

Jak dá Lisabonská smlouva Evropské unii ústavní podobu nadnárodní federace

Úvod: Národy Evropy se nechtějí stát občany federace EU, řízené nedemokratickými principy, která by byla pod účinnou kontrolou německých a francouzských politických elit. Chtějí, aby jejich státy zůstaly nezávislými demokratiemi, jejichž zákony jsou vytvářeny politickými zástupci, přímo volenými občany. Odmítnutím Lisabonské smlouvy zachránilo Irsko sebe i Evropskou unii od veskrze špatné smlouvy, kterou by zamítli i ostatní občané evropských členských států, kdyby dostali příležitost o této smlouvě hlasovat. Tento článek vysvětluje, jak Lisabonská smlouva, stejně tak jako před ní Ústava pro Evropu, by změnila národní státy Evropy do provincií nedemokraticky řízené EU federace a proměnily by národy Evropy ve skutečné občany tohoto Evropského státu.

„Shromáždění produkce uhlí a oceli by mělo okamžitě zajistit zabezpečení společného základu pro ekonomický vývoj jako první krok k evropské federaci.“ (přidán důraz)

-Schumannova deklarace o vytvoření Evropského společenství uhlí a oceli, 9. května 1950

„Ústava je vyvrcholením evropského federálního státu.“

-Guy Verhofstadt, belgický předseda vlády, Financial Times, 21.června 2004

„Zevnitř to vypadá jako uspořádání založené na Smlouvách mezi státy. Zvnějšku to vypadá jako samostatný Stát.“

- Jens-Peter Bonde, From EU Constitution to Lisbon Treaty... euinfo.ie a euabc.com

„Stát může ratifikovat Lisabonskou smlouvu podepsanou v Lisabonu 13.12.2007, a může být členem EU založené působností této Smlouvy. Žádné opatření této Ústavy neruší platnost přijatých zákonů, daných právních aktů nebo opatření přijatých státem, které jsou vynuceny členstvím v Evropské unii, nebo nepředchází tomu, aby přijaté zákony, dané právní akty nebo opatření přijatá zmíněnou Evropskou unií nebo jejími institucemi, nebo orgány kompetentními z pověření smluv, které jsou zmíněny v této části, měly ve státě zákonnou sílu.“ (zvýraznění přidáno)

- 28. novela Ústavního zákona Irska 2008...První dvě věty navržené ústavní novely, které irští voliči odmítli 12.června 2008

**

Lisabonská smlouva je obnovenou Ústavou EU. Liší se od předchozích evropských smluv, neboť dává EU vlastní státní ústavu. Kdyby byla ratifikována, zakotvila by právně novou EU pod ústavní formou nadnárodní federace, čímž způsobila převrat v samotné EU a v jejích členských státech.

Podobně v první větě výše uvedené citace 28. novely Ústavního zákona, kterou odmítli irští voliči 12. června 2008, je implicitně obsažen fakt, že Lisabonská smlouva by založila ústavně novou Evropskou unii, která by byla právně a politicky odlišná od Evropské unie, kterou známe dnes. Navržený ústavní dodatek by býval dovolil Irsku stát se členem Evropské unie založené z pověření Smlouvy, jmenovitě Lisabonské smlouvy. První věta ústavního dodatku zřetelně rozlišuje, že polisabonská Unie by byla rozdílnou Unií od té, která vyplývá z Maastrichtské smlouvy o Evropské unii z r. 1992, což je Unie, jejíž jsme nyní členy. Naneštěstí, Irská statutární Komise pro Referendum, jejíž právní povinností bylo vysvětlit ústavní dodatky voličům, během kampaně za 5 milionů naprosto nepoukazovala na druhou část klíčové věty dodatku a omezila podstatu informace pouze na její první část – takto fatálně pomýlila irské voliče v otázce radikálnosti dokumentu, o kterém hlasovali.

„Evropská unie založená z pověření této Smlouvy“ kterou odmítla většina voličů v irském referendu, odpovídá Unii, na kterou se odkazuje 1. věta článku 1-I *Smlouvy zakládající Ústavu pro Evropu*, kterou voliči Francie a Nizozemí odmítli v referendu v roce 2005. Tato věta zní: „Tato Ústava zakládá Evropskou unii.“ Tato věta po řadě odpovídá následujícím větám v článku 1 pozměněné *Smlouvy o Evropské unii*, která byla připojena Lisabonskou smlouvou, pokud by tato Smlouva byla ratifikována: „*Touto smlouvou zakládají VYSOKÉ SMLUVNÍ STRANY mezi sebou EVROPSKOU UNII (dále jen „Unie“), jíž členské státy svěřují pravomoci k dosažení společných cílů. (...) 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 nástupkyní.*“¹

Ústavní smlouva z roku 2004 a Lisabonská smlouva, která ji následuje, by obě přiznaly ústavní formu nadnárodní Federace nové Evropské unii, kterou chtěly založit. Ratifikace Lisabonské smlouvy by vedla v konstituční a politickou revoluci toho, co dnes nazýváme Evropskou unií, a také revoluci v národním ústavním řádu Evropských členských států.

Mnoho Irských občanů a komentátoři si toho není vědomo, dokonce ani po červnovém referendu v roce 2008, neboť celý proces byl velkým zklamáním. Vysvětlení ústavního a politického rozdílu mezi před-lisabonskou a post-lisabonskou Unií je ještě více ztížen faktem, že stejný název, „*Evropská unie*“, je používán pro dvě entity, předlisabonskou EU a polisabonskou smlouvu, které se od sebe ústavně a politicky zásadně liší.

Lisabonská smlouva by s sebou přinesla ústavní revoluci tím, že by zásadně pozměnila obě existující evropské smlouvy, *Smlouvu o Evropské unii* (SEU) a *Smlouvu zakládající Evropské společenství* (SES). První si ponechává svůj název, zatímco druhá by byla přejmenována na *Smlouvu o fungování Evropské unie* (SFEU). Tyto pozměněné smlouvy by se de facto staly Ústavou polisabonské Evropské unie, kterou by založily nebo ustavily, ačkoli by formálně nebyly zvány Ústavou. EU by tak získala svoji ústavu nepřímou cestou spíše než přímou cestou, tak jak bylo navrženo v původní Smlouvě o Ústavě pro Evropu, kterou odmítli francouzští a nizozemští voliči.

Maastrichtská smlouva z roku 1992, na které byla ustavena současná EU, byla nazvána *Smlouvou O Evropské unii*, nikoli Smlouvou Unie (genitiv), neboť smlouva z Maastrichtu nezaložila celek s vlastní právní subjektivitou, který by mohl být zván Unií. Konsolidované smlouvy, pozměněné v Lisabonskou smlouvou, by založily skutečnou Evropskou unii, a Smlouva by se tak stala „*Smlouvou Evropské unie*“.

Opatření obsažené v Lisabonské smlouvě, podle kterého „*Unie nahrazuje Evropské společenství a je jeho nástupkyní.*“ (čl. 1, nová SEU) objasňuje, že polisabonské Unie by byla zcela novou entitou, neboť Evropské společenství, ke kterému se Irsko připojilo v roce 1973, by přestalo existovat. Evropské společenství je jedno z „evropských společenství“, na které se vysloveně odvolává Irská ústava a jejíž je nyní 27 států stále členem. Dalším společenstvím je Evropské společenství pro atomovou energii (EURATOM).

¹ Cit. Konsolidovaná verze Lisabonské smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu u založení Evropské unie. 2008/C 115/01 z 9.5.2008. <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2008:115:SOM:CS:HTML> (online dokument), datum poslední revize 18.10.2008, str. 16

Národní ústavy členských států by byly v polisabonské Evropě uchovány, ale státy by byly podřízeny nové ústavě Unie, jak ukazuje druhá ze dvou výše citovaných vět 28. dodatku Ústavního zákona Irska. Irská ústava a ústavy členských států by nebyly ústavami svrchovaných států, podobně jako si jednotlivé státy USA ponechávají svoji ústavu, ačkoli jsou podřízené Federální ústavě USA.

27 členských států, které by dobrovolně odsouhlasily poslouchat Evropskou svrchovanou autoritu v postoupených politických oblastech, by v této Ústavě umožnily přiznat EU nové pravomoci. Odkud jinud by konečně mohla nová Unie získat svoji moc? Tento tzv. „princip delegace“ (principle of conferral, pozn překl.) je normální ve všech klasických bottom-up Federacích, jako jsou USA, Německo 19.století, Švýcarsko, Kanada, Austrálie, kde původně suverénní Státy souhlasily s tím, že se vzdají svrchovanosti ve prospěch vyšší federální autority. Toto protirečí federacím, které byly založeny jednotnými státy požadujícími federální formu, například poválečné Německo, Rusko, Indie, Nigérie atd., které je možné nahlížet jako top-down federace.

Opatření Lisabonské smlouvy umožňující členskému státu vystoupit z EU (čl.50, pozměněná SEU) je také ke spatření v některých federálních ústavách. Toto opatření obsahovala např. jedna z prvních ústav SSSR. Zbývající vládní síly, které se týkají sociálních služeb a daňového systému nutného k jejich financování, by zůstaly s post-lisabonskými členskými státy. Státní svrchovanost by byla v nové post-lisabonské Unii rozdělena mezi Federální úroveň a úroveň národních států, jak je to běžné v klasických federacích.

Přeměna předlisabonské EU v polisabonskou EU, která bude mít stejný název, ale úplně jiný ústavní a politický charakter, se odráží ve změnách ve formální struktuře pozměněných smluv, které se stanou novou unijní ústavou. Obě dvě smlouvy mají mít stejnou právní sílu (čl. 1, nová SEU). Až dosud bylo určeno článkem 47 SEU, že *Smlouva o Evropské unii* je podřízena *Smlouvě zakládající Evropské společenství* (SES), které Lisabonská smlouva přejmenuje na *Smlouvu o fungování Evropské unie* (SFEU). Článek 47 SEU by v polisabonské situaci nahrazen článkem 40 pozměněné SEU, který stanovuje pouze podřízenost Společné bezpečnostní a zahraniční politiky (SBZP) ve srovnání s ostatními kompetencemi ustavenými ve Smlouvách. Nová Lisabonská smlouva by vložila nový Nadpis III institucím nové Unie do *Smlouvy o Evropské unii*, hlavní smlouvy, a vyjmula je ze *Smlouvy o fungování Unie*, současné SES, kde jsou v současné době ustaveny.

2. Smlouva by zmocnila polisabonskou Evropskou unii k jednání jako Stát ve vztahu k ostatním Státům

Smlouva zmocňuje polisabonskou EU jednat jako jednotný stát ve vztahu k ostatním státům. Abychom porozuměli, k jak dramatickým změnám povede Lisabonská smlouva, musíme si uvědomit, že to, co dnes nazýváme Evropskou unií, není stát. Není to dokonce ani jiná právní nebo statutární entita, neboť nemá vlastní právní subjektivitu, ačkoli podle návrhu některých právních vědců je embryonální právní osobou. Je jisté, že jméno „Evropská unie“ je v současnosti popisným právním termínem celku vztahů mezi 27 členskými státy a jejich obyvateli. Článek 1 současné *Smlouvy o Evropské unii*, který se liší od Maastrichtské smlouvy v r. 1992, jež založila současnou EU, to vysvětluje jasně v tomto tvrzení:

„Unie je založena na Evropských společenstvích doplněných politikami a formami spolupráce stanovenými touto smlouvou. Jejím posláním je utvářet vztahy mezi členskými státy a mezi jejich národy na základě soudržnosti a solidarity.“²

Tyto vztahy náleží do oblasti „Evropského společenství“, kde je nadnárodní evropské právo operativní, a do mezivládní oblasti zahraniční a bezpečnostní politiky na jedné straně a spravedlnosti a domácích záležitostí na straně druhé, kde členské státy kooperují svobodně jeden s druhým na základě udržení státní suverenity, a kde se evropské zákony nevztahují. Tyto odlišné oblasti- nebo „pilíře“ v EU terminologii – dohromady vytváří to, co dohromady nazýváme Evropskou unií.

Lisabonská smlouva by doopravdy zásadně změnila situaci, protože by vytvořila ústavně a politicky novou Unii pod stejným názvem, tedy „Evropská unie“. Na rozdíl od současné Evropské unie by ústavně nová Evropská unie byla právně odlišná a nadřazená členským státům, stejně jako jsou USA oddělené od a svrchované Massachusetts nebo Kansas, nebo jako federální Německo, které je nadřazené odlišným německým zemím.

Polisabonská Unie by podepsala smlouvy s ostatními státy ve všech oblastech jejich pravomocí a jednala by jako stát v mezinárodním společenství států. Hovořila by v OSN o společném stanovisku v otázce zahraniční politiky, stejně kdysi měl SSSR křeslo v OSN a některé jeho státy, jako Ukrajina a Bělorusko, by také měly své místo. Členské státy ponese závazek podporovat zahraniční a bezpečnostní politiku Unie „aktivně a bezvýhradně podporují zahraniční a bezpečnostní politiku Unie v duchu **loajality** a vzájemné solidarity a respektují činnost Unie v této oblasti.“(čl. 24.3 pozměněné SEU, důraz autoři) Slovo „**loajalita**“ ozřejmuje význam ústavní vazby.

Lisabonská smlouva by také EU dala politického prezidenta, ministra zahraničních věcí – který by byl zván Vysokým představitelem pro zahraniční a bezpečnostní politiku – diplomatické těleso s názvem Evropský ústav pro vnější činnost (EU External Action Service), a veřejného obhájce. Nová EU by přistoupila k Evropské Dohodě o lidských právech (ECHR), jak již učinila většina evropských států uvnitř a vně EU.

Polisabonská Unie by vytvářela většinu našich zákonů. V současné době Evropská **unie** evropské zákony nevytváří; vytváří je Evropské **společenství**. Pokud se chceme vyjadřovat přesně, neexistují dnes zákony „EU“, ale zákony „ES“. Kdyby byla Lisabonská smlouva ratifikována, vše by se změnilo, protože Lisabonská smlouva by zrušila Evropské společenství a nahradí jej novou unií, jejíž zákony budou v případě právního sporu svrchované národním zákonům.

Princip primátu a superiority evropského zákona nad zákonem členských států nebyl dříve v žádné evropské smlouvě uveden. Zatímco články I-6 dřívější *Smlouvy zakládající Ústavu pro Evropu* to jasně uváděly, Lisabonská smlouva tak činí pouze odkazem na právní precedenty Evropského soudního dvora v *Deklaraci č. 17 Prohlášení o přednosti práva*. Během dosavadních let byly uplatňovány principy (a) svrchovanosti evropského práva nad národním právem, (b) přímý efekt na území členského státu, jakkoli toto nebylo formálně schváleno vnitrostátním parlamentem, a (c) ústavní charakter právního řádu, z něž evropské právo vychází.

Pokud by Lisabonská smlouva byla ratifikována, evropské právo a národní právo by se zabývaly odlišnými oblastmi a předměty, tak jak je to normální ve státech federativního soustátí, kde jsou zákony vytvářeny na federální a krajské nebo regionální úrovni. Lisabonská smlouva by také dala moc EU vytvářet nadnárodní zákony, které jsou pro členské státy závazné ve 30 nových oblastech a

² Konsolidované znění Smlouvy o Evropské Unii a Smlouvy o Evropské společenství ve znění Aténské smlouvy čl 1 , a Smlouva o Evropské unii č. 92/C 191/01 (Maastrichtské smlouva, neoficiální znění), čl. A (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:321E:0001:0331:CS:pdf> a <http://eur-lex.europa.eu/cs/treaties/index.htm>). Obě verze jsou neoficiální. Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii z r. 2002, ze kterého je hlavně čerpáno a které bylo hlavním referenčním bodem Přístupové smlouvy ČR k EU, neexistuje v české verzi. (pozn. překl.)

keré by tak odebraly sílu vnitrostátním parlamentům a občanům, kteří parlamenty vytváří. EU by získala moc rozhodovat v mnoha specifických oblastech. Celkem by zde byla na 68 oblastí nebo záležitostí, kde individuální členské státy rozhodují o jejich podstatě a kde by během Lisabonské smlouvy ztratili právo veta nebo právo rozhodovat.

3. Míra ústavní změny, kterou navrhuje Lisabonská smlouva, není všeobecně připuštěna jako taková, protože stejný název – „Evropská unie“ – by byl používán dříve i poté, co Lisabonská smlouva vstoupí v platnost, a protože pojem EU „občanství“ byl uveden již v rámci Maastrichtské smlouvy, ačkoli Lisabonská smlouva by zásadně změnila ústavní povahu samotné Unie, jejích členských států a charakter a souvislosti občanství EU.

Změna politické a ústavní podstaty Unie, jejích členských států a jejích občanů by se odehrála ve čtyřech logických právních krocích, které jsou stanovené Lisabonskou smlouvou:

a) **Lisabonská smlouva by prvně založila Evropskou unii s plnou právní subjektivitou a plně nezávislou statutární jednotnou existencí**, a polisabonská Unie by tedy byla schopna fungovat jako jednotný stát ve vztahu k ostatním státům a ve vztahu k vlastním občanům (čl. 47 nové SEU, srv. čl. 281 Smlouvy o Evropském společenství);

b) **Tato nová Evropská unie by nahradila existující Evropské společenství a všechny pravomoci a instituce** (čl. 1, nová SEU). Stejně by převzala „mezivládní“ pravomoci v otázce zločinu a vnitřních záležitostí, zahraniční politiky a bezpečnosti, které jsou nyní mimo záběr evropské zákonodárné oblasti, a ponechává pouze některé aspekty společné zahraniční, bezpečnostní politiky a společné obrany mimo záběr nadnárodní moci (Hlava I SFEU, Hlava V nové SEU) ;

c) **Dá takto jednotnou ústavní strukturu nové Unii, kterou Lisabonská smlouva konstituuje nebo založí.** Evropské společenství zmizí a všechny oblasti veřejné politiky se stanou záležitostmi nadnárodního zákonodárného procesu EU buď potenciálně nebo fakticky, tak jako v každé federaci spojené jednou ústavou (čl. 4 (1) a 5 pozměněné SEU a čl. 1-6 SFEU). Říkáme „potenciálně“, protože mezi-státní smlouvy budou mít za úkol převézt ve svém výsledku menšinu zákonodárné pravomoci, kterou ještě budou členské státy mít, nové Unii v budoucnosti, nebo přemýknout moc zpět z nadnárodní úrovně na úroveň členských států, něco co se dosud nikdy nestalo. Při platnosti Lisabonské smlouvy by nadnárodní legislativní akty ve sféře společné zahraniční a bezpečnostní politiky ještě nebyly přijímány, a nová smlouva by potom měla za úkol toto změnit. Evropská komise, klíčový nadnárodní orgán, by nicméně získala právo iniciativy v oblasti zahraniční politiky skrze funkci Vysokého představitele, jehož působnost je Lisabonskou smlouvou navržena a to dokonce ve světle čl. 31.2 nové SEU³, a tak by v této záležitosti byla *de facto* získána „nadnárodnost“.

d) **Lisabonská smlouva učiní 500 milionů Evropanů skutečnými občany nové Federální unie, kterou by Lisabonská smlouva založila** (čl.9 nové SEU, čl. 20 SFEU), se všemi důsledky, mezi které patří oslabení současného statusu občanů svrchovaných států a jejím nahrazením za občanství spolkového státu nadnárodní evropské federace, které by se tímto také stali občany. Byli bychom tak vybaveni dvojím občanstvím, jako je tomu v klasických federacích.

4. Lisabonská smlouva by z nás učinila skutečné občany nové federální Unie, místo abychom zůstali nadále pouze teoretickými, symbolickými nebo čestnými evropskými „občany“, jako je tomu dosud. V ústavních termínech by to pro polisabonskou EU znamenalo nový zdroj demokratické legitimity. Populační velikost by se obratem stala základem evropského zákonodárného procesu stejně jako v jakémkoli sjednoceném Státě .

³ Čl. 31 (2) konsolidované SEU v Lisabonské smlouvě pojednává o podmínkách rozhodování kvalifikovanou většinou v Radě (ministrů) jakožto orgánu EU.

Člověk může být pouze občanem Státu a všechny Státy musí mít občany. Občanství v Evropské unii má v současnosti status „doplňkového“ státního občanství (čl. 17 SES) kde státní občanství je primární, přinejmenším z toho důvodu, že současná EU není Státem nebo dokonce korporací, jejíž členové by byli jednotlivci. Naše „doplňkové“ občanství v současné EU je proto pouze teoretické, symbolické a čestné.

Pozměněním právního charakteru Evropské unie by Lisabonská smlouva paralelně změnila význam unijního občanství. Smlouva by odstranila slovo „doplňkové“ na větu „*Občanství Unie doplňuje občanství členského státu, nenahrazuje je*“.⁴ To nenahradí naše národní občanství, ale poprvé by to z nás udělalo občany právě EU. Navíc k našemu státnímu občanství.

Bylo by to doopravdy dvojí občanství – nikoli dva odlišné státy, ale dvě úrovně jediného státu – což je normální ve federacích, které jsou založeny zdola zakládajícími státy vzdávajícími se své suverenity svrchované entitě, jak dějiny ukazují v případě USA, Německa 19. století, Švýcarska, Kanady a Austrálie. Takový vývoj by v případě Evropy dal podobné občanství 500 milionům evropským občanům, které by bylo odlišné a oddělené od občanství členských států. Ztrojnásobí občanství obyvatel německých federativních států. Irský výbor pro referendum nebezpečně selhal, když opomněla irské voliče seznámit s touto problematikou v informačním balíčku, který dostávali před červnovým referendem 2008, a to přes zákonem danou povinnost vysvětlit důsledky navržené změny evropské ústavy irskému lidu.

Práva a povinnosti spjaté s občanstvím nové EU by byla nadřazená právům a povinnostem spjatými s občanstvím Irska v jakémkoli případě sporu mezi těmito, kde důvodem je svrchovanost práva EU nad národním právem a ústavou národa.

Preambule *Smlouvy o Evropské unii* se odkazuje na cíl „*zavést společné občanství pro státní příslušníky svých zemí*“. Většina států připouští, že mezinárodně je možné uznávat pouze jedno občanství, časem bude pravděpodobně evropské občanství nazíráno ostatními zeměmi jako primární občanství s konečnou mezinárodní platností mnohem spíše než např. irské občanství, obzvláště pokud, jak navrhuje Lisabonská smlouva, vzniknou evropské ambasády a evropské diplomatické služby, které se budou mezinárodně zabývat otázkou občanství.

Významným federalistickým rysem polisabonské EU je fakt, že zákony budou vytvořené primárně na základě celkové velikosti populace, jako je tomu v jednotném státě, spíše než na základě vážení hlasů členských států, jak je tomu v přítomnosti. Současné evropské zákony jsou schvalovány kvalifikovanou nebo váženou většinou členských států, pokud dosáhnou 255 hlasů z 345, a tak dlouho, dokud nebudou hlasovat ve prospěch. Při platnosti Lisabonské smlouvy by byla rozhodnutí učiněna 15 státy z 27, pokud bude součet jejich obyvatel přesahovat 65% evropské populace (čl. 16.4 nové SEU).

Počet evropských občanů, o kterých se odvážíme tvrdit, že jsou pro nebo proti evropskému zákonu, se stanou hlavním rozhodujícím faktorem, na skladě kterého bude zákon přijat, ačkoli hlasovat budou ministři v Evropské radě ministrů spíše než samotní občané nebo jejich přímo volení zástupci. Německo a Francie samotné čítají téměř jednu třetinu evropské populace, takže kritérium počtu obyvatelstva by výrazně zvýšilo relativní váhu těchto a dalších Velkých Členských Států v procesu tvorby evropského práva. V případě platnosti Lisabonské smlouvy by například relativní váha Německa při tvorbě zákonů stoupla ze současných 8% podle smlouvy z Nice na 17%, zatímco váha Irska by klesla z 2% na 0,8%.

⁴ V originále jsou uvedeny pojmy *additional* a *complementary*, kde *complementary* ve významu doplněk do celku bylo v pozmeněné Lisabonské smlouvě nahrazeno pojmem *addition* ve významu přídavek, přídavně, ve smyslu nad celek samotný. Český překlad konsolidované Lisabonské smlouvy pracuje nicméně s pojmem *complementary*, jakkoli v originále je uveden pojem *additional*. V obou případech je možný překlad slovem „doplňkové“, nicméně za cenu ztráty významové hloubky ve vztahu k právním implikacím. (pozn. překl.)

Lisabonská smlouva vloží do pozměněné Smlouvy o Evropské unii nový článek 10: „*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 (...).*“ (čl. 1, 2) Toto opatření jasně stanovuje alternativní zdroj demokratické legitimacy, který je skutečnou výzvou pro právo národních vlád zastupovat své občany v EU. Výrazný rozdíl tak existuje mezi formulací Lisabonské smlouvy a právním základem současné situace EU, která je postavena na smlouvě z Maastrichtu: „*Unie je založena na zásadách svobody, demokracie, dodržování lidských práv a základních svobod a právního státu, zásadách, které jsou společné členským státům.*“ (čl.6 SEU)⁵.

Správně můžeme tvrdit, že Lisabonská smlouva představuje kvalitativně nový stupeň v postupném vývoji institucionální struktury směrem od evropských národních států, což pomalu ale jistě klade důraz na myšlenku demokratické legitimacy, kterou evropské instituce rozvíjí nezávisle na členských státech.

Koncepci přímého demokratického mandátu občanů v nové polisabonské Evropské unii posiluje dále doporučení, jež dává stejný článek vývoji politických stran na evropské úrovni, které by byly částečně financovány Evropskou komisí. O stranách se tvrdí, že „*přispívají k utváření evropského politického vědomí a k vyjadřování vůle občanů Unie.*“ (čl.10 odst. 4 nové SEU). Toto je také zdůrazněno požadavkem směřovaným na Evropskou komisi, která má obejít vnitrostátní parlament a „*udržují otevřený, transparentní a pravidelný dialog s reprezentativními sdruženími a s občanskou společností.*“ (čl. 11 odst. 2 SEU)

5. Lisabonská smlouva by vytvořila Parlament Unie pro nové občany Unie

Lisabonská smlouva by z poslanců Evropského parlamentu, kteří jsou podle dosud platných smluv „*zástupci lidu států sdružených ve Společenství*“ (čl. 189 SES) , učinila „*zástupce občanů Unie*“. (čl. 14.2 pozměněné SEU). Máme zde tak živou ilustraci ústavní změny, kterou by prodělala současná EU národních států a národů za vzniku nové Federální unie evropských občanů a jejich národních států – kde později zmíněné by byly v nové polisabonské Unii dále ústavně a politicky omezeny na místní nebo regionální úroveň.

Role Evropského parlamentu, který byl poprvé uveden v Římské smlouvě z roku 1957, původně koncipovaného jako skromný kontrolní mechanismus evropské exekutivy, zamýšlený spíše jako „*shromáždění*“ než jako Parlament, během schvalování a implementace smluv postupně rostla. Poslanci Evropského parlamentu, přímí zástupci evropských občanů, nyní mají spolurozhodující moc, která klade Parlament EU na přibližně shodnou úroveň s členskými národními státy v ještě více oblastech – včetně volby předsedy Evropské komise, jak se představuje Evropské radě. Lisabonská smlouva odráží změnu autority EU, která by pocházela přímo od občanů než z členských národních států, když jasně prohlašuje: „*Komise je jako sbor odpovědná Evropskému parlamentu*“ (čl. 17.8 pozměněné SEU). Evropský parlament schvaluje všechny členy Komise en bloc a může vyslovením nedůvěry vynutit rezignaci všech členů Komise jako sboru.

Naopak Rada ministrů – sestávající ze představitelů členských národních států – se zásadně proměnila z vůdčí autority evropské spolupráce, v níž členské státy jednaly na základě jednomyslné shody, směrem k „*horní komoře*“ představitelů států, kde hlasování se odehrává na základě kvalifikované většiny o evropské legislativě navržené Komisí. Lisabonská smlouva se zároveň chystá přiznat

⁵ Česká citace z konsolidovaného znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o založení Evropského společenství, Úřední věstník C 321E ze dne 29. prosince 2006, online publikace, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:321E:0001:0331:CS:pdf> (datum poslední návštěvy 29.10.2008)

v polisabonské EU více moci Evropským ministerským předsedům a prezidentům jakožto sboru Evropské rady.

6. Lisabonská smlouva by vytvořila politickou Vládu nové Unie

Lisabonská smlouva by proměnila Evropskou radu předsedů vlád a prezidentů v „instituci“ nové Unie (čl. 13 pozměněné SEU), jejíž činy nebo „ne-činy“ by podléhaly stejně jako v případě ostatních unijních institucí právnímu prozkoumání u Evropského soudního dvora (čl.263-265, SFEU).

Z právního hlediska by potom setkání Evropské rady nebyla „mezivládními“ shromážděními premiérů a prezidentů mimo nadnárodní evropské struktury, tak jako tomu bylo doposud. Premiéři a prezidenti by jakožto část nové evropské institucionální rámce byli ústavou vázáni „*podporovat její hodnoty, sledovat její cíle, sloužit jejím zájmům (...)*“ (čl.13.1 pozměněné SEU). Dále by také „*vymezovali její obecné politické směry a priority*“ (čl. 15 odst.1 pozměněné SEU).

Evropská rada by se tak stala vládním kabinetem polisabonské federální Unie. Její jednotliví členové by byli z ústavního hlediska zavázáni zastupovat Unii členskými státy a členské státy Unii, kde by v případě sporu mezi oběma měla přednost dříve zmíněná funkce.

Evropská rada předsedů vlád a prezidentů by jakožto instituce nové Unie byla z principu přístupna tlaku nebo řízení ze strany Evropského soudního dvora, aby zahájila kroky nutné k harmonizaci nepřímých daní, což představovalo „*narušení hospodářské soutěže*“ (distortion of competition, pozn. překl.), které nyní vyžaduje jednomyslnost, kdyby odmítala tak učinit nebo byla příliš pomalá (čl. 113 SFEU), nebo kdyby nedokázala zajistit, aby „*vlastní zdroje*“ nové Unie adekvátně odpovídaly jejím cílům (čl. 311 SFEU).

7. Federalistický charakter politického prezidenta nové Unie

Federalistický charakter „summitů“, tak jak jsou navrženy v nové Unijní struktuře, je dále zdůrazněn opatřeními, které by daly Evropské radě stálého politického Prezidenta na následujících pět let – úřad by byl obnovitelný jednou za dva a půl roku (čl. 15.6 nové SEU).

V jakémkoli dalším mezinárodním kontextu nenajdeme žádná shromáždění hlav států a vlád, kde by byl volen předseda nebo prezident na období několika let, zatímco jednotliví národní premiéři a prezidenti přicházejí a odcházejí. Federalistický charakter nového evropského úřadu Prezidenta je zdůrazněn také ve smluvním opatření, které této osobě upírá vnitrostátní funkci v jakémkoli národním úřadu a které ustavuje, že tato osoba by měla zajistit „*na své úrovni a v této funkci vnější zastupování Unie*“ (čl. 15.6 nové SEU).

Je součástí federalistického vývoje Unie, že předseda Evropské rady, čtvrtletního summitu prezidentů a předsedů vlád, by již více nebyl rotujícím předsedou vlády, ale stálým evropským úředníkem. Pokud bude prezident hrát svoji roli efektivně- včetně přípravy další legislativy a zastupování EU na mezinárodní scéně – potom lze předpokládat, že tato osoba na sebe vezme břemeno rostoucího statusu a důležitosti. Ve výsledku by bylo překvapující, kdyby zde v případné době nepřišly žádné návrhy na přímou volbu Prezidenta EU evropskými občany, k čemuž vybízel již francouzský prezident Sarkozy.

8. Federalistický charakter polisabonské Evropské komise

Co se Komise jakožto výkonného orgánu EU týče, opatření Lisabonské smlouvy, podle kterého by měl být počet Komisařů redukován jednou třetinou členských států (čl. 17, nová SEU) je pouze symbolicky významné odstoupení z principu „mezivládnosti“, neboť ten požadoval, aby měl každý členský stát nepřetržitě svého zástupce v evropském orgánu, který navrhuje všechny evropské zákony.

Dodatečným krokem k federální institucionální struktuře je opatření Lisabonské smlouvy, které by odebralo členským státům právo „*navrhovat*“ (propose) členy Komise – což zajišťuje, že každý

členský stát může v případě potřeby trvat na tom, že jeho návrhy budou ostatními přijaty jako podmínka přijetí jejich návrhů (čl. 214 Smlouvy o Evropském společenství) – nahrazení tohoto opatření právem činit pouze „připomínky“ (*suggestions*), o kterých rozhoduje nový prezident Komise (čl. 17.7 pozměněné SEU). Komise irského referenda v informační materiálu, zasílaném irským voličům v červnu 2008, opět nedokázala upozornit na toto významné opatření vyplývající ze smlouvy. Komise používala slovo „jmenovat“ (*nominate*) pro obě situace, jako by zde nebyl žádný rozdíl mezi právem navrhnout a právem učinit připomínku.

Smlouva zajišťuje, že jednotliví Komisaři budou vybráni na základě jejich „celkové způsobilosti a evropanství“, což je jedno z výběrových kritérií (čl. 17.3 pozměněné SEU). Prezident Komise bude mít také právo zamíchat jednotlivými portfolii Komisařů a podle libosti od nich požadovat rezignaci (čl. 17.6 pozměněné SEU). Tato opatření by v polisabonské EU vlastně dala předsedovi Evropské komise pravomoc ekvivalentní předsedovi národní vlády.

9. Lisabon by vybavil občany nové EU občanským zákoníkem

Všechny státy mají občanské zákoníky vytyčující práva svých občanů. V evropské federaci by to byla Listina základních práv EU. Lisabonská smlouva by ji učinila právně závaznou a měla by tak „stejnou právní hodnotu jako Smlouvy“ (čl. 6.1 pozměněné SEU). Toto dále zakotvuje princip, ve kterém mají evropští občané práva a povinnosti definované EU samotnou, které budou transcendentovat ta práva připoutána k jejich státnímu občanství. Listina bude doopravdy zahrnovat koncept, který EU určuje a je garantem Evropského občanství napříč hranicemi.

Listina bude závaznou ve vlastních evropských institucích a v členských státech implementujících unijní právo (Listina základních práv, čl. 51). Toto omezení práva a institucí EU je nicméně nerealistické, protože a) principy primátu a uniformity unijního práva znamenají, že členské státy by v implementaci nebyly vázány pouze Listinou základních práv, ale také „interpretací a aplikací národního práva ve shodě s unijními zákony“ (viz rozsudky Evropského soudního dvora ve Factortame, Simmenthal a ostatních právních případech); a b) Listina ustavuje základní práva občanů EU v oblastech, kde Unie nemá nyní žádné kompetence, např. zakázání trestu smrti, ochrana občanských práv během trestního konání. Kdyby byla ratifikovaná Lisabonská smlouva, podle unijního práva by bylo požadováno, aby práva uvedená v Listině základních práv EU byla garantována pro 500 milionů Evropanů jakožto občanů EU. Tvořila by součást právních nároků evropských občanů. Listina by jinak měla malý smysl. V procesu implementace práva EU budou členské státy muset implementovat lidská práva jako občanů EU společně s jejich právy jakožto občanů států.

EU již získala pravomoc v oblasti lidských práv v tom, že Evropský soudní dvůr může podle stávajících smluv vynášet rozsudky v otázce takových práv jako ne-diskriminace nebo rovnost. Právně závazná Listina nezavazuje nerozšiřuje moci nebo pravomoci Unie jako takové. Co by Lisabon udělal, by bylo, že by dal Evropskému soudnímu dvoru mnohem širší rozsah lidských a občanských práv, která by se stala předmětem interpretace a rozhodování.

V případě ratifikace Lisabonu můžeme pouze realisticky očekávat, že Evropská komise by včas přišla s návrhem evropského zákona, který by ve všech členských státech zajistil totožnou implementaci a záruky základních práv evropských občanů obsažených v Listině. Občané nové Unie by jistě nepožadovali nic menšího. Americké ústavní dějiny poskytují dostatečné důkazy radikálně federalizujícího potenciálu jurisdikce základních práv Ústavního soudu USA. Můžeme očekávat, že v polisabonské EU by to nebylo jiné.

10. Lisabon by formálně podřídil národní parlamenty nové Unii

Smlouva zdůrazňuje implicitně podřízenou roli národních parlamentů v institucionální struktuře nové Unie tvrzením, že „*Vnitrostátní parlamenty aktivně přispívají k dobrému fungování Unie*“ rozdílnými způsoby ustavenými v čl. 12 pozměněné SEU.

Pod záminkou posílení role národních parlamentů Lisabonská smlouva institucionalizuje jejich servilitu určením velmi omezené role v nových unijních strukturách. Národní parlament musí být informován a může podrobně prozkoumat návrhy právních aktů, zatímco Komise má za úkol projít navrhovanou legislativu, pokud proti ní vznese námitku nejméně jedna třetina Parlamentu, Komise se potom může rozhodnout pokračovat v projednávání nepozměněné legislativy, a to na základě rozhodnutí hlasováním kvalifikovanou většinou (Protokol o subsidiaritě a proporcionalitě, čl. 7.2).

V závěru je to samotná EU prostřednictvím Evropského soudního dvora, kdo má poslední právo rozhodovat pře o porušení subsidiarity (idem, čl. 8). Opatření ve Smlouvě, umožňující národním parlamentům stěžovat si Komisi, je pouze malá kompenzace za ztrátu demokracie, kterou lze rozumět ztráta až 68 vet národních parlamentů jako výsledek ostatních měn navržených Lisabonskou smlouvou. Národní parlamenty v každém případě ztratily většinu zákonodárných pravomocí v Evropském společenství/Evropské unii. Občané, kteří je zvolili, také ztratili svoji moc rozhodovat o těchto zákonech.

11. Lisabon dá nové Unii sebe-posilující pravomoci

To je patrné ve

a) větším rozsahu působnosti **klausule flexibility** (čl. 352 SFEU), podle které, pokud Smlouva nezajišťuje nezbytnou moc, která by umožnila Unii dosáhnout svých širokých cílů, Rada může přijmout vhodná opatření jednomyslně. Lisabonská smlouva by rozšířila působnost tohoto opatření z původní oblasti společného trhu na všechny nové unijní politiky vedené s cílem dosáhnout širších lisabonských cílů. Klausule flexibility byla po léta užívána k tomu, aby rozšířila zákonodárnou aktivitu EU;

b) navrženém **Zjednodušeném postupu přijímání změn** (čl. 48 pozměněné SEU), který by dovolil předsedům vlád a předsedům Evropské rady jednomyslně změnit přijímání rozhodnutí z jednomyslného na kvalifikované v *Smlouvě o fungování Unie*; a

c) několika „**passerellách**“ nebo „**západkových klauzulích**“ (ratchet clause), které by umožnily Evropské radě změnit jednomyslné hlasování na hlasování většinou v některých specifických oblastech, jako je právní spolupráce v občanských záležitostech (čl. 81.3 SFEU), v trestních záležitostech (čl. 83.1 SFEU), ve vztahu k evropskému veřejného obhájce (čl. 86.4 SFEU) a Víceletého finančního rámce (čl. 312.2 SFEU).

Závěr: Federace bez demokracie

Je obtížné přijít na jakoukoli oblast národního práva, která by v polisabonské EU nebyla zasažena evropským právem. Je těžké vymyslet nějakou hlavní funkci suverénního Státu, kterou by nová EU neměla, kdyby byla Lisabonská smlouva ratifikována. Zdá se, že jednou z těch hlavních je moc donutit členské státy vstoupit do války proti jejich vůli. Smlouva nicméně zajišťuje, že EU může vstoupit do války, zatímco členské státy se mohou „konstruktivně zdržet“ (čl. 14-16 pozměněné SEU).

Smlouva také obsahuje klauzuli vzájemné obrany (čl. 42.7 pozměněné SEU), kterou takto charakterizoval předseda Evropské komise J. M. Barroso v proslovu proneseném 4. prosince 2007. Tento závazek EU k „vzájemné obraně“ je třeba rozlišit od závazku účastnit se „společné obrany“ EU, jmenovitě společné evropské armády, kterou čl. 42.2 pozměněné SEU ustanovuje tak, že „postupné vymezení společné obranné politiky Unie (...) **povede ke společné obraně (...)**“ (přidáno zvýraznění)

Závazek Unie „zajistit si prostředky nezbytné pro dosažení svých cílů a pro úspěšné provádění svých politik“ (čl. 311 SFEU) znamená, že EU bude plně využívat svých vlastních zdrojů, aby dosáhla cílů, kde toto lze nahlížet jako udělení oprávnění k širokému zdanění a zvýšení daní. Tento článek zmocňuje novou Unii k „založení nové kategorie vlastních zdrojů“ a ve výsledku dotovat sebe samu prostřednictvím jakékoli daně, pokud Rada ministrů jednomyslně souhlasí a je to schváleno národními parlamenty, požaduje-li to ústava v daných státech. Pokud bude Lisabon schválen, žádné další smlouvy nebo referenda, která by povolila evropské daně, nebudou umožněna. V současné době zůstávají veřejné výdaje a míra zdanění nutné k financování na úrovni národních států. Je tomu z toho důvodu, že takové sociální služby jako zdraví, vzdělání, sociální zabezpečení a státní bytová výstavba, stejně jako policejní kontrola a veřejná doprava, nejnákladnější vládní nástroje, je stále většinou na této úrovni. I toto je běžné ve federálních státech jako USA, Německo atd.

Jean- Claude Piris, generální ředitel Právního oddělení Rady ministrů ve své známé knize *Ústava pro Evropu: Právní analýza (Cambridge UP 2006, str. 192)* poukazuje na EU jako na „Částečně federální Unii“. Člověk by mohl říct, že mnohem lépe ji charakterizuje „podstatně federální unie“. Piris by to odmítl, protože Unie je pouze částečně federální, není to federální stát. Mohli bychom spíše říci, že EU existuje podobně jako dříve zmíněné federace, které se vyvíjely v čase a které nakonec získaly vlastnosti státnosti, a že polisabonské EU by fakticky vlastnila všechny znaky plně vyvinutého státu. Právě tak to nastínil dřívější dánský poslanec Evropského parlamentu, Jens-Peter Bonde, autor *Lisabonské smlouvy: čitelná verze (The Lisbon Treaty: Readable Version): Zevnitř to vypadá jako Uspořádání postavené na Smlouvách mezi Státy. Zvnějšku to vypadá jako Stát sám.*“ (viz euinfo.ie a euabc.com)

Lisabonská smlouva by odsunula moc směrem od voličů v celé Evropě a od malých a středně velkých členských států k velkým státům. Polisabonské EU by měla svoji vlastní vládu, s legislativním, exekutivním a právním orgánem, svého vlastního prezidenta, vlastní občany a občanství, vlastní občanský zákoník a listiny lidských práv, měnu, ekonomickou politiku a zisk, vlastní právo uzavírat mezinárodní smlouvy, zahraniční politiku, ministra zahraničních věcí, diplomatické síly a hlas Spojených národů, vlastní trestní zákoník a státního žalobce. Vlastní již ve státě běžné státní symboly jako vlastní vlajku, hymnu, motto a roční státní svátek, Evropský den – 9. května – kdy se připomíná Schumannova deklarace z roku 1950, která navrhla vytvoření Evropského společenství uhlí a oceli jakožto „první krok ve federalizaci Evropy“, ačkoli všechny tyto symboly postrádají formální právní základnu ve Smlouvách. To je jediný malý rozdíl mezi Ústavní smlouvou z r. 2004 a Lisabonskou smlouvou.

Co se státní autority nové Unie týče, byla by zakořeněna ve vlastních Unijních výkonných, legislativních a právních institucích: Evropské radě, Radě ministrů, Komisi, Parlamentu a Soudním dvoře. **Bude se týkat také členský států a jejich představitelů, pokud implementují a budou uskutečňovat právo EU a interpretovat a aplikovat národní právo ve shodě s unijním právem. Členské státy by byly ústavně vázány Lisabonskou smlouvou.** Takto „státní správa“ EU, kterou

budou zastupovat například vojsko EU nebo policisté hlídkující v našich ulicích v uniformách EU, by jako taková nebyla vůbec třeba.

Připustíme-li specifické znaky každého jednotlivého případu, potom všechny klasické Federální státy, které se utvářely na základě moci podrobující níže postavené zakládající státy vyšší federální autoritě, se vyvinuly postupně, právě tak jak se stalo v případě EU. USA, Německo 19. století, Švýcarsko, Kanada a Austrálie jsou nejznámější příklady. Žádná z těchto zemí nebyla ustavena jako hotový suverénní stát. EU vlastně shromáždila své síly rychleji než některé z těchto federací – v krátkém dějinném okamžiku nějakých 50 let.

Klíčový rozdíl mezi klasickými Federacemi a navrhovanou novou EU spočívá v tom, že prvně jmenované, jakmile se jejich národy usadily, sdílely společný jazyk, dějiny, kulturu a národní solidaritu, které jim poskytly demokratickou základnu a učinily jejich státní moc pro veřejnost legitimní a přijatelnou.

Všechny stálé a dlouhodobé státy jsou založeny na takovýchto společenstvích, kde lidé hovoří společným jazykem a identifikují se vzájemně s druhým jako jeden lid – kolektivní „My“. Z důvodu této vzájemné identifikace, solidarity a pocitu pospolitosti menšina ochotně dodržuje pravidla většiny, protože nahlíží na většinu jako na „svoji“ většinu. Podobně většiny jsou ochotné respektovat základní práva menšiny, neboť je připisují „své“ menšině. To dává státům demokratický základ. V EU nicméně neexistuje evropský lid nebo „*demos*“ takového druhu. Smlouva z Lisabonu, stejně jako Evropská ústava před ní, jsou pokusem uměle vytvořit vysoce centralizovanou Evropskou federaci ze mnoha národů, států a obyvatelstva Evropy, systémem seshora dolů, bez jejich svobodného souhlasu a znalosti a v zájmu Velkých Států, které budou posléze ovlivňovat utváření politických rozhodnutí.

Pokud zde má být evropská federace, která je demokraticky přijatelná a politicky legitimní, minimální ústavní požadavek pro ni je ten, že její zákony by byly navrženy a schváleny přímo volenými zástupci lidu buď v Evropském nebo ve vnitrostátním parlamentu. Lisabonská smlouva nicméně tento návrh neobsahuje.

Poděkování: Tento dokument, který byl původně představen jako příspěvek na Národním fóru o Evropě, byl připraven Antony Coughlanem, tajemníkem, pro National Platform EU Research and Information Centre, tel. 01-8305792, internetová stránka: nationalplatform.org Je výsledkem kompilace mnoha zdrojů a spolupráce právníků v Irsku a kontinentálních právníků. Mimořádné díky patří Dr. Klausu Heegerovi, právnímu poradci Independence/Democracy Group v Evropském parlamentu, za jeho náhledy na ústavní charakter lisabonské Evropské unie. Tento dokument je vypracováním bodu 2 našeho hlavního dokumentu o Lisabonské smlouvě *Co by učinila Lisabonská smlouva (What Would the Lisbon Treaty Do)*. Čtenáři mohou využívat informace v tomto dokumentu volně a podle svého uvážení bez nutnosti uvedení nebo citace zdroje.

Dvě knihy: *Lisabonská smlouva – čitelná verze (The Lisbon Treaty – the Readable Version)* ukazuje přídatky a vypuštěné části, které by Smlouva způsobila v obou konsolidovaných EU smlouvách – *Smlouvě o Evropské unii a Smlouvě o fungování Evropské unie*. Konsolidovaná verze může být stažena z euinfo.ie a euabc.com. Editorem publikace je dřívější dánský MEP Jens- Peter Bonde a skupina právních poradců. Obsahuje detailní rejstřík témat, která mohou být pro čtenáře zajímavá, a a ukázat dopady Lisabonské smlouvy v těchto oblastech v případě ratifikace Smlouvy. Bonde, který byl členem Konventu o budoucnosti Evropy, kde byla navržena původní Evropská ústava, jejíž je Lisabonská smlouva přepracovanou verzí, napsal též knihu osvětlující a analyzující Lisabonskou smlouvu, ve které podává také příběh jejího vzniku. Publikaci lze stáhnout z internetu: euinfo.ie a euabc.com.