způsobené pohromy, pokud o to požádají jeho politické orgány.

Pokud je některý členský stát cílem teroristického útoku nebo obětí přírodní či člověkem způsobené pohromy, ostatní členské státy mu na žádost jeho politických orgánů poskytou pomoc. Za tím účelem členské státy koordinují svou činnost v Radě.

- Rozhodnutí v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky přijímá Evropská rada a Rada jednomyslně, není-li v této kapitole stanoveno jinak. Přijímání legislativních aktů je vyloučeno. U rozhodnutí, kde není jednomyslnost potřeba, není rozhodnutí přijato, zastupují-li členové Rady, jež jsou proti, nejméně jednu třetinu členských států, které představují nejméně jednu třetinu obyvatelstva Unie. Rozhodnutí týkající se společné bezpečnostní a obranné politiky včetně těch, která se týkají zahájení mise podle tohoto článku, přijímá Rada jednomyslně na návrh vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku nebo z podnětu některého členského státu. Vysoký představitel může, případně společně s Komisí, navrhnout, aby byly využity vnitrostátní prostředky i nástroje Unie.
- Evropská obranná agentura má pod vedením Rady za úkol:
 - a) přispívat k určení cílů vojenských schopností členských států a hodnotit dodržování závazků týkajících se schopností přislíbených členskými státy;
 - b) podporovat harmonizaci operativních potřeb a přijímání účinných a slučitelných akvizičních metod;
 - c) navrhovat mnohostranné projekty pro plnění cílů z hlediska vojenských schopností a zajišťovat koordinaci programů prováděných členskými státy a řízení zvláštních programů spolupráce;
 - d) podporovat výzkum v oblasti obranných technologií, koordinovat a plánovat společnou výzkumnou činnost a studie technických řešení odpovídajících budoucím operativním potřebám;
 - e) přispívat k určování a případně k provádění všech účelných opatření pro posílení průmyslové a technologické základny v oblasti obrany a pro zlepšení účinnosti vojenských výdajů.
- Evropská obranná agentura je otevřena všem členským státům, které si přejí podílet se na její činnosti. Rada kvalifikovanou většinou přijme rozhodnutí vymezující statut, sídlo a způsob fungování agentury. Toto rozhodnutí přihlíží ke stupni skutečného podílu na činnostech agentury. V rámci agentury se vytvářejí zvláštní skupiny sdružující členské státy, jež vedou společné projekty. Agentura plní své úkoly ve spojení s Komisí, je-li to třeba.

Ustanovení o vnější činnosti EU, o společné zahraniční a bezpečnostní politice jsou ve znění Lisabonské smlouvy méně ambiciózní než v případě Smlouvy o Ústavě pro Evropu. Když jsme rozebírali¹ návrh Smlouvy o Ústavě pro Evropu, tak jsme uvedli: „Zde se závazky zdají být ambiciózní a obtížně vynutitelné. I nedávné události (krize v Kosovu, v Iráku apod.) ukázaly, že jednotlivé členské země mají na poměrně zásadní mezinárodní události rozdílný názor. Požadavek aktivní a bezvýhradné podpory společné zahraniční a bezpečnostní politiky Unie a dodržování aktů, které Unie v této oblasti přijala, stejně jako požadavek zdržet se jakéhokoli jednání, které je v rozporu se zájmy Unie nebo které snižuje účinnost jejího působení, je formulován poměrně ostře a ve své podstatě výrazně omezuje samostatnou zahraniční poli-

¹ Wawrosz, P.: Rozbor Smlouvy o Ústavě pro Evropu. In: Klvačová, E. a kol.: Prohlubování evropské integrace, Professional Publishing, Praha 2004, ISBN 80-86419-78-9

tiku jednotlivých členských zemí. Nebudeme zde rozebírat politické důsledky a souvislosti daného požadavku. Pouze upozorníme, že je vskutku obtížně vynutitelný, a tedy i obtížně dodržovatelný. Pokud bude docházet k rozporům mezi členskými státy a Uníí (přičemž připomínáme, že Unie v současné době nemá nástroje, jak „neposlušný“ členský stát přimět k poslušnosti), pokud budou členské státy preferovat svoje představy a zájmy před představami a zájmy Unie, bude to snižovat stabilitu Unie, včetně stability jejího právního řádu. Porušování pravidel se stane obecným a rozšířeným jevem, které bude lákat k následování i v řadě dalších oblastí, jež se zahraniční a bezpečnostní politikou nikterak nespojují. Lze si představit i situaci, kdy některá osoba odmítne dodržovat jiná ustanovení Unie i ustanovení sekundárních právních aktů s poukazem, že členský stát porušuje výše uvedené závazky v zahraniční a bezpečnostní politice. Jakkoliv by bylo žádoucí, aby zahraniční a bezpečnostní politika členských zemí Unie byla v co největším souladu, praktické zkušenosti ukazují, že dosáhnout tohoto stavu je velmi obtížné a v řadě situací, kdy se zájmy jednotlivých členských zemí dostávají do rozporu, prakticky nemožné. Představa, že dané ustanovení tyto rozpory vyřeší, je dle našeho názoru naivní. Lze zde přitom sdílet i obavy, že zahraniční politika Unie může jít v krajním případě proti některým bytostným zahraničním zájmům některé členské země, jež se v důsledku takové situace může ocitnout pod značným tlakem (zvláště jedná-li se o malý stát, jenž z přirozených důvodů nedisponuje dostatečnou vyjednávací silou).“

V případě Lisabonské smlouvy jsou cíle Unie podle našeho názoru více realistické. I zde má smysl zdůraznit, že vzhledem k politickému, ekonomickému a dalšímu vývoji, ke kterému dochází v posledních letech (např. růst postavení Číny, Indie a dalších zemí), je žádoucí, aby členské státy EU více spolupracovaly i v zahraniční a bezpečnostní politice. Jednotlivé členské státy (a to včetně zemí jako Německo, Velká Británie, Francie apod.) jsou příliš malé na to, aby mohly ve vztazích k řadě nečlenských zemí disponovat odpovídající vyjednávací nebo jinou silou. Jako pravděpodobný scénář se proto jeví, že k této spolupráci budou členské země přinucovány vnějším vývojem – realitou zahraničních vztahů. Samozřejmě hrozí nebezpečí, že tato spolupráce přijde pozdě, respektive že bude spojena s dalšími náklady¹. Rovněž tak samozřejmě hrozí nebezpečí, že přinejmenším krátkodobě může být pro některé země výhodnější v oblasti zahraniční a bezpečnostní politiky nespolupracovat². Je však nutno zopakovat, že ambicióznější projekt spolupráce na úrovni EU v oblasti zahraniční a bezpečnostní politiky by v současné době byl pravděpodobně odsouzen k nezdaru. Přivítat lze potom ustanovení o závazku pomoci členským státům v případě vojenského nebo teroristického napadení a živelných katastrof. Bohužel se zdá, že dané události jsou stále více pravděpodobnější a Unie musí počítat s tím, že je bude muset řešit.

Skromnější cíle ovšem někdy vedou k řešení typu „kočkopes“ – kupř. vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku je de facto ministrem zahraničních věcí EU, přestože se tak formálně nenazývá.

¹ Jako historickou analogii lze uvést situaci druhé světové války, kdy protifašistické země byly doslova přinuceny spolupracovat. Obecně však lze konstatovat, že tato spolupráce přišla pozdě a že kdyby dané země vystupovaly proti fašismu již dříve, mohly by si ušetřit řadu nákladů, problémů apod.

² Teoreticky lze tuto výhodu rozebrat v rámci teorie her na známém příkladu „dilematu vězně“ – krátkodobě může být výhodné porušení dohody (spolupráce). Pokud však dohodu poruší všichni, žádná ze stran zpravidla nic nezíská.

6. Justiční a policejní spolupráce v rámci EU

Problematika justiční a policejní spolupráce se přesouvá ze Smlouvy o Evropské unii do Smlouvy o fungování Evropské unie. Konkrétně obsahuje zejména následující ustanovení.

1. V oblasti justiční spolupráce v občanských věcech:

- Unie rozvíjí justiční spolupráci v občanských věcech s mezinárodním prvkem založenou na zásadě vzájemného uznávání soudních a mimosoudních rozhodnutí. Tato spolupráce může zahrnovat přijímání opatření pro sblížení právních předpisů členských států. Pro dané účely přijímají Evropský parlament a Rada řádným legislativním postupem opatření, která mají, zejména pokud je to nezbytné k řádnému fungování vnitřního trhu, za cíl zajistit:
 - a) vzájemné uznávání a výkon soudních a mimosoudních rozhodnutí mezi členskými státy;
 - b) přeshraniční doručování soudních a mimosoudních písemností;
 - c) slučitelnost kolizních norem a pravidel pro určení příslušnosti platných v členských státech;
 - d) spolupráci při opatrování důkazů;
 - e) účinný přístup ke spravedlnosti;
 - f) odstraňování překážek řádného průběhu občanskoprávního řízení, v případě potřeby podporou slučitelnosti úpravy občanskoprávního řízení v členských státech;
 - g) rozvíjení alternativních metod urovnávání sporů;
 - h) podporu dalšího vzdělávání soudců a soudních zaměstnanců.

2. V oblasti justiční spolupráce v trestních věcech:

- Justiční spolupráce v trestních věcech je v Unii založena na zásadě vzájemného uznávání rozsudků a soudních rozhodnutí a zahrnuje sblížení právních a správních předpisů členských států.
- Evropský parlament a Rada přijímají řádným legislativním postupem opatření, která mají za cíl:
 - a) stanovit pravidla a postupy pro zajištění uznávání všech forem rozsudků a soudních rozhodnutí v celé Unii;
 - b) předcházet střetům příslušnosti mezi členskými státy a řešit je;
 - c) podporovat další vzdělávání soudců a soudních zaměstnanců;
 - d) usnadňovat spolupráci mezi justičními nebo obdobnými orgány členských států v rámci trestního řízení a výkonu rozhodnutí.
- V rozsahu nezbytném pro usnadnění vzájemného uznávání rozsudků a soudních rozhodnutí a policejní a justiční spolupráce v trestních věcech s přeshraničním rozměrem mohou Evropský parlament a Rada řádným legislativním postupem stanovit formou směrnic minimální pravidla. Tato minimální pravidla přihlížejí k rozdílům mezi právními tradicemi a systémy členských států. Týkají se:
 - a) vzájemné přípustnosti důkazů mezi členskými státy;
 - b) práv osob v trestním řízení;
 - c) práv obětí trestných činů;
 - d) dalších zvláštních aspektů trestního řízení, které Rada předem určila v rozhodnutí; při přijímání tohoto rozhodnutí Rada rozhoduje jednomyslně po obdržení souhlasu Evropského parlamentu.

Pokud se člen Rady domnívá, že by se výše zmiňovaný návrh směrnice dotkl základních aspektů jeho systému trestního soudnictví, může požádat, aby se návrhem zabývala Evropská rada. V takovém případě se řádný legislativní postup pozastaví. Po projednání, a pokud bylo dosaženo konsensu, Evropská rada do čtyř měsíců od tohoto po-

zastavení vrátí návrh zpět Radě, která ukončí pozastavení řádného legislativního postupu.

- Evropský parlament a Rada mohou řádným legislativním postupem stanovit formou směrnic minimální pravidla týkající se vymezení trestných činů a sankcí v oblastech mimořádně závažné trestné činnosti s přeshraničním rozměrem z důvodu povahy nebo dopadu těchto trestných činů nebo kvůli zvláštní potřebě potírat ji na společném základě. Jsou to tyto oblasti trestné činnosti: terorismus, obchod s lidmi a sexuální vykořisťování žen a dětí, nedovolený obchod s drogami, nedovolený obchod se zbraněmi, praní peněz, korupce, padělání platebních prostředků, trestná činnost v oblasti výpočetní techniky a organizovaná trestná činnost. Na základě vývoje trestné činnosti může Rada přijmout rozhodnutí určující další oblasti trestné činnosti, které splňují kritéria uvedená v tomto odstavci. Rozhoduje jednomyslně po obdržení souhlasu Evropského parlamentu.
 - Ukáže-li se, že sblížování trestněprávních předpisů členského státu je nezbytné pro zajištění účinného provádění politiky Unie v oblasti, která byla předmětem harmonizačního opatření, mohou směrnice stanovit minimální pravidla pro vymezení trestných činů a sankcí v dané oblasti. Pokud se člen Rady domnívá, že by se návrh směrnice dotkl základních aspektů jeho systému trestního soudnictví, může požádat, aby se návrhem zabývala Evropská rada. V takovém případě se řádný legislativní postup pozastaví. Po projednání, a pokud bylo dosaženo konsensu, Evropská rada do čtyř měsíců od tohoto pozastavení vrátí návrh zpět Radě, která ukončí pozastavení řádného legislativního postupu.
 - Posláním Eurojustu je podporovat a posilovat koordinaci a spolupráci mezi vnitrostátními orgány pověřenými vyšetřováním a stíháním závažné trestné činnosti, která se dotýká dvou nebo více členských států nebo která vyžaduje stíhání na společném základě, a to na základě operací vedených a informací poskytovaných orgány členských států a Europelem. V této souvislosti Evropský parlament a Rada vymezí řádným legislativním postupem formou nařízení strukturu, fungování, oblast činnosti a úkoly Eurojustu. Tyto úkoly mohou zahrnovat:
 - a) zahájení trestních vyšetřování a navrhování zahájení stíhání, která vedou příslušné vnitrostátní orgány, zejména pokud jde o trestné činy proti finančním zájmům Unie;
 - b) koordinaci vyšetřování a stíhání uvedených v písmeni a);
 - c) posílení justiční spolupráce, včetně řešení střetů příslušností a úzké spolupráce s Evropskou soudní sítí.
 - Pro boj proti trestným činům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Unie může Rada zvláštním legislativním postupem formou nařízení vytvořit z Eurojustu Úřad evropského veřejného žalobce. Rada rozhoduje jednomyslně po obdržení souhlasu Evropského parlamentu.
3. V případě policejní spolupráce:
- Unie vyvíjí policejní spolupráci, do níž jsou zapojeny všechny příslušné orgány členských států, včetně policie, celních orgánů a dalších donucovacích orgánů specializovaných na předcházení trestným činům, jejich odhalování a objasňování. Pro dané účely mohou Evropský parlament a Rada řádným legislativním postupem přijmout opatření týkající se:
 - a) shromažďování, uchovávání, zpracovávání, analýzy a výměny příslušných informací;
 - b) podpory vzdělávání zaměstnanců, jakož i spolupráce týkající se výměny zaměstnanců, prostředků a forenzního výzkumu;

- c) společných kriminalistických metod při odhalování závažných forem organizované trestné činnosti.
- Posláním Europolu je podporovat a posilovat činnost policejních orgánů a jiných donucovacích orgánů členských států, jakož i jejich vzájemnou spolupráci při předcházení závažné trestné činnosti dotýkající se dvou nebo více členských států, terorismu a těm formám trestné činnosti, které se dotýkají společného zájmu, jenž je předmětem některé politiky Unie, a při boji proti takové trestné činnosti. Evropský parlament a Rada vymezí řádným legislativním postupem formou nařízení strukturu, fungování, oblast činnosti a úkoly Europolu. Tyto úkoly mohou zahrnovat:
 - a) shromažďování, uchovávání, zpracovávání, analýzu a výměnu informací předávaných zejména orgány členských států nebo třetích zemí či subjektů;
 - b) koordinaci, organizaci a provádění vyšetřování a operativních akcí, vedených společně s příslušnými orgány členských států nebo v rámci společných vyšetřovacích týmů, případně ve spojení s Eurojustem.
- Jakákoli operativní akce Europolu musí být vedena ve spojení a po dohodě s orgány členských států, jejichž území se týká. Používání donucovacích opatření spadá výlučně do pravomoci příslušných vnitrostátních orgánů.

Je třeba otevřeně konstatovat, že v oblasti justiční a policejní spolupráce dochází k částečnému přenosu pravomocí z členských států na EU. Nelze se však domnívat, že se jedná o chybu. I pro oblast jakýchkoliv vztahů na nadnárodní, nadstátní úrovni platí, že se tyto vztahy musí odehrávat podle nějakých pravidel, která zaručí rovnost práv, ochranu vlastnictví, povinnost dodržovat dobrovolně uzavřené smlouvy, otevřenost vstupu na trh a další otázky. Bez existence těchto pravidel mohou subjekty s větší vyjednávací silou znevýhodňovat ostatní, bez těchto pravidel bude docházet k nekalému jednání, respektive k jednání, které nezvyšuje užitek (bohatství) všech členů společnosti. Národní státy, právě proto, že dané vztahy se odehrávají na nadnárodní, nadstátní úrovni, nedisponují dostatkem pravomocí, aby všechny dané otázky dokázaly regulovat. Koneckonců nedisponují ani dostatečnou vyjednávací silou. Dále, má-li daná úprava sloužit (prospěvat) k rozvoji výše uvedených vztahů, musí být víceméně shodná ve všech národních státech, kterých se má týkat. Rozdílná pravidla ve výše zmíněných oblastech lze označit za bariéry, které fakticky brání rozvoji obchodních a dalších vztahů.

Dochází-li k tomu, že mezi pravomocemi, kterými EU disponuje, se ocitají i pravomoci z oblasti justiční a policejní spolupráce, je to tedy logické. Zejména zde má smysl zdůraznit, že pokud orgány činné v daných věcech nespolupracují, respektive pokud existuje obtížná koordinace při vyšetřování trestných činů s nadnárodním prvkem, nutně to zvýhodňuje osoby, které tyto trestné činy páchají. Vzhledem k vyššímu pohybu zboží a služeb, osob i kapitálu je dále v současnosti více než v minulosti pravděpodobné, že bude docházet k nejrůznějším přeshraničním sporům a podobným záležitostem. Potom je rovněž nutné, aby existovala pravidla pro vzájemné uznávání rozsudků a dalších rozhodnutí, uznávání a předávání důkazů, postupy při vzdělávání soudců a dalších úředníků apod. Neexistence těchto pravidel by mohla znamenat, že vnitrostátní právo bude obtížně vymahatelné, tedy že svým způsobem půjde o mrtvé právo. Jinými slovy neexistence těchto pravidel není v zájmu národních států. Logicky potom taková situace není ani v zájmu jednotlivých fyzických a právnických osob, které mají bydliště nebo sídlo v kterémkoliv členském státě – těmto osobám hrozí nebezpečí, že kvůli volnému pohybu budou obtížně schopny vymáhat svá oprávněná práva. Svým způsobem je pravděpodobné, že by národní státy musely daná pravidla vytvořit vzájemným vyjednáváním (třeba proto, že to po nich budou požadovat osoby, které v nich mají bydliště nebo sídlo). Takový způsob vytváření pravidel by však znamenal vyšší náklady. Postup na úrovni Unie lze proto přivítat.

7. Řádný a zjednodušený postup pro přijímání změn primárního práva EU

Lisabonská smlouva poprvé rovněž upravuje postupy, kterými by se do budoucna SEU a SFEU měly měnit. Konkrétně stanoví tzv. řádný a zjednodušený postup pro přijímání změn. Podstata řádného postupu pro přijímání změn je následující:

- Vláda kteréhokoli členského státu, Evropský parlament nebo Komise mohou Radě předkládat návrhy na změnu Smluv. Tyto návrhy mohou mimo jiné směřovat k rozšíření nebo omezení pravomocí svěřených Unii ve Smlouvách. Tyto návrhy předá Rada Evropské radě a oznámí se vnitrostátním parlamentům.
- Přijme-li Evropská rada prostou většinou po konzultaci s Evropským parlamentem a Komisí kladné rozhodnutí ve vztahu k posouzení navrhovaných změn, svolá předseda Evropské rady konvent složený ze zástupců vnitrostátních parlamentů, hlav států nebo předsedů vlád členských států, Evropského parlamentu a Komise. Institucionální změny v měnové oblasti jsou rovněž konzultovány s Evropskou centrální bankou. Konvent přezkoumá návrhy změn a konsensem přijme doporučení pro konferenci zástupců vlád členských států. Evropská rada může po obdržení souhlasu Evropského parlamentu prostou většinou rozhodnout, že konvent nesvolá, pokud to není odůvodněné rozsahem navrhovaných změn. V tom případě vymezí Evropská rada mandát pro konferenci zástupců vlád členských států.
- Konferenci zástupců vlád členských států svolá předseda Rady, aby se společně dohodly změny, které mají být ve Smlouvách provedeny. Změny vstoupí v platnost po ratifikaci všemi členskými státy v souladu s jejich ústavními předpisy.

Podstata zjednodušeného postupu pro přijímání změn zakládajících smluv je potom následující:

- Vláda každého členského státu, Evropský parlament nebo Komise mohou předložit Evropské radě návrhy na změnu všech nebo části ustanovení části třetí Smlouvy o fungování Evropské unie, která se týká vnitřních politik a činností Unie. Evropská rada může přijmout rozhodnutí o změně všech nebo části ustanovení části třetí Smlouvy o fungování Evropské unie. Evropská rada rozhoduje jednomyslně po konzultaci s Evropským parlamentem a Komisí a, v případě institucionálních změn v měnové oblasti, s Evropskou centrální bankou. Toto rozhodnutí vstoupí v platnost až po schválení členskými státy v souladu s jejich ústavními předpisy.
- Rozhodnutí přijaté zjednodušeným postupem nesmí rozšířit pravomoci svěřené Unii Smlouvami.
- Stanoví-li Smlouva o fungování Evropské unie nebo hlava V této smlouvy, že Rada rozhoduje v určité oblasti nebo v určitém případě jednomyslně, může Evropská rada přijmout rozhodnutí, které Radě umožní v této oblasti nebo v tomto případě rozhodovat kvalifikovanou většinou. Tento způsob se nepoužije na rozhodnutí související s vojenstvím nebo obranou.
- Stanoví-li Smlouva o fungování Evropské unie, že Rada přijímá legislativní akty zvláštním legislativním postupem, může Evropská rada přijmout rozhodnutí, kterým umožní přijímat tyto akty řádným legislativním postupem.
- Každá výše uvedená iniciativa Evropské rady se oznámí vnitrostátním parlamentům. Vysloví-li některý vnitrostátní parlament ve lhůtě do šesti měsíců od tohoto oznámení svůj nesouhlas, výše uvedené rozhodnutí se nepřijme. Není-li nesouhlas vysloven, může Evropská rada toto rozhodnutí přijmout. Evropská rada rozhoduje o přijetí výše uvedených rozhodnutí jednomyslně po obdržení souhlasu Evropského parlamentu, který se usnává většinou hlasů všech svých členů.

Ustanovení o procesu přijímání eventuálních budoucích změn SEU a SFEU lze přivítat, protože se tak dává základ postupu, jak by se smlouvy měly měnit. Tento postup doposud

absentoval a jeho zakotvení tak dává jasný návod, jak v případě změn postupovat – doposud byly změny přijímány „ad hoc“, což nebylo vždy jasné a průhledné. Je však otázkou, zda postup obsažený v Lisabonské smlouvě bude při eventuálních změnách SEU a SFEU použit – k těmto změnám bude s největší pravděpodobností docházet, pokud to situace bude vyžadovat, a daná konkrétní situace může vyžadovat i speciální postupy, jak změny přijmout.

8. Pravomoci orgánů Evropské unie

Lisabonská smlouva dále nově vymezuje pravomoci orgánů Unie. Konkrétně konstatuje:

1. V případě Evropského parlamentu:

- Evropský parlament vykonává společně s Radou legislativní a rozpočtovou funkci. Vykonává funkce politické kontroly a konzultace v souladu s podmínkami stanovenými Smlouvami. Volí předsedu Komise.
- Evropský parlament se skládá ze zástupců občanů Unie. Jejich počet nesmí překročit sedm set padesát, nepočítaje předsedu. Zastoupení občanů je zajištěno poměrným zastupným způsobem, přičemž je stanovena minimální hranice šesti členů na členský stát. Žádnému členskému státu nesmí být přiděleno více než devadesát šest míst.
- Členové Evropského parlamentu jsou voleni na dobu pěti let ve všeobecných a přímých volbách svobodným a tajným hlasováním. Evropský parlament volí ze svých členů předsedu a předsednictvo.

2. V případě Evropské rady:

- Evropská rada dává Unii nezbytné podněty pro její rozvoj a vymezuje její obecné politické směry a priority. Nevykonává legislativní funkci.
- Evropskou radu tvoří hlavy států nebo předsedové vlád členských států společně s jejím předsedou a předsedou Komise. Jejího jednání se účastní vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku.
- Evropská rada zasedá dvakrát za půl roku; svolává ji její předseda. Vyžaduje-li to pořad jednání, mohou členové Evropské rady rozhodnout, že každému z nich bude nápomocen některý ministr a v případě předsedy Komise některý člen Komise. Vyžaduje-li to situace, svolá předseda mimořádné zasedání Evropské rady.
- Nestanoví-li Smlouvy jinak, rozhoduje Evropská rada konsensem.
- Evropská rada volí svého předsedu kvalifikovanou většinou na dobu dva a půl roku s tím, že může být zvolen dvakrát po sobě. V případě překážky nebo závažného pochybení jej může Evropská rada stejným postupem odvolat.

3. V případě Rady:

- Rada vykonává společně s Evropským parlamentem legislativní a rozpočtovou funkci. Vykonává funkce vymezování politik a koordinace v souladu s podmínkami stanovenými Smlouvami.
- Rada se skládá z jednoho zástupce každého členského státu na ministerské úrovni zmocněného zavazovat vládu členského státu, který zastupuje, a vykonávat hlasovací právo.
- Nestanoví-li Smlouvy jinak, rozhoduje Rada kvalifikovanou většinou. Ode dne 1. listopadu 2014 je kvalifikovaná většina vymezena jako nejméně 55 % členů Rady, tvořených nejméně patnácti z nich a zastupujících členské státy, které představují nejméně 65 % obyvatelstva Unie. Blokační menšinu musí tvořit nejméně čtyři členové Rady, jinak se kvalifikovaná většina považuje za dosaženou. Až do roku 2017 však bude

moci kterýkoli členský stát požádat o uplatnění hlasování kvalifikovanou většinou v podobě stanovené Smlouvou z Nice.

4. V případě Komise:

- Komise podporuje obecný zájem Unie a k tomuto účelu činí vhodné podněty. Zajišťuje uplatňování Smluv a opatření přijatých orgány na jejich základě. Pod kontrolou Soudního dvora Evropské unie dohlíží na uplatňování práva Unie. Plní rozpočet a řídí programy. Vykonává koordinační, výkonné a řídicí funkce v souladu s podmínkami stanovenými Smlouvami. S výjimkou společné zahraniční a bezpečnostní politiky a dalších případů uvedených ve Smlouvách zajišťuje vnější zastupování Unie. Činí podněty k přijímání jednoletých a víceletých programů Unie s cílem dosáhnout interinstitucionálních dohod.
- Nestanoví-li Smlouvy jinak, mohou být legislativní akty Unie přijaty pouze na návrh Komise. Ostatní akty se přijímají na návrh Komise, pokud tak Smlouvy stanoví.
- Funkční období Komise je pětileté. Členové Komise jsou vybíráni podle celkové způsobilosti a evropanství z osob, které poskytují veškeré záruky nezávislosti.
- Komise vykonává své funkce zcela nezávisle. Členové Komise nevyžadují ani nepřijímají pokyny od žádné vlády, orgánu, instituce ani jiného subjektu. Zdrží se jakéhokoli jednání neslučitelného s povahou své funkce nebo plněním svých úkolů.
- Komise jmenovaná v době mezi dnem vstupu v platnost Lisabonské smlouvy a dnem 31. října 2014 se skládá z jednoho státního příslušníka z každého členského státu, včetně jejího předsedy a vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, který je jedním z jejích místopředsedů.
- Ode dne 1. listopadu 2014 se Komise včetně předsedy a vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku skládá z takového počtu členů, který odpovídá dvěma třetinám počtu členských států, nerozhodne-li Evropská rada jednomyslně o změně tohoto počtu. Členové Komise jsou vybíráni ze státních příslušníků členských států na základě systému naprosto rovné rotace mezi členskými státy umožňujícího odrážet demografickou a zeměpisnou různorodost všech členských států. Tento systém stanoví jednomyslně Evropská rada.
- S přihlédnutím k volbám do Evropského parlamentu a po náležitých konzultacích navrhne Evropská rada kvalifikovanou většinou Evropskému parlamentu kandidáta na funkci předsedy Komise. Tohoto kandidáta zvolí Evropský parlament většinou hlasů všech svých členů. Nezáká-li potřebnou většinu, navrhne Evropská rada do jednoho měsíce kvalifikovanou většinou nového kandidáta, kterého zvolí Evropský parlament stejným postupem.
- Rada vzájemnou dohodou se zvoleným předsedou přijme seznam dalších osob, které navrhuje jmenovat členy Komise. Jsou vybírány na základě návrhů členských států v souladu s dalšími kritérii. Předseda, vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku a ostatní členové Komise podléhají jako sbor schválení Evropským parlamentem. Na základě tohoto schválení jmenuje Evropská rada Komisi kvalifikovanou většinou.
- Komise je jako sbor odpovědná Evropskému parlamentu. Evropský parlament může Komisi vyslovit nedůvěru. V případě vyslovení nedůvěry členové Komise kolektivně odstoupí ze svých funkcí a vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku odstoupí ze své funkce v Komisi.

5. V případě vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku:

- Evropská rada jmenuje se souhlasem předsedy Komise kvalifikovanou většinou vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku. Evropská rada jej může stejným postupem odvolat.

- Vysoký představitel vede společnou zahraniční a bezpečnostní politiku Unie. Přispívá svými návrhy k vytváření této politiky a provádí ji jako zmocněnec Rady. Stejně jedná i v oblasti společné bezpečnostní a obranné politiky. Vysoký představitel předsedá Radě pro zahraniční věci.
 - Vysoký představitel je jedním z místopředsedů Komise. Zajišťuje soudržnost vnější činnosti Unie. V rámci Komise odpovídá za úkoly, které jí přísluší v oblasti vnějších vztahů, a za koordinaci dalších hledisek vnější činnosti Unie.
6. V případě Soudního dvora:
- Soudní dvůr Evropské unie se skládá ze Soudního dvora, Tribunálu a specializovaných soudů. Zajišťuje dodržování práva při výkladu a provádění Smluv. Členské státy stanoví prostředky nezbytné k zajištění účinné právní ochrany v oblastech pokrytých právem Unie.
 - Soudní dvůr se skládá z jednoho soudce z každého členského státu. Jsou mu nápomocni generální advokáti.
 - Tribunál se skládá z nejméně jednoho soudce z každého členského státu.
 - Soudci a generální advokáti Soudního dvora a soudci Tribunálu jsou vybíráni z osob, které poskytují veškeré záruky nezávislosti. Jsou jmenováni vzájemnou dohodou vlád členských států na dobu šesti let. Soudci a generální advokáti mohou být jmenováni opakovaně.
 - Soudní dvůr Evropské unie rozhoduje v souladu se Smlouvami:
 - a) o žalobách podaných členským státem, orgánem nebo fyzickými či právníckými osobami;
 - b) na žádost vnitrostátních soudů o předběžných otázkách týkajících se výkladu práva Unie nebo platnosti aktů přijatých orgány;
 - c) v ostatních případech uvedených ve Smlouvách.

Lisabonská smlouva pravomoci orgánů EU podstatným způsobem nemění, tj. tyto pravomoci v zásadě zůstávají stejné. Jak již bylo uvedeno výše, pokud dochází k nějakým změnám, tak spočívají ve skutečnosti, že se na úroveň EU přesouvají některé další pravomoci. Přesun těchto pravomocí je rozebírán průběžně v textu. Co se týče pravomocí orgánů EU, dochází sice k mírnému posílení Evropského parlamentu, přičemž do procesu přijímání evropských norem budou více zapojeny také národní parlamenty, i nadále však neplatí, že by Evropský parlament, tedy jediný orgán, jenž je přímo volen občany EU, měl při přijímání rozhodující slovo. Svým způsobem tak Lisabonská smlouva zachovává určitý demokratický deficit Unie. Tento demokratický deficit včetně formy výběru členů Komise a dalších představitelů EU je pravděpodobně jedním z důvodů, proč se řada subjektů staví k EU kriticky. V současné podobě je asi Lisabonská smlouva uměním možného – kompromisem, kdy nebylo možné vyjednat více. Do budoucna však lze předpokládat, že daný demokratický deficit bude muset být řešen.

9. Řádný a zvláštní postup přijímání sekundárního práva EU

Smlouva o Ústavě pro Evropu předpokládala, že právní akty Unie budou mít jinou podobu. Lisabonská smlouva ponechala právní akty v dosavadní podobě – tedy i nadále se na úrovni EU přijímají nařízení, směrnice, rozhodnutí, doporučení a stanoviska. Poněkud se však upravuje postup při přijímání těchto dokumentů. Konkrétně se konstatuje:

- Řádný legislativní postup spočívá v tom, že Evropský parlament a Rada přijímají společně na návrh Komise nařízení, směrnice nebo rozhodnutí. Tento postup je vymezen v článku 294.
- Ve zvláštních případech stanovených Smlouvami je přijetí nařízení, směrnice nebo rozhodnutí Evropským parlamentem za účasti Rady nebo Radou za účasti Evropského parlamentu zvláštním legislativním postupem. Ve zvláštních případech stanovených ve Smlouvách mohou být legislativní akty přijímány z podnětu skupiny členských států nebo Evropského parlamentu, na doporučení Evropské centrální banky nebo na žádost Soudního dvora nebo Evropské investiční banky.
- Členské státy přijmou veškerá nezbytná vnitrostátní právní opatření k provedení právně závazných aktů Unie.

Řádný legislativní postup má potom v případě nařízení, směrnic a rozhodnutí EU následující podobu:

1. Komise předloží legislativní návrh Evropskému parlamentu a Radě.
2. Evropský parlament zaujme svůj postoj v prvním čtení a postoupí jej Radě.
3. Schválí-li Rada postoj Evropského parlamentu, je dotyčný akt přijat ve znění odpovídajícím postoji Evropského parlamentu.
4. Neschválí-li Rada postoj Evropského parlamentu, přijme svůj postoj v prvním čtení a postoupí jej Evropskému parlamentu. Rada podrobně informuje Evropský parlament o důvodech, na základě kterých přijala postoj v prvním čtení. Komise podrobně informuje Evropský parlament o svém postoji.
5. Jestliže ve lhůtě tří měsíců od tohoto postoupení Evropský parlament:
 - a) schválí postoj Rady v prvním čtení nebo nepřijme žádné usnesení, pokládá se dotyčný akt za přijatý ve znění odpovídajícím postoji Rady;
 - b) odmítne postoj Rady v prvním čtení většinou hlasů všech svých členů, pokládá se navrhovaný akt za nepřijatý;
 - c) navrhne většinou hlasů všech svých členů změny postoje Rady v prvním čtení, postoupí se změněný text Radě a Komisi, která k těmto změnám zaujme stanovisko.
6. Jestliže ve lhůtě tří měsíců od obdržení změn Evropského parlamentu Rada kvalifikovanou většinou:
 - a) schválí všechny tyto změny, pokládá se dotyčný akt za přijatý;
 - b) neschválí všechny změny, svolá předseda Rady po dohodě s předsedou Evropského parlamentu ve lhůtě šesti týdnů dohodovací výbor.
O návrzích změn, k nimž Komise zaujala odmítavé stanovisko, Rada rozhoduje jednomyslně.
7. Dohodovací výbor, který se skládá z členů Rady nebo z jejich zástupců a ze stejného počtu členů zastupujících Evropský parlament, má za úkol dosáhnout přijetí dohody o společném návrhu kvalifikovanou většinou členů Rady nebo jejich zástupců a většinou členů zastupujících Evropský parlament ve lhůtě šesti týdnů od svého svolání, a to na základě postojů Evropského parlamentu a Rady v druhém čtení. Komise se účastní jednání dohodovacího výboru a vyvíjí veškerou činnost potřebnou ke sblížení postojů Evropského parlamentu a Rady. Neschválí-li dohodovací výbor ve lhůtě šesti týdnů od svého svolání společný návrh, pokládá se navrhovaný akt za nepřijatý.

8. Schválí-li dohodovací výbor v této lhůtě společný návrh, mají Evropský parlament, který se usnáší nadpoloviční většinou odevzdaných hlasů, a Rada, která rozhoduje kvalifikovanou většinou, ode dne tohoto schválení šest týdnů na to, aby přijaly navrhovaný akt v souladu se společným návrhem. Pokud tak neučiní, pokládá se navrhovaný akt za nepřijatý.
9. Legislativní akty se vyhláší v Úředním věstníku Evropské unie. Vstupují v platnost dnem, který je v nich stanoven, jinak dvacátým dnem po vyhlášení.

Pokud jde o hlasování kvalifikovanou většinou v Radě, je rozšířeno do nových oblastí. Kromě již zmiňované justiční a policejní spolupráce je to například energetika, některé oblasti sociální politiky či oblast tzv. doplňkových a koordinačních pravomocí EU, kam spadá i vzdělání, kultura, veřejné zdraví „v případě boje proti přeshraničním zdravotním hrozbám“ či civilní ochrana. Systém dělby kompetencí mezi EU a členské státy je v podstatě totožný s tím, který obsahoval již návrh Smlouvy o Ústavě pro Evropu, včetně jejich vymezení, snad s výjimkou sdílených kompetencí, kam byl za podpory České republiky prosazen jeden z prvků tzv. obousměrné flexibility (možnost iniciovat zrušení stávajících legislativních aktů EU na žádost jednoho či více členských států, avšak s konečným rozhodnutím v nadnárodní Komisi). Členské státy si však uchovávají právo veta v zahraniční, daňové a finanční politice i jinde.

Lisabonská smlouva posiluje zastoupení národních parlamentů při přijímání evropských norem. Národní parlamenty získávají konzultační roli. Konkrétně:

- Návrhy legislativních aktů zasílané Evropskému parlamentu a Radě se postupují vnitrostátním parlamentům.
- Vnitrostátní parlamenty mohou zaslat postupem uvedeným v Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality předsedům Evropského parlamentu, Rady a Komise odůvodněné stanovisko k tomu, zda je návrh legislativního aktu v souladu se zásadou subsidiarity.
- Mezi okamžikem, kdy je návrh legislativního aktu zpřístupněn vnitrostátním parlamentům v úředních jazycích Unie, a okamžikem, kdy je zařazen na předběžný pořad jednání Rady ke svému přijetí nebo k přijetí postoje v rámci legislativního postupu, musí uplynout lhůta osmi týdnů.

Jak jsme uvedli v předcházející kapitole, Lisabonská smlouva příliš nemění pravomoci jednotlivých orgánů EU. Proto i postup při přijímání evropských norem nedoznal z hlediska pravomocí jednotlivých orgánů a formy postupu podstatnějších změn. Samozřejmě, že hodně diskutovanou otázkou je rozšíření rozhodování kvalifikovanou většinou v Radě (tj. na úrovni konkrétních ministrů). Omezme se zde na konstatování, že jakákoliv forma rozhodování v Radě musí být nutně kompromisem, se kterým asi nebude spokojen nikdo. Tento kompromis musí ležet mezi krajními mantinely „jeden stát, jeden hlas“ a „počet hlasů přesně podle poměru počtu obyvatel“.¹ První mantinel by jednoznačně zvýhodňoval malé země, druhý země velké. Při kompromisu tedy bude vždycky někdo „bit“ a znevýhodněn. Je fér zdůraznit, že nový způsob rozhodování, který zakotvuje Lisabonská smlouva, Českou republiku znevýhodňuje – její hlasovací síla se vstupem Lisabonské smlouvy v platnost snižuje. Je však otázkou, zda bylo reálné, abychom do budoucna naši předcházející hlasovací sílu zachovali.

¹ Tento mantinel může být samozřejmě formulován i jinak – např. počet hlasů v poměru podle velikosti HDP.

10. Možnost vystoupení z Evropské unie

Lisabonská smlouva rovněž upravuje právo členského státu z Unie vystoupit. Toto právo předcházející znění smluv neobsahovalo. Konkrétně se stanoví:

- Každý členský stát se v souladu se svými ústavními předpisy může rozhodnout z Unie vystoupit.
- Členský stát, který se rozhodne vystoupit, oznámí svůj záměr Evropské radě. S ohledem na pokyny Evropské rady Unie sjedná a uzavře s tímto státem dohodu o podmínkách jeho vystoupení, s přihlédnutím k rámci jeho budoucích vztahů s Unií. Jménem Unie ji uzavře Rada, která rozhoduje kvalifikovanou většinou po obdržení souhlasu Evropského parlamentu.
- Smlouvy přestávají být pro dotyčný stát použitelné dnem vstupu dohody o vystoupení v platnost, nebo, nedojde-li k tomu, dva roky po oznámení, nerozhodne-li Evropská rada jednomyslně po dohodě s dotyčným členským státem o prodloužení této lhůty.

Právo vystoupit z Unie v předcházejícím znění smluv zcela absentovalo. Některé právní teorie z toho dovozovaly, že z evropských společenství vystoupit nelze. Bylo by však absurdní, aby nějaký členský stát byl nucen setrvávat v organizaci, ve které být nechce. Je proto správné, že právo vystoupit z Unie bylo do smluv explicitně zakotveno. Co se týče dvouleté lhůty, po jejímž uplynutí má oznámení nabýt účinnosti (lhůta běží od oznámení rozhodnutí vystoupit a kritici ji označují za příliš dlouhou), je třeba si uvědomit, že dané ustanovení dává možnost i kratší lhůty. Realisticky lze potom předpokládat, že dvouletá lhůta od oznámení záměru vystoupit je obdobím, ve kterém se může podařit vyřešit veškeré závazky mezi vystoupivším státem a EU. Kratší doba by mohla vést k problémům na obou stranách.¹

11. Závěr

Na Lisabonskou smlouvu existují rozdílné názory. Za základní nedostatek procesu schvalování Lisabonské smlouvy lze označit to, že byla (s již výše zmíněnou výjimkou Irska) ratifikována pouze prostřednictvím národních parlamentů. Důvod tohoto postupu je zřejmý – představitelé členských států se obávali, že by v referendu nemusela smlouva projít (což se v případě prvního irského referenda potvrdilo) a že by se EU opět ocitla ve stejné situaci jako po neschválení Smlouvy o Ústavě pro Evropu francouzským a nizozemským referendem. Jakkoliv obecně nepokládáme referendum vždy za ten nejlepší způsob rozhodování (lidé mohou v referendu schválit i velmi demagogické a populistické rozhodnutí), v případě Lisabonské smlouvy se lze domnívat, že schvalování pouze národními parlamenty mohlo prohloubit pocit občanů, že se opět rozhoduje o nich bez nich, že evropská integrace je dílem elit a nikoliv běžného člověka. Přitom jsme se na předcházejících místech v textu snažili dokázat, že Lisabonská smlouva dává fyzickým a právnickým osobám, tedy osobám s trvalým bydlištěm nebo sídlem v EU, řadu nástrojů, jak se k činnosti EU vyjadřovat, kontrolovat ji apod. Lisabonská smlouva rovněž přináší subjektům v EU řadu zásad a práv, která mohou využívat. Politici by měli být schopni tyto přednosti obhájit a neměli by se proto obávat předstoupit před občany.

Lisabonská smlouva je kompromisem. Jedná se ale o kompromis, který poměrně věrně odráží současnou složitou realitu v Evropské unii, která mj. zahrnuje:

- Vzhledem k stoupajícímu volnému pohybu osob, zboží, služeb a kapitálu zřetelnou nutnost pokračovat v integraci na nadstátní úrovni, protože je nezbytné na této úrovni vytvo-

¹ Vzpomeňme, že po rozpadu Československa se stále řešily některé majetkové a další záležitosti, a to i formou soudních sporů. V případě vystoupení z EU dává dvouletá lhůta možnost podobným věcem předejít.

řit odpovídající pravidla, jež dané volné pohyby neučiní divokou džunglí, v níž bude vše dovoleno. Je zřejmé, že tato divoká džungle by mohla zdiskreditovat samotnou myšlenku volného pohybu.

- Nechuť národních států – členských zemí EU – vzdát se svých pravomocí a přetrvávající rozpory národních států nad řadou otázek. Národní státy mají své zájmy a nutně se jednotlivé zájmy různých národních států musí dostat do rozporů. Vedoucí představitelé členských států EU se však obecně neradi vzdávají svých pravomocí a podřizují vyšší úrovni.
- Určitou nedemokratičnost evropských institucí, kdy řada jednání a rozhodování není veřejná, neprovádějí ji volení zástupci apod. Tato nedemokratičnost má za důsledek výše zmíněný pocit řady občanů členských států EU, že se rozhoduje o nich bez nich. Je přitom zřejmé, že se i evropská byrokracie chová v souladu s pravidly, která objevila teorie veřejné volby, tj. snaží se maximalizovat své výhody a dobývat rentu, kterou může dobýt.
- Komplikovanou strukturu zakládajících dokumentů EU, které vznikly pro relativně malé společenství, nyní však musí řešit fungování 27 členských států (a do budoucna pravděpodobně ještě více zemí).

Žádný kompromis zpravidla není ideální a málokdy jednotlivé kompromisy zcela uspokojí jejich aktéry. To platí i pro Lisabonskou smlouvu. Pokud však máme odpovědět, zdali je Lisabonská smlouva v souladu s národními zájmy České republiky, odpovídáme ano – zejména proto, že se domníváme, že pokračování integrace je pro ČR jako zemi s malou otevřenou ekonomikou životní nutností. Je proto pro nás výhodnější, když se tato integrace děje podle nějakých pravidel, která navíc máme možnost ovlivňovat, než kdyby tomu tak nebylo.

Literatura a prameny

1. *Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství, podepsaná v Lisabonu dne 13. prosince 2007.* Úřední věstník Evropské unie, 2007/C 306/01, 17. 12. 2007
2. *Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie.* Úřední věstník Evropské unie, 2008/C 115/01, 9. 5. 2008
3. *Listina základních práv Evropské unie.* Úřední věstník Evropské unie, 2007/C 303/01, 14. 12. 2007
4. *Smlouva o Ústavě pro Evropu.* Evropská unie, Lucemburk 2005
5. Wawrosz, P.: *Rozbor Smlouvy o Ústavě pro Evropu.* In: Klvačová, E. a kol.: Prohlubování evropské integrace. Professional Publishing, Praha 2004. ISBN 80-86419-78-9
6. Mach, P.: *Poslancům a senátorům o Lisabonské smlouvě.* Laissez Faire, 10. 11. 2007

Důsledky Lisabonské smlouvy pro suverenitu České republiky v ekonomické oblasti

PhDr. Jiří Malý, Ph.D. – ředitel Institutu evropské integrace, NEWTON College, a. s.

„Vstoupením Lisabonské smlouvy v platnost... Česká republika přestane být suverénním státem... Sdělují, že jsem Lisabonskou smlouvu dnes v 15 hodin podepsal,“ prohlásil prezident České republiky Václav Klaus 3. listopadu 2009, když jako poslední hlava členského státu Evropské unie připojil svůj podpis pod ratifikační listinu Lisabonské smlouvy. Ratifikační proces této změny zakládajících smluv EU tak mohl po téměř dvou letech dospět ke svému konci. Lisabonská smlouva následně 1. prosince 2009 vstoupila v platnost.

Lisabonská smlouva v současnosti představuje základní institucionální rámec fungování Evropské unie. Byla podepsána vedoucími představiteli EU 13. prosince 2007 po několikaletem procesu vyjednávání o institucionálních otázkách. Vznikla jako náhrada za dříve dojednanou Smlouvu o Ústavě pro Evropu, zjednodušeně označovanou jako evropská ústava, která nevstoupila v platnost, protože ji v referendech odmítla většina francouzských a nizozemských voličů. Poněvadž Lisabonská smlouva přejala velkou část ustanovení evropské ústavy, začala na sebe vázat podobné kontroverzní reakce jako předchozí návrh Smlouvy o Ústavě pro Evropu. Na rozdíl od evropské ústavy však Lisabonská smlouva nebyla dojednána jako zcela nová zakládající smlouva Evropské unie, která by nahrazovala ty dosavadní, ale byla vypracována jako změna stávajících zakládajících smluv EU, tj. Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o založení Evropského společenství (kterou přejmenovala na Smlouvu o fungování Evropské unie).

Ratifikace Lisabonské smlouvy členskými státy EU byla podobně jako v případě evropské ústavy komplikovaná, a to navzdory skutečnosti, že pouze v Irsku bylo ke schválení Lisabonské smlouvy vyhlášeno referendum, zatímco v ostatních členských státech EU ji ratifikovaly parlamenty. Se značně rozporuplnými reakcemi se ratifikace Lisabonské smlouvy setkala v tradičně euroskeptické Velké Británii, kde byl do procesu schvalování smlouvy zapojen kromě parlamentu i Nejvyšší soud, v Polsku po schválení Lisabonské smlouvy parlamentem dlouho odmítal podepsat ratifikační listinu prezident (obdobně tomu bylo i v případě České republiky), v Německu byla Lisabonská smlouva (podobně jako v České republice) posuzována Ústavním soudem. Největší překážka na cestě k ratifikaci Lisabonské smlouvy se objevila v Irsku, když ji v referendu odmítla většina tamních voličů. Irsko pak od ostatních členských států Evropské unie obdrželo dodatečné záruky své svrchovanosti v několika oblastech, které se irským voličům jevily (mnohdy však bezdůvodně) jako problematické a kvůli nimž Lisabonskou smlouvu odmítli. Irové si následně referendum o Lisabonské smlouvě zopakovali, tentokrát hlasovali v její prospěch. Lisabonská smlouva tak byla všemi členskými státy EU nakonec ratifikována a mohla vstoupit v platnost.

Bez ohledu na úspěšné završení ratifikačního procesu má smysl hledat odpověď na otázku, proč Lisabonská smlouva vzbuzovala a vzbuzuje takové vášně. Jedním z důvodů je odlišné vnímání této změny zakládajících smluv EU příznivci a odpůrci dalšího prohlubování evropské integrace. Pro zastánce těsnější evropské integrace či pro obhájce federalistické vize uspořádání evropského kontinentu je Lisabonská smlouva jen minimem, které se podařilo přijmout, je pro ně menším krokem vpřed než neschválený návrh evropské ústavy, a představuje tak pro ně určité zklamání. Pro odpůrce dalšího prohlubování evropské integrace je naopak Lisabonská smlouva nebezpečným překročením Rubikonu na cestě k federálnímu superstátu v Evropě, je symbolem nebezpečného růstu moci bruselského centra na úkor členských

států EU. Pro ostatní je Lisabonská smlouva více či méně známým a více či méně vítaným souborem nových nebo pozměněných pravidel, s nimiž je nutno se seznámit, vyrovnat, sžít, počkat na důsledky jejich působení a posléze na ně eventuálně adekvátně reagovat.

Lisabonská smlouva vytvořila nové instituce EU a upravila podobu i pravomoci těch stávajících, změnila systémy hlasování v rámci Evropské unie i algoritmus přijímání primárního a sekundárního práva EU, upravila rozdělení kompetencí mezi členské státy a Unii, učinila pro členské státy závaznou Listinu základních práv EU. Lisabonská smlouva rovněž přinesla posuny v nastavení pravidel v ekonomické a sociální oblasti, přenesla spolurozhodování o některých otázkách na unijní úroveň, rozšířila možnosti hlasování na úrovni EU kvalifikovanou většinou a svými ustanoveními usnadňuje eventuální posílení unijních rozhodovacích pravomocí v některých oblastech v budoucnosti.

Tak rozsáhlé změny samozřejmě rozvířily hladinu diskusí nad důsledky Lisabonské smlouvy pro fungování Evropské unie a postavení členských států v rámci EU. Jedním z hlavních bodů těchto diskusí se v naší zemi stala otázka, jestli Česká republika zůstane po ratifikaci Lisabonské smlouvy samostatným státem, jestli neztratí příliš velkou část své suverenity. My tuto otázku zúžíme a v následujícím textu budeme zjišťovat, jaké důsledky může Lisabonská smlouva přinášet pro suverenitu České republiky v ekonomické oblasti, nakolik může Lisabonská smlouva posilovat, nebo ohrožovat ekonomickou nezávislost České republiky.

1. Dva pohledy na suverenitu států v evropském integračním procesu

Český Ústavní soud se souladem Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem České republiky zabýval hned dvakrát. První návrh k přezkumu Lisabonské smlouvy podala v roce 2008 horní parlamentní komora – Senát – jako celek a žádala posouzení souladu vybraných částí Lisabonské smlouvy a Listiny základních práv EU s českým ústavním pořádkem. Druhý návrh k Ústavnímu soudu pak v roce 2009 podala skupina euroskeptických senátorů, převážně z ODS, a žádala posouzení souladu celé Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem ČR. Oba návrhy podpořil a jako účastník řízení se k nim obsáhle vyjádřil rovněž prezident České republiky Václav Klaus. Ústavní soud svůj nálezn ve věci prvního návrhu na posouzení souladu Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem ČR vydal 26. listopadu 2008, ve věci druhého návrhu pak 3. listopadu 2009. V obou případech Ústavní soud rozhodl, že Lisabonská smlouva není v rozporu s ústavním pořádkem České republiky, a to ani v jednotlivých posuzovaných částech, ani (v případě druhého nálezu) jako celek.

Z hlediska námi zkoumaného problému, jakým způsobem může Lisabonská smlouva ovlivňovat suverenitu či nezávislost České republiky v ekonomické oblasti, bude žádoucí podrobněji rozebrat jak připomínky účastníků řízení u Ústavního soudu vůči Lisabonské smlouvě, tak způsob, jak se s nimi Ústavní soud vyrovnal.

1.1 Odpůrci Lisabonské smlouvy: evropská integrace oslabuje svrchovanost členů EU

Nejsilnější námitky vůči Lisabonské smlouvě jako účastník obou řízení u Ústavního soudu vznesl prezident ČR Václav Klaus. Ve svých vyjádřeních se obsáhle věnoval mimo jiné právě otázce, jaké důsledky může mít Lisabonská smlouva pro suverenitu, resp. samostatnost České republiky. V rámci přezkumu Lisabonské smlouvy Ústavním soudem v roce 2008 prezident republiky k otázce svrchovanosti konstatoval, že podle čl. 1 Ústavy je Česká republika svrchovaný stát, který dodržuje závazky, vyplývající pro ni z mezinárodního práva. Podle

prezidenta lze dovést, že se zde rozumí svrchovanost ve smyslu mezinárodního práva. Česká republika se prohlašuje za plnoprávného člena mezinárodního společenství a za plnoprávný subjekt mezinárodního práva. Svrchovaností se pak podle vyjádření prezidenta rozumí vlastnost, kdy subjekt není a nemůže být omezen normou, která by vznikla bez jeho souhlasu, vyjádřeného buď explicitně v případě mezinárodních smluv, nebo implicitně v případě mezinárodního obyčeje. Takový subjekt, který je zavázán řídit se pokyny jiného subjektu nezávisle na své vůli nebo dokonce v rozporu s ní, není podle mezinárodního práva svrchovaný. Lisabonská smlouva v celé řadě oblastí nahrazuje rozhodování konsensuální rozhodováním na základě hlasování. Podle názoru prezidenta se proto může stát, že Česká republika bude zavázána normou, proti jejímuž přijetí se otevřeně postavila. Týká se to dokonce i uzavírání některých mezinárodních smluv Evropskou unií, tedy norem zavazujících Českou republiku vůči státům, které členy Unie nejsou (*viz bod 19. Nález Ústavního soudu ze dne 26. 11. 2008*).

Dále se prezident vyjadřoval k problematice přímého účinku právních předpisů EU. Připomněl přitom, že mezinárodní právo považuje sebe sama za výlučný systém nadřazený právním řádům jednotlivých států, a proto vnitrostátní právní řády považuje ze svého úhlu pohledu za pouhé právní skutečnosti, nikoli za právní normy; proto také zásadně nestanoví způsob, jakým mají státy provést své mezinárodněprávní závazky. Lisabonská smlouva však podle vyjádření prezidenta explicitně potvrzuje, že vybrané právní akty EU mají mít v právním řádu členských států přímý účinek; oproti tomu Ústava České republiky v čl. 10 stanoví, že bezprostředně závazné jsou Parlamentem schválené a řádně vyhlášené mezinárodní smlouvy. A contrario lze tedy podle prezidenta dovést, že žádné jiné cizí předpisy než zmíněné mezinárodní smlouvy nesmějí mít v rámci českého právního řádu přímý účinek (*viz bod 20. Nález Ústavního soudu ze dne 26. 11. 2008*).

Pokud jde o přenos pravomocí na EU, prezident poukázal na čl. 10a Ústavy ČR, podle něhož mohou být některé pravomoci orgánů České republiky přeneseny na mezinárodní organizaci či instituci. Za podstatné považuje v této souvislosti slovo „mezinárodní“, ze kterého podle prezidenta zřetelně plyne, že pravomoci orgánů České republiky lze přenášet pouze na entitu existující mezi státy, nikoli vedle nich či dokonce nad nimi. Přímý účinek právních předpisů Evropské unie podle prezidentova názoru nasvědčuje tomu, že se právní řád Unie cítí být nadřazen právním řádům členských zemí a že se emancipoval vůči mezinárodnímu právu jako samostatný, vedle mezinárodního práva existující systém. Mezinárodnímu právu by však naopak odpovídalo, kdyby evropské právo programově svým členům nepředepisovalo způsoby, jak mají plnit závazky, které jim (z jejich společné vůle) ukládá. Podle vyjádření prezidenta tím, že se evropské právo snaží prorůst právními řády členských států, chápe je jako právní normy – naopak mezinárodní právo je zásadně vnímá jako právní skutečnosti (*viz bod 22. Nález Ústavního soudu ze dne 26. 11. 2008*).

Dalším příkladem je podle vyjádření prezidenta nové vymezení kompetencí, resp. jejich dělba mezi Unii a členské státy, která je prý typická pro rozdělení kompetencí v rámci federálního státu. Zejména rozdělení na pravomoci náležející výlučně Unii, na zbytkové pravomoci náležející členským státům a na možnost Unie i do těchto pravomocí zasahovat na základě zásad proporcionality a subsidiarity se příliš neliší od rozdělení působnosti mezi spolek a země podle Základního zákona Spolkové republiky Německo. Rozdíl podle vyjádření prezidenta spočívá pouze v tom, že Základní zákon navíc vymezuje oblasti, do kterých spolek zasahovat nesmí a které smí upravovat výlučně zákonodárství zemí. Takové vymezení působností, do kterých by EU nesměla v žádném případě svým členským státům zasahovat, v Lisabonské smlouvě chybí (*viz bod 24. Nález Ústavního soudu ze dne 26. 11. 2008*).

Prezident proto závěrem svého vyjádření zdůraznil, že to vše vzbuzuje zásadní pochybnosti, zda Evropská unie i po případném vstupu Lisabonské smlouvy v platnost zůstane mezinárodní organizací, popř. institucí ve smyslu čl. 10a Ústavy České republiky, anebo zda již nebude spíše entitou existující vedle svých členů a výhledově aspirující stanout dokonce nad

nimi. Podle prezidenta je pak prý otázkou, zda na takto se transformující subjekt článek 10a vůbec ještě dovoluje přenést jakékoli pravomoci orgánů České republiky (*viz bod 26. Nálezu Ústavního soudu ze dne 26. 11. 2008*).

V obdobném duchu vyjadřoval prezident ČR své námitky vůči Lisabonské smlouvě také v rámci druhého přezkumu Lisabonské smlouvy Ústavním soudem v roce 2009.

1.2 Protiargument: globalizace mění pohled na suverenitu, evropská integrace posiluje svrchovanost členů EU

Na námitky a připomínky vůči Lisabonské smlouvě vznesené prezidentem ČR a dalšími účastníky řízení reagoval Ústavní soud ve svém Nálezu ze dne 26. 11. 2008 ve věci návrhu na posouzení souladu Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem ČR. Ústavní soud se kromě jiného rozsáhle věnoval obsahovému přezkumu problematiky suverenity států. V obecné části tohoto přezkumu, v níž vymezil základní východiska pro své rozhodnutí, Ústavní soud konstatoval, že mezinárodní spolupráce a koordinace národních politik se stala nezbytným požadavkem zvládnání globalizace světa. Poprvé v historii se národní bezpečnost, která byla vždy jádrem státnosti, může účinně zajišťovat jen společným postupem suverénních států, sjednocením zdrojů, technologií, komunikačních a informačních toků, moci a autority. V globalizovaném světě podle vyjádření Ústavního soudu dochází k přeskupování center moci i v závislosti na jiných faktorech, než je pouze moc a vůle jednotlivých suverénních států. Jedná se o spontánní, neřízený proces stále intenzivnější integrace zemí světa v jediném ekonomickém systému. Tento proces, za přispění klíčových komunikačních technologií masmédií, internetu a televize, následně ovlivňuje související vztahy vně i uvnitř jednotlivých států v oblasti politické, kulturní, sociálně psychologické a dalších, včetně oblastí práva (*viz bod 101. Nálezu Ústavního soudu ze dne 26. 11. 2008*).

Integrační charakter, v tomto ohledu i v případě Evropské unie, může podle Ústavního soudu v konečném důsledku přinést ochranu a posílení suverenity členských států vůči vnějším, zejména geopolitickým a ekonomickým faktorům, např. i vůči nově nastupujícím světovým velmocem, u nichž lze jen těžko odhadovat budoucí hodnotové priority, kterým budou ochotny budování nového řádu globalizovaného světa podřizovat (*viz bod 102. Nálezu Ústavního soudu ze dne 26. 11. 2008*).

Evropská unie podle názoru Ústavního soudu pokročila zdaleka nejvíce v konceptu sdílené – „slité“ – suverenity (pooled sovereignty) a již dnes vytváří entitu sui generis, která těžko snese zařazení do klasických státovědných kategorií. Je spíše otázkou jazykovou, zda lze proces integrace označovat za „ztrátu“ části suverenity, resp. kompetencí, nebo přílehavěji např. za „propůjčení, postoupení“ části kompetencí suveréna. Může se jevit jako paradoxní, že klíčovým projevem svrchovanosti státu je i možnost se svou svrchovaností (její částí) dále nakládat, resp. určité kompetence dočasně či trvale postoupit (*viz bod 104. Nálezu Ústavního soudu ze dne 26. 11. 2008*).

Na globální scénu podle vyjádření Ústavního soudu již není možné hledět pouze jako na svět izolovaných států. Všeobecně se má za to, že stát a jeho suverenita prodělávají proměnu a že žádný stát již není tak jednotnou oddělenou organizací, jak předpokládaly klasické teorie v minulosti. V globálním měřítku vzniká mezinárodní politický systém, který postrádá institucionalizovaná pravidla vlastního sebeřízení, jakými dosud disponoval mezinárodní systém tvořený suverénními státy. Je bytostným zájmem integrující se evropské civilizace vystupovat v globální soutěži jako významná a respektovaná síla. Zmíněné procesy zcela jasně demonstrovují, že i suverénní legitimní moc státu musí nutně sledovat probíhající vývojové tendence a snažit se jim přiblížit, porozumět jim a postupně podřídit tento spontánní proces globalizace

postrádající hierarchické uspořádání řádu demokratické legitimacy (viz bod 105. *Nálezu Ústavního soudu ze dne 26. 11. 2008*).

Podle Ústavního soudu je také důležité poukázat na možnost členského státu z Evropské unie vystoupit postupem stanoveným v čl. 50 Smlouvy o EU; explicitní artikulace této možnosti v Lisabonské smlouvě je nesporným potvrzením principu *States are the Masters of the Treaty* a trvající svrchovanosti členských států (viz bod 106. *Nálezu Ústavního soudu ze dne 26. 11. 2008*).

Ústavní soud dále upozorňuje, že z moderního ústavněprávního pohledu nemusí svrchovanost (suverenita) znamenat pouze nezávislost státní moci na jakékoli jiné moci, a to jak navenek (v oblasti mezinárodních vztahů), tak i ve vnitřních věcech. Takto dnes již (pravděpodobně) není suverenita chápána v žádné tradiční demokratické zemi, a *stricto sensu* by pak nespĺňoval znaky suverenity žádný stát včetně USA. Např. David P. Calleo ve své knize *Rethinking Europe's Future* (s. 141) upozorňuje, že chápeme-li suverenitu v jejím tradičním pojetí, jakýkoliv mezinárodní závazek zbavuje stát části jeho suverenity. V praxi by proto neměla být suverenita pojímána jen jako rigidní právní pojem, ale také jako pojem s praktickou, morální a existenciální dimenzí. V praxi je národní suverenita vždy omezena objektivními podmínkami, včetně reakcí sousedních států. Za těchto podmínek národní suverenita znamená především legitimní vládu, která disponuje formální pravomocí vybrat si mezi v úvahu připadajícími variantami, a nikoliv následovat variantu přímo diktovanou cizí mocností. Jinými slovy, pro národní stát, stejně jako pro jednotlivce v rámci společnosti, znamená praktická svoboda být aktérem, a nikoliv být objektem. Pro stát, který se nachází v těsném navzájem závislém systému, praktická suverenita spočívá v tom být chápán jako hráč, kterému sousední státy naslouchají, s nímž aktivně jednají a jehož národní zájmy jsou brány v potaz (viz bod 107. *Nálezu Ústavního soudu ze dne 26. 11. 2008*).

Z výše uvedených úvah lze podle Ústavního soudu dovést, že přenesení 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. Integrační 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 (viz bod 108. *Nálezu Ústavního soudu ze dne 26. 11. 2008*).

Ve zvláštní části obsahového přezkumu problematiky suverenity státu, která je rovněž součástí *Nálezu Ústavního soudu ze dne 26. 11. 2008* ve věci návrhu na posouzení souladu Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem ČR, Ústavní soud rozebíral možné důsledky Lisabonskou smlouvou zavedeného zjednodušeného postupu pro přijímání změn primárního unijního práva prostřednictvím exekutivního aktu, kterým se mění podoba řádně ratifikovaných zakládajících smluv EU. Podle názoru Senátu Parlamentu ČR je v této souvislosti jednoznačně formulována obecná přechodová klauzule (tzv. *passerelle*), která zůstává nástrojem jednosměrné změny pravomocí. Uplatnění této klauzule za účelem změny jednomyslného rozhodování na rozhodování kvalifikovanou většinou v určité oblasti či nahrazení zvláštního legislativního postupu řádným legislativním postupem může podle názoru Senátu představovat změnu pravomocí ve smyslu čl. 10a Ústavy České republiky, aniž by tato změna byla doprovázena ratifikací mezinárodní smlouvy či aktivním souhlasem Parlamentu České republiky. Ztrátu práva veta lze přitom podle názoru Senátu chápat jako přenos pravomocí na mezinárodní organizaci (viz bod 156. *Nálezu Ústavního soudu ze dne 26. 11. 2008*).

Ústavní soud k problematice zjednodušeného postupu přijímání změn primárního unijního práva, který zavádí Lisabonská smlouva, konstatoval, že čl. 48 odst. 6 Smlouvy o EU sice umožňuje zjednodušený postup přijímání změn třetí části Smlouvy o fungování Evropské unie, zahrnující mj. vnitřní trh, volný pohyb osob a služeb, volný pohyb zboží, kapitálu a pla-

teb, pravidla hospodářské soutěže, hospodářskou a měnovou politiku apod., avšak tyto změny podléhají schválení členskými státy v souladu s jejich ústavními předpisy a nesmí se dotýkat přenosu nových pravomocí na Unii (*viz bod 160. Nálezu Ústavního soudu ze dne 26. 11. 2008*).

Dále Ústavní soud uvádí, že čl. 48 odst. 7 sice upravuje zjednodušený postup přijímání změn ve způsobu hlasování Rady EU, a to z jednomyslného hlasování na hlasování kvalifikovanou většinou (vyjma vojenství a obrany), avšak v žádném případě se netýká změn rozšiřujících unijní pravomoci. Změna způsobu hlasování podle čl. 48 odst. 7 navíc vyžaduje souhlas všech hlav států na Evropské radě a může být zablokována nesouhlasem jakéhokoliv z parlamentů členských států (*viz bod 161. Nálezu Ústavního soudu ze dne 26. 11. 2008*).

Otázkou suverenity státu se Ústavní soud zabýval rovněž v rámci svého druhého přezkumu Lisabonské smlouvy v roce 2009 a připomněl řadu argumentů, které k otázce suverenity vznesl již ve svém prvním přezkumu z roku 2008. Ústavní soud tak ve svém Nálezu ze dne 3. 11. 2009 ve věci návrhu na posouzení souladu Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem ČR například znovu uvedl, že 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. Dále konstatoval, že přenesení 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. Ústavní soud rovněž připomněl, že Evropská unie pokročila zdaleka nejvíce v konceptu sdílené – „slité“ – suverenity a již dnes vytváří entitu sui generis, která těžko snese zařazení do klasických státovědných kategorií. Klíčovým projevem svrchovanosti státu je i možnost se svou svrchovaností (její částí) dále nakládat, resp. určité kompetence dočasně či trvale postoupit (*viz bod 147. Nálezu Ústavního soudu ze dne 3. 11. 2009*).

Jak je z výše uvedeného patrné, Ústavní soud ČR se otázkou suverenity státu, včetně jeho suverenity v ekonomické oblasti, zabýval velmi obsáhle. Ústavní soud vnímá suverenitu státu nikoli izolovaně, ale v kontextu vývoje vnějšího prostředí daného státu, v současné době tedy v kontextu globalizace. Podle vyjádření Ústavního soudu dochází v současném globalizovaném světě k přeskupování center moci i v závislosti na jiných faktorech, než je pouze moc a vůle jednotlivých suverénních států. Integrace států v rámci Evropské unie pak může podle Ústavního soudu v konečném důsledku přinést ochranu a posílení suverenity členských států vůči vnějším, zejména geopolitickým a ekonomickým faktorům, např. i vůči nově nastupujícím světovým velmocem, u nichž lze jen těžko odhadovat budoucí hodnotové priority, kterým budou ochotny budování nového řádu globalizovaného světa podřizovat.

Na globalizovaný svět podle vyjádření Ústavního soudu již nelze pohlížet pouze jako na svět izolovaných států. Stát a jeho suverenita prodělávají proměnu a žádný stát již není tak jednotnou oddělenou organizací, jak předpokládaly klasické teorie v minulosti. V globálním měřítku vzniká mezinárodní politický systém, který postrádá institucionalizovaná pravidla vlastního sebeřízení, jakými dosud disponoval mezinárodní systém tvořený suverénními státy. Je proto bytostným zájmem integrující se Evropské unie vystupovat v globální soutěži jako významná a respektovaná síla. Z těchto skutečností podle Ústavního soudu plyne, že přenesení určitých kompetencí státu, které vyvěrá ze svobodné vůle suveréna a bude nadále vykonáváno za jeho účasti předem dohodnutým, kontrolovaným způsobem, není oslabením svrchovanosti, ale může naopak ve svých důsledcích znamenat posílení svrchovanosti ve společném postupu integrovaného celku, jakým je i Evropská unie.

Z těchto úvah Ústavního soudu lze dovodit, že Lisabonská smlouva, která umožňuje další integraci Evropské unie, nepředstavuje ohrožení suverenity členských zemí EU, ale může naopak v rámci globalizovaného světa a globalizované ekonomiky svrchovanost členských států Evropské unie posilovat.

2. Co vypovídají statistické údaje o míře ekonomické nezávislosti České republiky

Výše jsme – s pomocí nálezů Ústavního soudu České republiky – ukázali, že evropská integrace a změna zakládajících smluv EU provedená Lisabonskou smlouvou jako další etapa tohoto procesu nemusí nutně ohrožovat suverenitu členských zemí EU, ale v podmínkách globalizované ekonomiky ji může naopak ochraňovat a posilovat. V další části textu se budeme snažit na sérii ekonomických indikátorů ukázat, jaké je postavení České republiky v globalizované ekonomice, nakolik je vývoj české ekonomiky provázán s vývojem ekonomiky evropské a světové a co z toho plyne pro míru a meze ekonomické nezávislosti České republiky.

Tabulka č. 1 – Počet obyvatel v roce 2008

	Počet obyvatel (v mil.)	Podíl počtu obyvatel ČR a příslušné země (v %)
Čína	1336,3	0,8
Indie	1186,2	0,9
Evropská unie (EU-27)	493,9	2,1
Eurozóna (EA-16)	324,1	3,1
USA	308,8	3,3
Indonésie	234,3	4,4
Brazílie	194,2	5,3
Pákistán	167,0	6,1
Bangladéš	161,3	6,3
Nigérie	151,5	6,7
Rusko	141,8	7,2
Japonsko	127,9	8,0
Mexiko	107,8	9,5
Vietnam	88,5	11,5
Německo	82,5	12,4
Francie	61,9	16,5
Velká Británie	61,0	16,7
Itálie	58,9	17,3
Česká republika	10,2	:

Pramen: The Global Competitiveness Report 2009-2010

2.1 Základní charakteristika české ekonomiky: malá velikost, značná otevřenost

V souvislosti s posuzováním míry ekonomické nezávislosti České republiky je na místě připomenout známou skutečnost, že česká ekonomika je malá a velmi otevřená. Tato její charakteristika vynikne při mezinárodním porovnání některých statistických dat.

Jedním ze zjednodušujících ukazatelů, který může vyjádřit velikost ekonomiky, je počet obyvatel dané země (viz tabulka 1). Ten vlastně vyjadřuje velikost spotřebitelského trhu. Česká republika se svými 10 miliony obyvateli nemůže soupeřit s Čínou ani Indií, jejichž spotře-

bitelské trhy čítají hodně přes miliardu obyvatel. Počet českých spotřebitelů tak dosahuje necelého 1 procenta počtu spotřebitelů v Číně a Indii. Z tohoto hlediska je Česká republika také jen velmi malou součástí Evropské unie, když počet obyvatel ČR dosahuje pouhých 2 % počtu obyvatel EU. V porovnání se Spojenými státy má Česká republika 3 % obyvatel, v porovnání se zeměmi jako Indonésie, Brazílie nebo Pákistán 4-6 % obyvatel. Nejlidnatější země Evropské unie – Německo – má velikost spotřebitelského trhu měřenou počtem obyvatel osmkrát větší než Česká republika.

Tabulka č. 2 – Velikost ekonomik (HDP v běžných cenách a běžných směnných kurzech) v roce 2008

	Velikost HDP v b. c. (v mld. USD)	Podíl HDP v b. c. ČR a příslušné země (v %)
Evropská unie (EU-27)	18 394,1	1,2
USA	14 264,6	1,5
Eurozóna (EA-16)	13 637,2	1,6
Japonsko	4 923,8	4,4
Čína	4 401,6	4,9
Německo	3 667,5	5,9
Francie	2 865,7	7,6
Velká Británie	2 674,1	8,1
Itálie	2 313,9	9,4
Rusko	1 676,6	12,9
Španělsko	1 611,8	13,5
Brazílie	1 572,8	13,8
Kanada	1 511,0	14,4
Indie	1 209,7	17,9
Mexiko	1 088,1	19,9
Austrálie	1 010,7	21,5
Jižní Korea	947,0	22,9
Nizozemsko	868,9	25,0
Česká republika	217,1	:

Pramen: The Global Competitiveness Report 2009-2010

Dalším indikátorem, který vyjadřuje velikost ekonomiky již s větší vypovídací schopností, je velikost hrubého domácího produktu dané země v běžných cenách a běžných směnných kurzech, nebo v paritě kupní síly. Pohled na data v tabulce 2 ukazuje, že největší ekonomikou světa, měřeno hrubým domácím produktem v běžných cenách a běžných směnných kurzech, je Evropská unie, následovaná Spojenými státy. Česká republika tvoří pouze 1,2 % HDP Evropské unie, v porovnání s USA je český hrubý domácí produkt 1,5%. Obdobný poměr je mezi velikostmi HDP České republiky a eurozóny. V porovnání s Japonskem dosahuje velikost českého HDP 4,4 %, v porovnání s Čínou 4,9 %. Největší ekonomika EU – Německo – má svůj hrubý domácí produkt v běžných cenách a běžných směnných kurzech sedmkrát větší než Česká republika.

K obdobným výsledkům dospějeme, jestliže porovnáme velikosti HDP vyjádřené v paritě kupní síly (viz tabulka 3). I podle tohoto indikátoru je největší ekonomikou světa Evropská unie, na druhém místě se nacházejí Spojené státy. Velikost českého HDP v paritě kupní síly představuje 1,7 % hodnoty tohoto ukazatele v případě Evropské unie a 1,8 % v případě USA. V poměru k eurozóně dosahuje velikost české ekonomiky v paritě kupní síly ani ne

2,5 %, v poměru k Číně zhruba 3 % a v porovnání s Japonskem 6 %. Německo jako největší ekonomika EU má hrubý domácí produkt v paritě kupní síly jedenáctkrát větší než Česká republika.

Tabulka č. 3 – Velikost ekonomik (HDP v paritě kupní síly) v roce 2008

	Velikost HDP v PPP (v mld. USD)	Podíl HDP v PPP ČR a příslušné země (v %)	Podíl země na světovém HDP v PPP (v %)
Evropská unie (EU-27)	15 247,4	1,7	22,14
USA	14 264,6	1,8	20,69
Eurozóna (EA-16)	10 853,0	2,4	15,75
Čína	7 916,4	3,3	11,40
Japonsko	4 354,4	6,0	6,37
Indie	3 288,3	8,0	4,77
Německo	2 910,5	9,0	4,23
Rusko	2 260,9	11,6	3,30
Velká Británie	2 230,5	11,8	3,23
Francie	2 130,4	12,3	3,08
Brazílie	1 981,2	13,2	2,86
Itálie	1 814,6	14,4	2,64
Mexiko	1 548,0	16,9	2,24
Španělsko	1 396,9	18,8	2,03
Jižní Korea	1 342,3	19,5	1,95
Kanada	1 303,2	20,1	1,89
Austrálie	795,3	33,0	1,16
Nizozemsko	675,4	38,8	0,98
Česká republika	262,2	:	0,38

Pramen: The Global Competitiveness Report 2009-2010

Rozdíly ve velikosti ekonomik jsou dobře patrné rovněž tehdy, jestliže porovnáme podíly jednotlivých zemí nebo integračních seskupení na světovém HDP v paritě kupní síly (viz tabulka 3). Evropská unie jako celek tvoří více než 22 % velikosti světové ekonomiky, Spojené státy téměř 21 %, eurozóna jako podmnožina Evropské unie necelých 16 %. Čína se na světovém HDP v paritě kupní síly podílí téměř 11,5 %, Japonsko více než 6 %. Z členských států Evropské unie má největší podíl na velikosti světové ekonomiky Německo, a to přes 4 %, podíl České republiky na světovém HDP v paritě kupní síly činí pouze 0,38 %.

Na jiném souboru statistických dat můžeme porovnat další charakteristiku ekonomik, a sice jejich otevřenost. Otevřenost ekonomiky lze vyjádřit jako podíl vývozu a dovozu zboží a služeb na hrubém domácím produktu dané země. Příslušné údaje jsou uvedeny v tabulce 4. Extrémně vysokou míru otevřenosti svých ekonomik, která se zcela vymyká měřítkům ostatních států, mají Singapur, čínská zvláštní administrativní oblast Hongkong a také Lucembursko. Jejich vývoz a dovoz zboží a služeb přesahuje 100, resp. 200 % HDP. Za nimi následuje skupina dalších zemí s velmi otevřenou ekonomikou, pro které jsou charakteristické podíly vývozu a dovozu zboží a služeb na HDP v rozmezí 70 až 100 %. Do této skupiny velmi otevřených ekonomik náleží například Belgie, Nizozemsko, Irsko, Estonsko, Slovensko nebo Maďarsko a patří do ní také Česká republika s poměrem vývozu a dovozu zboží a služeb k HDP přesahujícím 70 %.

U dalších zemí již můžeme pozorovat nižší míry otevřenosti jejich ekonomik. Například Jižní Korea a Německo mají hodnoty svých vývozu a dovozu zboží a služeb na úrovni kolem

50 % HDP, Čína, Velká Británie nebo Itálie kolem 30 %, Francie výrazněji pod 30 %, Japonsko kolem 17 %. Podobně Spojené státy mají podíl dovozu zboží a služeb na HDP zhruba 18%, podíl vývozu dokonce pouze 13%.

Tabulka č. 4 – Otevřenost ekonomik (podíl vývozu a dovozu na HDP) v roce 2008

	Vývoz zboží a služeb (v % HDP)	Dovoz zboží a služeb (v % HDP)
Singapur	234,3	215,3
Hongkong (Čína)	212,3	201,6
Lucembursko	179,3	150,7
Belgie	92,1	92,6
Slovensko	82,6	85,0
Maďarsko	81,4	79,9
Irsko	80,9	69,0
Nizozemsko	76,9	68,8
Česká republika	76,8	71,8
Estonsko	76,3	80,7
Jižní Korea	52,9	54,1
Německo	47,2	40,9
Čína	37,8	29,2
Kanada	34,9	33,3
Rusko	31,3	22,0
Velká Británie	28,9	32,0
Itálie	28,8	29,3
Mexiko	28,3	30,5
Španělsko	26,4	32,2
Francie	26,4	28,9
Indie	24,0	30,3
Austrálie	23,6	23,9
Japonsko	17,4	17,3
Brazílie	14,3	14,2
USA	13,0	17,7

Pramen: The Global Competitiveness Report 2009-2010

Malá velikost a značná otevřenost české ekonomiky, demonstrována na výše uvedených datech, není samoučelnou charakteristikou. Způsobuje, že Česká republika je ekonomicky silně propojena s okolním světem a ekonomické události v zahraničí ji ovlivňují výrazněji, než je tomu u větších a méně otevřených ekonomik. Na takto intenzivněji přijímané zahraniční ekonomické podněty pak musí reagovat i česká hospodářská politika. Tím je do značné míry omezena autonomie vývoje české ekonomiky i hospodářské politiky prováděné v České republice.

Tuto skutečnost bylo možné pozorovat například v průběhu světové finanční a ekonomické krize. Nejprve vypukla finanční krize ve Spojených státech a prostřednictvím toxických aktiv v bilancích bank a dalších finančních institucí se přelila i do dalších zemí, například v západní Evropě, v jejichž finančním sektoru byla tato toxická aktiva také významně přítomna. Protože finanční sektor v České republice byl těmito toxickými aktivy zasažen jen minimálně, mohla se česká ekonomika za předpokladu, že by byla dostatečně nezávislá na vnějším světě, krizi vyhnout. K tomu však nedošlo. Finanční krize v USA a v dalších zemích, například západoevropských, způsobila hlubokou recesi tamních ekonomik. Tato recese se

kvůli výrazné otevřenosti české ekonomiky, a tedy jejímu silnému propojení s ekonomikou světovou přelila se zpožděním i do ČR (viz tabulka 8). Rozsah poklesu reálného HDP České republiky (o 4,1 % v roce 2009) byl srovnatelný s poklesem HDP v zemích, které na rozdíl od České republiky čelily také krizi finanční (pokles o 5 % v Německu nebo Velké Británii, o 4 % v Nizozemsku, o 3,6 % v Rakousku nebo Španělsku). V některých případech byl pokles reálného HDP v zemích zasažených finanční krizí (o 2,4 % v USA, o 2,2 % ve Francii) dokonce mírnější než v České republice, která finanční krizi nečelila.

Tyto skutečnosti podporují v předcházejícím textu uvedené vyjádření českého Ústavního soudu k otázce suverenity států, že na globalizovaný svět již nelze pohlížet pouze jako na svět izolovaných států, že stát a jeho suverenity prodělávají proměnu, že žádný stát již není tak jednotnou oddělenou organizací, jak předpokládaly klasické teorie v minulosti, a že integrace států v rámci Evropské unie může za těchto podmínek v konečném důsledku přinést ochranu a posílení suverenity členských států vůči vnějším, zejména geopolitickým a ekonomickým faktorům. Z toho lze také dovodit, že Lisabonská smlouva, která je dalším krokem na cestě evropské integrace, neohrožuje ekonomickou suverenitu členských zemí EU, ale naopak může jejich suverenitu v rámci globalizované ekonomiky posilovat, a to zejména v případě členů Evropské unie s malou a velmi otevřenou ekonomikou, jako je Česká republika.

2.2 Závislost české ekonomiky na přílivu zahraničních investic

Slabost postavení české ekonomiky a její značná závislost na vnějším prostředí v rámci globalizovaných trhů neplyne pouze z její charakteristiky jako malé a velmi otevřené ekonomiky. Její vývoj a vnější rovnováha jsou do značné míry závislé také na přílivu zahraničních investic. To, jak ukážeme dále, činí českou ekonomiku ještě více zranitelnou a závislou na událostech a rozhodování v zahraničí.

Celkový stav přímých zahraničních investic (PZI), které přitekly do České republiky, činil ke konci roku 2008 téměř 54 % HDP. Na úrovni přes 50 % HDP se přitom zásoba přímých zahraničních investic v ČR udržuje od roku 2005, což Českou republiku řadí k zemím s vysokým zastoupením PZI v ekonomice. Při pohledu na údaje v tabulce 5 zjistíme, že mezi země s dlouhodobě více než 50% podílem stavu přímých zahraničních investic na hrubém domácím produktu se řadí také například Slovensko, Maďarsko nebo Nizozemsko. Tak vysoký podíl PZI v ekonomice zvyšuje vyjednávací sílu zahraničních, resp. nadnárodních korporací vůči vládám příslušných zemí. Jejich domácí hospodářská politika se pak do značné míry požadavkům nadnárodních firem podřizuje, aby nedávala podněty k přesunu jimi realizovaných přímých investic do jiných hostitelských zemí. Tato skutečnost představuje pro dané země větší hrozbu pro jejich ekonomickou nezávislost než institucionální reforma Evropské unie, jakou je Lisabonská smlouva. Vliv nadnárodních korporací na formulaci a provádění hospodářské politiky malých a velmi otevřených ekonomik by se totiž projevoval i v případě, kdyby Lisabonská smlouva nevstoupila v platnost, stejně jako v případě, kdyby tyto země nebyly členy Evropské unie.

Jiné ekonomiky, které nejsou na přímých zahraničních investicích tolik závislé, pak mohou, *ceteris paribus*, uplatňovat o něco autonomnější hospodářskou politiku, protože nemusí do takové míry zohledňovat zájmy a rozhodování nadnárodních korporací. Mezi takové země patří například Německo, kde se podíl stavu přímých zahraničních investic na HDP dlouhodobě pohybuje kolem 25 %, dále Itálie nebo USA, v nichž zásoba PZI dlouhodobě kolísá mezi 11 a 16 % HDP, nebo Japonsko se stavem přímých zahraničních investic nižším než 5 % HDP (viz tabulka 5).

Závislost České republiky na přílivu přímých zahraničních investic se přitom neodvíjí pouze od již dosažené vysoké zásoby PZI v ekonomice, ale také od setrvalého deficitu běžné-

ho účtu platební bilance ČR (viz tabulka 7), který je nutné profinancovávat právě přílivem investic ze zahraničí. Aby toto profinancování schodku běžného účtu bylo alespoň do určité míry bezpečné, není možné se spoléhat na příliv krátkodobých či portfoliových investic, které jsou značně proměnlivé. Vhodnější jsou z tohoto pohledu přímé investice, které vykazují nižší míru volatility. Země s trvale deficitním běžným účtem platební bilance tak mají důvod formulovat hospodářskou politiku příznivou vůči přílivu přímých zahraničních investic. Paradoxem přitom je, že samotný příliv PZI může přispívat ke vzniku schodku běžného účtu tím, že nadnárodní firmy přelévají své zisky vytvořené v hostitelské ekonomice do zahraničí, a tak vytvářejí pasivum bilance výnosů v rámci běžného účtu. Takové ekonomiky se pak mohou ocitnout v začarovaném kruhu potřeby přílivu přímých zahraničních investic a přetrvávajícího deficitu běžného účtu platební bilance.

Tabulka č. 5 – Stav přímých zahraničních investic v letech 2001-2008 (v % HDP)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Česká republika	47,4	45,0	43,5	47,6	51,3	53,3	59,9	53,9
Německo	22,8	23,9	25,1	24,2	24,2	26,1	26,1	27,3
Francie	22,4	23,7	26,7	29,2	32,4	34,5	36,0	37,1
Velká Británie	34,9	29,2	29,3	29,1	38,8	44,4	41,4	38,8
Itálie	9,8	9,3	10,7	11,6	13,3	15,1	16,0	15,5
Španělsko	29,5	33,6	34,3	34,6	35,9	35,6	37,9	41,5
Nizozemsko	71,7	71,7	70,8	71,3	74,5	72,5	87,0	77,0
Rakousko	18,3	19,0	19,1	:	24,2	32,9	40,8	:
Polsko	22,0	21,8	24,0	31,1	31,4	35,1	38,8	32,1
Slovensko	27,6	31,9	42,8	47,4	51,9	57,4	53,0	50,3
Maďarsko	52,3	48,7	44,8	55,5	59,0	69,5	67,0	57,2
Japonsko	1,3	1,8	1,9	2,0	2,3	2,3	2,9	4,4
USA	13,3	11,2	11,2	11,7	13,3	13,1	14,0	16,7

Pramen: Eurostat, Statistics by theme, Economy and finance, Balance of payments

Tabulka č. 6 – Příliv přímých zahraničních investic v letech 2001-2008 (v % HDP)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Česká republika	9,1	11,3	2,3	4,5	9,4	3,8	6,0	5,0
Německo	1,4	2,7	1,3	-0,4	1,7	2,0	1,7	0,6
Francie	4,1	3,4	2,4	1,6	4,0	3,2	4,0	3,4
Velká Británie	3,6	1,5	0,9	2,5	7,7	6,4	6,7	3,4
Itálie	1,3	1,2	1,1	1,0	1,1	2,1	1,9	0,7
Španělsko	4,7	5,7	2,9	2,4	2,2	2,5	4,8	4,4
Nizozemsko	13,0	5,7	3,9	0,8	7,5	1,2	14,8	-0,9
Rakousko	3,1	0,2	2,8	1,3	3,7	2,5	8,4	3,4
Polsko	3,0	2,1	2,2	5,1	3,4	5,7	5,5	2,7
Slovensko	7,0	15,6	6,5	7,2	5,1	8,4	4,8	3,6
Maďarsko	7,4	4,5	2,5	4,4	7,0	6,5	4,2	3,0
Japonsko	0,2	0,2	0,1	0,2	0,1	-0,1	0,5	0,5
USA	1,6	0,7	0,5	1,1	0,8	1,8	1,9	2,2

Pramen: Eurostat, Statistics by theme, Economy and finance, Balance of payments

Příliv přímých zahraničních investic do České republiky, který v letech 2005-2008 dosahoval 4-9 % HDP ročně (viz tabulka 6), dokázal profinancovat deficity běžného účtu ČR, které se v tomto období pohybovaly v rozmezí 1-3 % HDP (viz tabulka 7). Protože však příliv PZI do České republiky vykazuje spíše klesající tendenci, může se do budoucna objevit problém schodku běžného účtu nekrytého nebo jen částečně krytého přílivem investic, a tedy i problém celkově deficitní platební bilance ČR. Důsledek v podobě znehodnocení kurzu české koruny je v takovém případě snadno předvídatelný. Budoucí vývoj české ekonomiky a kurzu české koruny je tedy do značné míry závislý na rozhodování zahraničních investorů. Tím je opět limitována ekonomická suverenita České republiky, a to více než skutečností, že vstoupila v platnost Lisabonská smlouva. Vliv rozhodování zahraničních investorů na vývoj české ekonomiky a kurzu české koruny by se totiž uplatňoval i tehdy, kdyby Lisabonská smlouva nebyla ratifikována, stejně jako tehdy, kdyby Česká republika nebyla členem Evropské unie.

Z tohoto hlediska se v příznivější pozici nacházejí země, které vykazují přebytky běžného účtu platební bilance, protože na rozhodování zahraničních investorů pak nejsou, ceteris paribus, tolik závislé, a mohou tudíž realizovat o něco autonomnější hospodářské politiky. V Evropě k takovým zemím s dlouhodobě vysokými přebytky běžného účtu náleží Německo, Rakousko nebo Nizozemsko, mimo Evropu pak Japonsko nebo Čína (viz údaje v tabulce 7).

Tabulka č. 7 – Saldo běžného účtu platební bilance v letech 2001-2008 (v % HDP)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Česká republika	-5,3	-5,6	-6,2	-5,3	-1,3	-2,4	-3,2	-3,1
Německo	0,0	2,0	1,9	4,7	5,1	6,5	7,9	6,6
Francie	1,7	1,0	0,4	0,6	-0,6	-0,5	-1,0	-2,3
Velká Británie	-2,1	-1,7	-1,6	-2,1	-2,6	-3,3	-2,7	-1,6
Itálie	-0,1	-0,8	-1,3	-0,9	-1,7	-2,6	-2,4	-3,4
Španělsko	-3,9	-3,3	-3,5	-5,3	-7,4	-9,0	-10,0	-9,6
Nizozemsko	2,4	2,5	5,5	7,5	7,3	9,3	8,7	4,8
Rakousko	-0,8	2,7	1,7	2,1	2,0	2,8	3,6	3,2
Polsko	-3,1	-2,8	-2,5	-4,0	-1,2	-2,7	-4,7	-5,1
Slovensko	-8,3	-7,9	-0,8	-3,4	-8,4	-8,2	-5,7	-6,6
Maďarsko	-6,0	-6,9	-8,0	-8,3	-7,2	-7,5	-6,8	-7,1
Eurozóna (EA-16)	-0,4	0,6	0,3	0,8	0,1	-0,1	0,1	-1,5
Evropská unie (EU-27)	:	:	:	-0,4	-0,8	-1,2	-1,1	-2,1
Brazílie	-4,2	-1,5	0,8	1,8	1,6	1,3	0,1	-1,8
Rusko	11,1	8,4	8,2	10,1	11,0	9,5	6,0	6,1
Indie	0,3	1,4	1,5	0,1	-1,3	-1,1	-1,0	-2,2
Čína	1,3	2,4	2,8	3,6	7,2	9,5	11,0	9,8
Jižní Korea	1,6	0,9	1,9	3,9	1,8	0,6	0,6	-0,7
Japonsko	2,1	2,9	3,2	3,7	3,6	3,9	4,8	3,2
USA	-3,9	-4,3	-4,7	-5,3	-6,0	-6,0	-5,2	-4,9

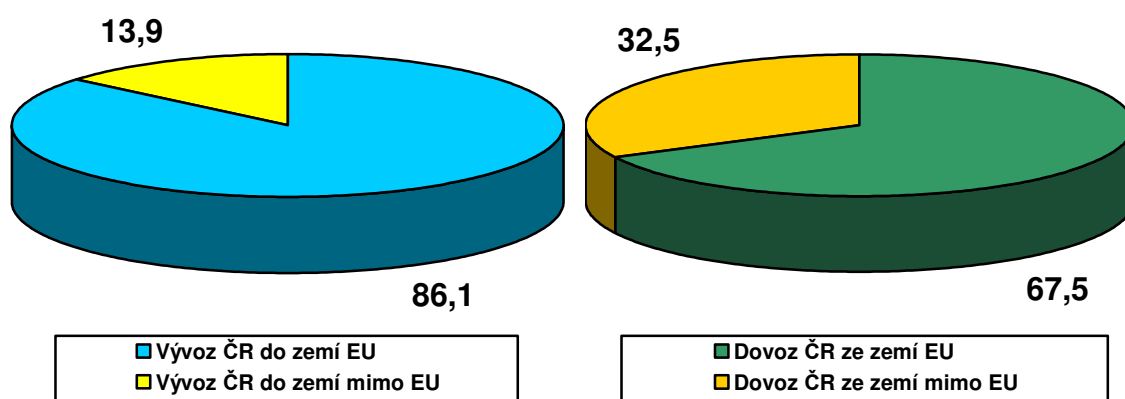
Pramen: International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, October 2009 (Brazílie, Rusko, Indie, Čína a Jižní Korea – 2001-2008); Eurostat, Statistics by theme, Economy and finance, Balance of payments (ostatní údaje)

2.3 Těsné propojení české ekonomiky s ekonomikou EU

Dalším faktorem, který musíme brát v úvahu při posuzování míry ekonomické nezávislosti České republiky, je provázanost české ekonomiky s ekonomikou Evropské unie. Graf 1 zobrazuje teritoriální strukturu vývozu a dovozu České republiky v roce 2009. Vývoz do zemí Evropské unie tvořil 86 % celkového českého exportu, dovoz ze zemí EU pak představoval dvě třetiny celkového importu České republiky. Tak vysoký podíl Evropské unie na zahraničním obchodu ČR v kombinaci se značnou otevřeností české ekonomiky je příčinou silné závislosti ekonomického vývoje České republiky na konjunkturální situaci v EU.

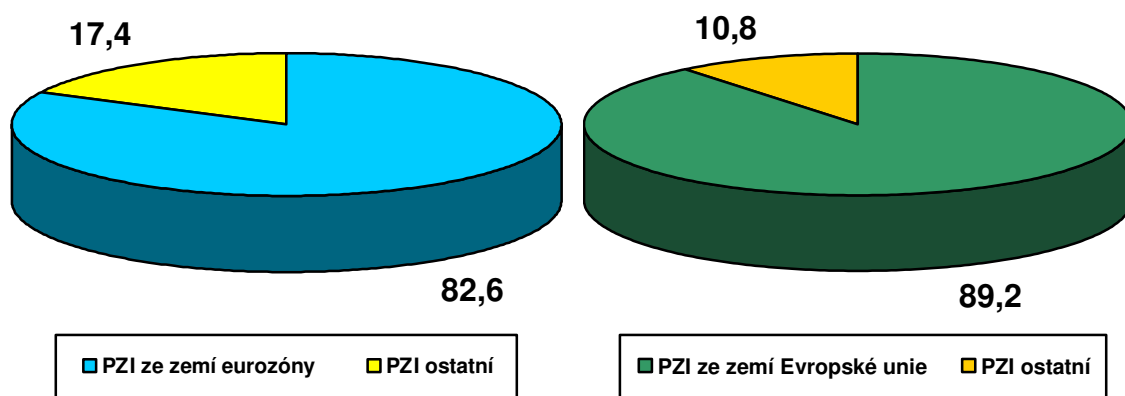
Tuto ekonomickou závislost České republiky na Evropské unii dále posiluje výrazné zastoupení přímých zahraničních investic ze zemí EU v celkové zásobě PZI, které přitekly do české ekonomiky. Graf 2 ukazuje, že ze stavu přímých zahraničních investic v České republice ke konci roku 2008 jich téměř 83 % pocházelo ze zemí eurozóny a 89 % z členských států Evropské unie.

Graf č. 1 – Teritoriální struktura zahraničního obchodu České republiky v roce 2009 (v %)



Pramen: Český statistický úřad, rychlé informace, archiv, zahraniční obchod

Graf č. 2 – Teritoriální struktura stavu přímých zahraničních investic v České republice ke konci roku 2008 (v %)



Pramen: Česká národní banka, statistika platební bilance, přímé zahraniční investice

Že toto výrazné obchodní a majetkové propojení české ekonomiky s ekonomikou EU vyúsťuje ve značný vliv konjunkturální situace v EU na ekonomický vývoj České republiky, ilustrují údaje o vývoji reálného hrubého domácího produktu v letech 2002-2009 uvedené v tabulce 8. Je z nich patrné, že tempa růstu HDP se v jednotlivých zemích EU sice liší, avšak trendy jejich vývoje, tj. období jejich zrychlování a zpomalování, se v členských státech EU zhruba překrývají. Například zpomalení tempa ekonomického růstu v Evropské unii a eurozóně v letech 2002-2003 se shoduje s obdobím nižšího tempa růstu HDP v letech 2002-2003 v České republice. Nejrychlejšího růstu HDP dosáhla Evropská unie i eurozóna v rámci sledovaného období v roce 2006, v témže roce nejdynamičtěji rostl rovněž český hrubý domácí produkt. V následujícím období tempo ekonomického růstu Evropské unie i eurozóny zpomalovalo, až se jejich reálný HDP v roce 2009 snížil o více než 4 % v souvislosti s probíhající finanční a ekonomickou krizí. Po obdobné trajektorii se pohyboval také reálný HDP České republiky, až nakonec v roce 2009 rovněž poklesl o více než 4 %.

Vývoj reálného HDP zemí mimo Evropskou unii je již poněkud odlišnější. V hrubých obrysech se sice trendům uvnitř ekonomiky EU přibližuje, avšak je vůči nim často fázově posunut (viz údaje v tabulce 8). To je způsobeno tím, že i ekonomika EU je propojena se zbytkem světa, avšak míra tohoto propojení je nižší než mezi členskými státy Evropské unie navzájem.

Tabulka č. 8 – Růst reálného HDP v letech 2002-2009 (meziroční změny v %)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Česká republika	1,9	3,6	4,5	6,3	6,8	6,1	2,5	-4,1
Německo	0,0	-0,2	1,2	0,8	3,2	2,5	1,3	-5,0
Francie	1,0	1,1	2,5	1,9	2,2	2,3	0,4	-2,2
Velká Británie	2,1	2,8	3,0	2,2	2,9	2,6	0,5	-5,0
Itálie	0,5	0,0	1,5	0,7	2,0	1,5	-1,3	-5,0
Španělsko	2,7	3,1	3,3	3,6	4,0	3,6	0,9	-3,6
Nizozemsko	0,1	0,3	2,2	2,0	3,4	3,6	2,0	-4,0
Rakousko	1,6	0,8	2,5	2,5	3,5	3,5	2,0	-3,6
Polsko	1,4	3,9	5,3	3,6	6,2	6,8	5,0	1,7
Slovensko	4,6	4,8	5,0	6,7	8,5	10,6	6,2	-4,7
Maďarsko	4,4	4,3	4,9	3,5	4,0	1,0	0,6	-6,3
Eurozóna (EA-16)	0,9	0,8	2,2	1,7	3,0	2,8	0,6	-4,1
Evropská unie (EU-27)	1,2	1,3	2,5	2,0	3,2	2,9	0,8	-4,2
Brazílie	2,7	1,1	5,7	3,2	4,0	5,7	5,1	-0,2
Rusko	4,7	7,3	7,2	6,4	7,7	8,1	5,6	-7,9
Indie	4,6	6,9	7,9	9,2	9,8	9,4	7,3	5,6
Čína	9,1	10,0	10,1	10,4	11,6	13,0	9,0	8,7
Jižní Korea	7,2	2,8	4,6	4,0	5,2	5,1	2,2	-1,0
Japonsko	0,3	1,4	2,7	1,9	2,0	2,4	-1,2	-5,0
USA	1,8	2,5	3,6	3,1	2,7	2,1	0,4	-2,4

Pramen: International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, October 2009 (Brazílie, Rusko, Indie a Čína – 2002-2008, Jižní Korea – 2002-2009); Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Brazílie – 2009); Federal State Statistics Service (Rusko – 2009); World Economic Outlook Update, International Monetary Fund, January 2010 (Indie – 2009); National Bureau of Statistics of China (Čína – 2009); Eurostat, Statistics by theme, Economy and finance, National accounts (ostatní údaje)

Podobnost trendů ekonomického vývoje mezi Českou republikou a Evropskou unií, resp. eurozónou, přispívá rovněž k přibližování nastavení jejich hospodářských politik. Tabulka 9 například zaznamenává nastavení monetárních politik vyjádřené výší klíčových úrokových sazeb České národní banky a Evropské centrální banky od počátku roku 1999 do března 2010. Z údajů je patrné, že na počátku sledovaného období, v roce 1999 a v prvním pololetí 2000, byl rozdíl klíčových úrokových sazeb ČNB a ECB zhruba dvoj- až trojnásobný. Postupně však docházelo ke sblížení v nastavení měnových politik České republiky a eurozóny, až se klíčové úrokové sazby ČNB a ECB v letech 2003-2005 téměř vyrovnaly – jejich rozdíl byl po většinu tohoto období nula až čtvrt procentního bodu. V letech 2006-2007 se odlišnost v nastavení základních úrokových sazeb mezi ČNB a ECB poněkud zvýšila, avšak od roku 2008 docházelo opět k jejich sblížení. V závěru roku 2009 se klíčové úrokové sazby ČNB i ECB vyrovnaly na úrovni 1 %.

Tabulka č. 9 – Porovnání vývoje klíčové úrokové sazby České národní banky (ČNB) a Evropské centrální banky (ECB) v letech 1999-2010 (v %)

Sazba ke dni	ČNB	ECB	Sazba ke dni	ČNB	ECB
1. 1. 1999	9,50	3,00	1. 10. 2004	2,50	2,00
1. 4. 1999	7,50	3,00	1. 1. 2005	2,50	2,00
1. 7. 1999	6,50	2,50	1. 4. 2005	2,00	2,00
1. 10. 1999	6,00	2,50	1. 7. 2005	1,75	2,00
1. 1. 2000	5,25	3,00	1. 10. 2005	1,75	2,00
1. 4. 2000	5,25	3,50	1. 1. 2006	2,00	2,25
1. 7. 2000	5,25	4,25	1. 4. 2006	2,00	2,50
1. 10. 2000	5,25	4,50	1. 7. 2006	2,00	2,75
1. 1. 2001	5,25	4,75	1. 10. 2006	2,50	3,00
1. 4. 2001	5,00	4,75	1. 1. 2007	2,50	3,50
1. 7. 2001	5,00	4,50	1. 4. 2007	2,50	3,75
1. 10. 2001	5,25	3,75	1. 7. 2007	2,75	4,00
1. 1. 2002	4,75	3,25	1. 10. 2007	3,25	4,00
1. 4. 2002	4,25	3,25	1. 1. 2008	3,50	4,00
1. 7. 2002	3,75	3,25	1. 4. 2008	3,75	4,00
1. 10. 2002	3,00	3,25	1. 7. 2008	3,75	4,00
1. 1. 2003	2,75	2,75	1. 10. 2008	3,50	4,25
1. 4. 2003	2,50	2,50	1. 1. 2009	2,25	2,50
1. 7. 2003	2,25	2,00	1. 4. 2009	1,75	1,50
1. 10. 2003	2,00	2,00	1. 7. 2009	1,50	1,00
1. 1. 2004	2,00	2,00	1. 10. 2009	1,25	1,00
1. 4. 2004	2,00	2,00	1. 1. 2010	1,00	1,00
1. 7. 2004	2,25	2,00	1. 3. 2010	1,00	1,00

Pramen: Česká národní banka, měnová politika, měnověpolitické nástroje; European Central Bank, Statistics, Monetary operations, Key interest rates

Graf č. 3 – Vývoj měnových kurzů české koruny (CZK), polského zlotého (PLN) a maďarského forintu (HUF) k euru (EUR) od prosince 2006 do března 2010

CZK/EUR



PLN/EUR



HUF/EUR



Pramen: <http://www.patria.cz>

Že jsou trendy ekonomického vývoje České republiky obdobné jako v jiných členských zemích Evropské unie, můžeme sledovat například také na vývoji kurzů měn střeoevropských nových členů EU vůči euru. Pohyby měnových kurzů české koruny, polského zlotého a maďarského forintu k euru od prosince 2006 do března 2010 znázorňuje graf 3. Je z něj patrné, že i když se v uvedeném období lišila konkrétní míra zhodnocování či znehodnocování měn České republiky, Polska a Maďarska, základní trendy jejich vývoje byly podobné. Nejprve měly tyto tři měny tendenci ke zhodnocování, nejsilnějšího kurzu vůči euru dosáhly všechny tři měny v červenci 2008. Poté následovalo období jejich výrazného znehodnocování. Nejslabších kurzů k euru dosáhla česká koruna a polský zlotý shodně 17. února 2009, maďarský forint pak 6. března 2009. Od té doby až do března 2010 pak u všech tří měn opět převažovala tendence k apreciaci jejich kurzů k euru.

Výše uvedené údaje o vývoji reálného hrubého domácího produktu členských zemí Evropské unie, o nastavení základních úrokových sazeb České národní banky a Evropské centrální banky nebo o pohybu kurzů měn střeoevropských nových členů EU ukazují na značnou podobnost vývoje těchto ekonomických ukazatelů mezi Českou republikou a dalšími členy EU a ilustrují skutečnost, že míra ekonomické nezávislosti České republiky na Evropské unii nebyla vysoká ani v období, kdy ještě neplatila Lisabonská smlouva. Potom však není zřejmé, jakou suverenitu České republiky, vztaženo k ekonomické oblasti, by mohla Lisabonská smlouva ohrožovat.

3. Závěr

V předcházejícím textu jsme hledali odpověď na otázku, jestli Lisabonská smlouva, která je od 1. prosince 2009 základním institucionálním rámcem fungování Evropské unie, nepřinese příliš velkou ztrátu suverenity České republiky v ekonomické oblasti, respektive nakolik může posilovat, nebo ohrožovat ekonomickou nezávislost České republiky.

Na tento problém existují různé pohledy a věnovaly se mu mimo jiné i dva přezkumy souladu Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem ČR, které prováděl český Ústavní soud v letech 2008 a 2009. Nejsilnější námitky vůči Lisabonské smlouvě z hlediska ztráty suverenity České republiky vznesl jako účastník obou řízení u Ústavního soudu prezident ČR Václav Klaus. Ve svých vyjádřeních konstatoval, že Lisabonská smlouva vede k tomu, že se právní řád Unie cítí být nadřazen právním řádům členských zemí EU, že Lisabonská smlouva zavádí dělbu kompetencí mezi Unii a členské státy, která je typická pro rozdělení kompetencí v rámci federálního státu, a že tudíž existují zásadní pochybnosti, zda Evropská unie i po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost zůstane mezinárodní organizací či institucí, anebo zda již nebude spíše entitou existující vedle svých členů a výhledově aspirující stanout dokonce nad nimi.

Ústavní soud ČR ve svých dvou nálezech, posuzujících soulad Lisabonské smlouvy s českým ústavním pořádkem, pojal otázku suverenity státu, včetně jeho suverenity ekonomické, nikoli izolovaně, ale v kontextu vývoje vnějšího prostředí daného státu, tedy v současnosti v kontextu globalizace. Podle vyjádření Ústavního soudu stát a jeho suverenity v současném globalizovaném světě prodělávají proměnu a žádný stát již není tak jednotnou oddělenou organizací, jak předpokládaly klasické teorie v minulosti. Dochází k přeskupování center moci v závislosti i na jiných faktorech, než je pouze moc a vůle jednotlivých suverénních států. Je proto bytostným zájmem Evropské unie vystupovat v globální soutěži jako významná a respektovaná síla. Integrace států v rámci Evropské unie může podle Ústavního soudu v konečném důsledku přinést ochranu a posílení suverenity členských států vůči vnějším, zejména geopolitickým a ekonomickým faktorům, např. i vůči nově nastupujícím světovým velmocem, u nichž lze jen těžko odhadovat budoucí hodnotové priority, kterým budou

ochotny podřizovat budování nového řádu globalizovaného světa. Z těchto úvah Ústavního soudu lze dovodit, že Lisabonská smlouva, která umožňuje další integraci Evropské unie, nepředstavuje ohrožení suverenity členských zemí EU, ale může naopak v rámci globalizované ekonomiky svrchovanost členských států Evropské unie posilovat.

Tento názor českého Ústavního soudu lze podpořit řadou statistických dat. Z nich plyne, že česká ekonomika je malá a velmi otevřená. To způsobuje, že Česká republika je ekonomicky silně propojena s vnějším světem a ekonomické události v zahraničí ji ovlivňují výrazněji, než je tomu u větších a méně otevřených ekonomik. Na intenzivně přijímané ekonomické podněty ze zahraničí pak musí reagovat i česká hospodářská politika. Tím je do značné míry omezena autonomie vývoje české ekonomiky i hospodářské politiky prováděné v České republice.

Česká ekonomika je rovněž do značné míry závislá na přílivu zahraničních investic, což ji činí ještě více závislou na událostech a rozhodování v zahraničí. Vysoká zásoba přímých zahraničních investic v české ekonomice zvyšuje vyjednávací sílu zahraničních, resp. nadnárodních korporací vůči vládě ČR. Její domácí hospodářská politika se pak do značné míry požadavkům nadnárodních firem podřizuje, aby nepodněcovala jejich odchod do jiných hostitelských zemí. Tím je omezena ekonomická suverenity České republiky více než skutečností, že vstoupila v platnost Lisabonská smlouva. Vliv rozhodování zahraničních investorů na vývoj české ekonomiky a realizaci české hospodářské politiky by se totiž uplatňoval i tehdy, kdyby Lisabonská smlouva nebyla ratifikována, a samozřejmě i tehdy, kdyby Česká republika nebyla členem Evropské unie.

Ekonomickou suverenity České republiky rovněž omezuje značná provázanost české ekonomiky s ekonomikou EU. Data o teritoriální struktuře českého zahraničního obchodu i přímých zahraničních investic, které přitekly do ČR, o vývoji reálného hrubého domácího produktu členských zemí Evropské unie, o nastavení základních úrokových sazeb České národní banky a Evropské centrální banky nebo o pohybu kurzů měn středoevropských nových členů EU přitom ukazují, že vysoká míra provázanosti ekonomik České republiky a dalších členských států EU byla charakteristická i pro období, které předcházelo vstupu Lisabonské smlouvy v platnost. Z tohoto hlediska tedy samotná účinnost Lisabonské smlouvy není tím faktorem, který by významně omezoval suverenity České republiky v ekonomické oblasti.

Můžeme shrnout, že malé a velmi otevřené ekonomiky, jako je Česká republika, nemohou v globalizované ekonomice disponovat příliš velkou mírou ekonomické nezávislosti. Pokud jsou tyto ekonomiky navíc silně provázány s ekonomikou Evropské unie, jako je tomu i v případě České republiky, mají značně omezenou ekonomickou suverenity také v rámci EU. Toto omezení ekonomické suverenity v rámci Evropské unie přitom existuje nezávisle na tom, jestli se fungování Unie řídí současnou Lisabonskou smlouvou, nebo předcházejícím zněním zakládajících smluv EU. Za těchto podmínek Lisabonská smlouva nemůže zásadním způsobem ohrožovat ekonomickou nezávislost České republiky v rámci EU, protože tato nezávislost byla nízká již před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost. Vůči světu mimo Evropskou unii však může účinnost Lisabonské smlouvy a těsnější evropská integrace paradoxně ekonomickou suverenity České republiky posilovat. Užší koordinace či harmonizace hospodářských politik v rámci integrovaného celku totiž může posilovat vyjednávací pozici Evropské unie, a tím i České republiky jako jejího člena, vůči nadnárodním korporacím nebo stávajícím či nově nastupujícím světovým velmocem.

Literatura a prameny

1. Calleo, D. P.: *Rethinking Europe's Future*. Princeton, Oxford, 2001
2. *Nález Ústavního soudu ze dne 26. listopadu 2008 ve věci návrhu na posouzení souladu Lisabonské smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství s ústavním pořádkem*. Sbírka zákonů č. 446/2008, částka 145, Česká republika
3. *Nález Ústavního soudu ze dne 3. listopadu 2009 ve věci návrhu na posouzení souladu Lisabonské smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství s ústavním pořádkem*. Sbírka zákonů č. 387/2009, částka 126, Česká republika
4. *The Global Competitiveness Report 2009-2010*. World Economic Forum, Geneva, 2009
5. *World Economic Outlook Update*. International Monetary Fund, January 26, 2010 (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/update/01/pdf/0110.pdf>)
6. Česká národní banka, měnová politika – měnověpolitické nástroje (<http://www.cnb.cz>)
7. Česká národní banka, statistika platební bilance – přímé zahraniční investice (<http://www.cnb.cz>)
8. Český statistický úřad, rychlé informace – archiv, zahraniční obchod (<http://www.czso.cz>)
9. European Central Bank, Statistics – Monetary operations, Key interest rates (<http://www.ecb.eu>)
10. Eurostat, Statistics by theme – Economy and finance, Balance of payments (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>)
11. Eurostat, Statistics by theme – Economy and finance, National accounts (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>)
12. Federal State Statistics Service, Special Data Dissemination Standard of the International Monetary Fund – Real sector, Main indicators of System of National Accounts (<http://www.gks.ru>)
13. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Quarterly National Accounts (<http://www.ibge.gov.br>)
14. International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, October 2009 (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2009/02/weodata/index.aspx>)
15. National Bureau of Statistics of China, Statistical data – Quarterly data (<http://www.stats.gov.cn>)
16. <http://www.patria.cz>