

MALÉ ZAMYŠLENÍ NAD VELKÝM PROBLÉMEM

JAROSLAV GRINC

Fakulta Sociálně ekonomická Univerzity Jana Evangelisty Purkyně v Ústí nad Labem, Česká republika

Abstrakt v rodném jazyce

Příspěvek se zabývá integračním a státotvorným procesem a institucionálními reformami v Evropě. Jeho ambicí je velmi stručný popis jen některých zásadních vývojových zlomů a nastínění možných východisek z tohoto neblahého stavu. Akcent je kladen na rétoriku představitelů Evropské unie a na její vnímání nejen občany členských států Evropské unie.

Klíčová slova v rodném jazyce

Integrační a státotvorný proces, institucionální reformy, Evropské společenství, Evropská unie, Smlouva o Ústavě pro Evropu, Lisabonská smlouva, symbolika, rétorika.

Abstract

The paper deals with the process of integration and state building and the institutional reforms in Europe. It aims for a concise description of some of the fundamental landmarks in the development of these phenomena and for an outline of possible foundations of a change of this unfortunate condition. The paper focuses on the rhetorics of representatives of the European Union and how is it perceived not just by the citizens of the European Union member states.

Key words

the process of integration and state building, institutional reforms, European Community, European Union, Union Treaty establishing a Constitution for Europe, Treaty of Lisbon, symbolism, rhetorics

Integrační a státotvorné snahy představitelů Evropské unie (EU) jsou nepřehlédnutelné, stejně jako způsoby jimi používané a neustále pozměňované a matoucí rétoriky nejen v této otázce. Bezkonceptní a chaotické snahy v tak závažné otázce dotýkající se mnoha milionů občanů členských států EU jsou způsobitelné k negativnímu pohledu na toto uskupení vzbuzující dojem výrazného chaosu a z něj vyplývající nedůvěry.

Lze konstatovat, že už samotný vznik státotvorného procesu byl provázen mnoha pochybnostmi a z původního zadání, kterým mělo být jakési shrnutí stávajícího primárního práva EU, jeho zjednodušení a zpřehlednění Konventem se stal zcela jiný dokument negativně přesahující demokratická pravidla a zásady.

Tehdejší předseda Konventu, Valéry Giscard d'Estaing měl dominantní postavení v tomto orgánu o sobě prohlásil, že je Georgem Washingtonem Evropy. Obklopil se svými spolupracovníky a tak došlo k tomu, že moc v Konventu byla soustředěna do malého okruhu lidí. Giscard d'Estaing se svými blízkými namísto shrnutí primárního práva a jeho zpřehlednění vytvořil dokument, který v překladu do češtiny obsahoval 856 stran textu a vytvořil tak jakousi nesourodou, megalomanskou a těžko uchopitelnou ústavu. Zcela odmítl jakékoliv hlasování o pozměňovacích návrzích, kterých bylo přes jeden tisíc. Pro ilustraci nutno konstatovat, že například ústava USA včetně dodatků má 17 stran textu.

Z tohoto dokumentu však není patrné, zda jde o návrh mezinárodní smlouvy či o klasickou ústavu, nicméně tímto dokumentem později zredukovaným na 482 stran textu vzniká zcela nová Evropská unie od dosavadní rozdílná ústavně, politicky i právně a v podstatě měl vzniknout nový evropský stát.

Název tohoto nepochybně významného a výrazně zredukovaného dokumentu (Smlouva o Ústavě pro Evropu) je do určité míry zavádějící a nejednoznačný a odtud je způsobilý k mnoha výkladům i k pochybnostem, což u dokumentu podobného významu lze považovat přinejmenším za nešťastné a přikláním se k závěru, že nejde o náhodu či o omyl. Jde o Smlouvu o Ústavě pro Evropu. Evropu pak každý občan chápe především jako zeměpisnou a demografickou část světa. Používanými a oficiálními názvy jsou však Evropské společenství a Evropská unie..

Základní a současně i zásadní otázkou je, zda šlo o klasickou ústavu tak, jak ji běžně každý obyčejný člověk vnímá ve své zemi, nebo jde o mezinárodní smlouvu? Tato nejednoznačnost u občanů vyvolávala přinejmenším rozpaky, u odborníků mnohdy protichůdné názory. Tyto názory pak odvádějí pozornost od samé podstaty obsahu tohoto dokumentu a od faktu, že po jeho přijetí by vzniknul zcela nový evropský stát se všemi atributy státu jako takového.

Poznamenávám, že i na toto téma bylo mnoho diskuzí nejen odborných, což dokumentuje složitost samotného názvu i obsahu tohoto dokumentu. Osobně jsem přesvědčen, že jde o ústavu, což lze částečně dovodit z názvu a zejména pak z obsahu tohoto dokumentu. Jasně a přesně označení a vlastní obsah má nepochybně zásadní význam ve schvalovacím procesu z pohledu souladu či nesouladu s vnitrostátním ústavním pořádkem členského státu, s možnostmi přezkoumání jeho souladu například Ústavním soudem České republiky.

Pokud jde o rozsah a obsah tohoto dokumentu, pak lze konstatovat, že původně neobyčejně rozsáhlý text byl jednoznačně nezpůsobilý k pochopení odborníkům, natož prostým občanům, kteří se k jeho obsahu měli vyjadřovat v referendu. Přepřacovaný text tohoto dokumentu byl také zbytečně obsáhlý, opět nejednoznačný, obtížně uchopitelný a téměř nestravitelný, což tento dokument do značné míry jako ústavu degraduje.

Přičteme-li k tomu skutečnost, že česká mutace tohoto dokumentu, kterou vydal Úřad pro úřední tisky Evropských společenství na straně druhé upozorňuje, že : „*Toto znění slouží pro dokumentační účely a orgány neodpovídají za jeho obsah*“, pak zřejmě není co dodat, neboť z již uvedeného lze mít i pochybnosti o autenticitě překladu a odtud i o vlastním obsahu tohoto dokumentu. Logicky se nabízí nejrůznější lingvistické možnosti překladu, které jsou způsobilé měnit smysl a význam některých významných ustanovení tohoto dokumentu, což lze pokládat za nepřijatelné. Ani s tímto faktem se dosud nikdo a tím méně seriózně a uspokojivě nevypořádal.

Skutečnost, že tento dokument nebyl v referendech ve dvou zakládajících státech přijat je pozoruhodná a rozhodně není nutné pouštět se do politické, sociální ani ekonomické oblasti těchto dvou států. Pouze pro ilustraci lze poznamenat, že např. ve Francii (a nejen ve Francii) vládne strach z cizinců a odtud i strach z nezaměstnanosti. Důvody odmítnutí Smlouvy o Ústavě pro Evropu byly sociální a nacionální, xenofobie Němců a Francouzů z Turků a dalších. Tyto skutečnosti nepochybně ovlivňují i další nejen členské státy a předznamenávají i další vývoj v Evropské unii.

Na téma jak dál s tímto dokumentem se odehrálo již mnoho diskuzí. Výsledky těchto odborných diskuzí jsou pro prosté občany obtížně dostupné, jsou mnohdy velmi teoretické a

vyžadující další nemalé odborné znalosti, přinejmenším velmi dobrou znalost ústavy příslušného státu a textu samotné Smlouvy o Ústavě pro Evropu.

Zvláštní na věci je další fakt, že těchto diskuzí se účastnili převážně odborníci a poněkud se zapomíná na prosté občany, na jejich vtažení do tohoto děje, na jejich názory.

Rizikem pro prosté občany, ale také pro samotný schvalovací proces nepochybně byla skutečnost, že převážná část prostých obyvatel Evropské unie od nichž EU požaduje jejich souhlas v referendech obsah tohoto dokumentu buď vůbec neznala a nikdy jej nečetla. Ta část obyvatel, která si tento dokument přečetla mu neporozuměla a za daného stavu tohoto dokumentu by jistě bylo nesprávné, po těchto občanech požadovat, aby se k tomuto dokumentu vůbec vyjádřili. Bylo by nepoctivé, aby vláda žádala občany o souhlas s něčím, co v podstatě neznají, s čím je nikdo objektivně a dostatečně neseznámil. Stejně tak by bylo nesprávné, aby za občany o takto významném dokumentu rozhodovaly parlamenty. Ostatně i průzkumy mezi našimi politiky odhalily jejich neznalost tohoto dokumentu.

Od tzv. přístupové smlouvy, přes neutěšenou dotační, agrární a další politiku Bruselu občané poněkud procitli, jejich počáteční euforie byla samotnou Bruselskou byrokracií výrazně rozptýlena, začínají být více pragmatičtí, o věci více přemýšlejí, dávají věci do souvislostí i se svojí budoucností. Je třeba říci, že Evropská unie nepředpokládala, že právě v kolébce EU nastane situace neschválení Smlouvy o Ústavě pro Evropu a proto nebyly připraveny žádné „krizové“ scénáře.

Po neschválení Smlouvy o Ústavě pro Evropu ve Francii a v Nizozemí vyvstala základní otázka, totiž jak dál v této souvislosti a po těchto událostech.

Vyskytla se celá řada nejrůznějších variant možných řešení dané situace a celého schvalovacího procesu od možnosti další smlouvy navazující na smlouvu z Nice pracovně nazvanou „Nice plus“ až po spekulace s vyloučením referend, tedy s vyloučením občanů z tohoto schvalovacího procesu a schválení tohoto dokumentu parlamenty jednotlivých členských států přes účelové výklady niceské smlouvy a dalších, přes jakési obsáhlé výkladové komentáře samotné Smlouvy o Ústavě pro Evropu, což lze považovat za velmi nebezpečné s nedozírnými následky.

Logicky je jasné, že prosazování Smlouvy o Ústavě pro Evropu proti velmi zřetelnému odmítnutí tohoto dokumentu ve Francii a v Nizozemí bylo a je velmi obtížné. V médiích se pracuje s pojmy „ústava je mrtvá“ atd., čímž je negativně ovlivňováno veřejné mínění i podmínky pro další rozšiřování. V nejednoduché situaci se nacházejí zejména malé státy, které tento dokument již schválili.

Pokud jde o Českou republiku, pak tyto teoretické úvahy byly podle mého názoru dovedeny do zcela absurdních závěrů mnohdy na můj vkus přece jen poněkud účelových na základě výkladů Ústavy ČR, ústavního zákona č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii, úvahy na téma možnosti přezkoumání jednotlivých částí Smlouvy o Ústavě pro Evropu Ústavním soudem České republiky prostřednictvím právního institutu souladu s ústavním pořádkem ČR a další souvislosti a úvahy, jejichž presentace jde nad rámec tohoto příspěvku a pečlivý právní rozbor by vyžadoval mnohem více prostoru. Téměř všechny tyto úvahy se zabývají sice významnými okolnostmi, nikoliv však samou podstatou tohoto dokumentu a odtud se pro prosté občany stávají i matoucími.

Lze konstatovat, že v České republice absentovala veřejná kampaň vysvětlující především občanům význam Smlouvy o Ústavě pro Evropu jako celku a tím méně její jednotlivé články. Nebylo jednoznačně rozhodnuto jakým způsobem bude tento dokument schvalován. Zda tento významný dokument nesporně omezující suverenitu ČR bude schvalován cestou parlamentní nebo všelidovým hlasováním. Důvod jakési politické neochoty seznámit občany s tímto dokumentem se může zdát například účelovým s cílem vyloučit všelidové hlasování.

Jsem toho názoru, že od politiků nejen v České republice by bylo poctivé, aby svým občanům a voličům zcela otevřeně vysvětlili pozitiva i negativa tohoto dokumentu a po veřejných diskuzích na toto téma rozhodnutí ponechali na občanech všelidovým hlasováním. Dále bych považoval za správné, aby byla provedena seriózní analýza nejen samotného dokumentu, ale i seriózní analýza důvodů odmítnutí tohoto dokumentu Francií a Nizozemím. Obávám, že k tomuto procesu u nás nedojde, což nepochybně zvýší ostražitost našich občanů, která by ve svých důsledcích vedla k odmítnutí tohoto dokumentu v referendu.

Jak jsem již uvedl, jde o ústavu nového evropského státu, který by jejím přijetím vznikl se všemi důsledky nejen mezinárodněpolitickými.

Vzhledem k tomu, že tento dokument ve známé formulaci je téměř neuchopitelný pro svoji zřejmou složitost a nejednoznačnost a také proto, že se svým rozsahem i obsahem poněkud vymyká obsahu klasických ústav a je pro občany nesrozumitelný, jsem přesvědčen o tom, že po jejím odmítnutí Francií a Nizozemskem bude velmi obtížně možné, aby schvalovací proces probíhal dále. Pokud by politické elity EU rozhodly o pokračování schvalovacího procesu tohoto dokumentu, pak jsem přesvědčen o tom, že tento proces by nedošel k pozitivnímu výsledku a naopak by došlo k výraznému oslabení pozice Evropské unie nejen uvnitř, ale i navenek. Napravit toto pochybení by nepochybně trvalo velmi dlouhou dobu, pokud by se to vůbec podařilo. Tato varianta by posílila tzv. euroskeptiky, nacionální zájmy jednotlivých zemí a další a v podstatě by došlo k rozvrácení Evropské unie ze všech stran.

Mnohé nastíněné a známé varianty řešení jsou po mém soudu nepřijatelné, neboť se zdají být pro občany nekorektní. Počáteční nechuť Bruselské byrokracie k přepracování tohoto dokumentu nepochybně vedl ke stagnaci Evropské unie, která se zcela jistě bude vyvíjet dále nejen na základě smlouvy z Nice. Evropská unie bude i nadále ovlivňovat členské státy na základě všech stávajících smluv, prostřednictvím svých Směrnic, Nařízení, Doporučení, Stanovisek a Rozhodnutí, prostřednictvím rozhodování evropských soudních struktur vždy s odvoláním se nejen na obsah přístupových smluv a dost možná, že ve svém rozhodování bude poněkud více opatrnější a k ožehavým otázkám i citlivější.

Téměř dvouleté „tápání“ představitelů EU nazvané „pauza na rozmyšlenou“ vyústilo v tzv. Lisabonskou smlouvu, která svým obsahem uniká Smlouvě o Ústavě pro Evropu toliko v tom, že se nikde nezmiňuje pojem ústava ani původní státní symbolika.. Svým obsahem však institucionálně kopíruje Smlouvu o Ústavě pro Evropu a v podstatě jen poněkud přitvrzuje vytvářením stejných orgánů za použití nového názvosloví a jejich prostřednictvím vytváří nový Evropský stát se všemi atributy. Povyšuje původní smlouvy, všechny směrnice a nařízení na zákon, čímž všechny členské státy nutí k určité a nepřiměřené retroaktivitě, to vše pod zcela novou rétorikou s původním obsahem a v podstatě se dovolává Smlouvy o Ústavě pro Evropu nepřímou či jinými prostředky a rétorikou. Státotvorné cíle jsou však stejné a nepřehlédnutelné. Odvolání na „změny pocházející z mezivládní konference z roku 2004“ nikoho nenechají na pochybách o snaze o legalizaci Smlouvy o Ústavě pro Evropu, kterou takto zahrnují do pramenů práva EU se všemi jejími důsledky z ní vyplývajícími a jejím zapracováním do stávajících smluv a to vzdor schválenému způsobu jejího přijetí všemi

členskými státy a vzdor jejího odmítnutí Nizozemskem a Francií. Nabízí se otázka, zda tato Smlouva vůbec může být pramenem práva za daného schvalovacího stavu a zda odmítnutím dvěma státy nebyla postavena mimo zákon.

Je otázkou, zda podobná hra s občany členských států EU je či není vůči občanům členských států korektní, do jaké míry je transparentní a důvěryhodná. Další otázkou je, zda tento postup představitelů EU je způsobilý vzbudit u občanů zájem či nezájem o společnou Evropu a v neposlední řadě je zde i otázka důvěry občanů v EU.

V Lisabonské smlouvě není zachován čtvrtý cíl Smlouvy o Ústavě pro Evropu, totiž, zjednodušení a transparence norem, kterých jen v letech 1998 až 2004 bylo vydáno 18 167 nařízení a 750 směrnic a nelze pominout značné množství rozsudků Evropských soudních struktur vytvářejících a dotvářejících právo EU, které v souhrnu dokonale zpřehledňují právo EU, které se tak stává téměř neuchopitelným a orientace v něm je víc než složitá. V této souvislosti je nutno položit otázku, proč tento čtvrtý cíl stanovený Smlouvou o Ústavě pro Evropu byl Lisabonskou smlouvou opuštěn? V této souvislosti nutno poznamenat rozdíl mezi směrnicemi, které jsou pro všechny členské státy závazné a přímo použitelné a nařízeními, která vyžadují transformaci ve všech členských státech EU, přičemž rozsudky Evropských soudních struktur jsou pro všechny členské státy závazné dnem jejich vyhlášení.

Snaha o přednost práva EU nad národními právy včetně práva ústavního je víc než patrná, stejně jako určité potlačení základních lidských práv, neboť katalog lidských práv EU je v některých členských státech s hlubokou právní kulturou a tradicí upraven transparentněji a více ve prospěch občanů. Ne nepodobně platí i v oblasti tzv. posílení subsidiarity či systému včasného varování. Také zde je výhoda ponechána Evropským zákonodárným orgánům, neboť např. možnost podání námítky v podobě odůvodněného stanoviska je jednak vázáno na nepříměně krátkou lhůtu a ve finále se hovoří o tom, že Evropské zákonodárné orgány takto podanou námítku či stanovisko zohlednit, ale nejsou jím vázány, přičemž tzv. přezkum je možný jen v případě, že námítku vznesou třetina národních parlamentů, resp. čtvrtina pokud jde o otázku justiční spolupráce a vnitřní bezpečnosti. Takovéto pojetí těchto právních institutů je nepřijatelné, protože prakticky nerealizovatelné a podobná rétorika je velmi nebezpečná.

Závěr je takový, že za současné situace jediným a také jediným korektním, demokratickým a právním řešením je zcela jednoznačná artikulace smyslu a cílů Evropské unie na základě konsensu všech členských zemí. Jednoznačná artikulace faktu, že Evropská unie má ambice na mezinárodní politické scéně pouze jako stát a přesně artikulovat zda půjde o federaci či o konfederaci. Teprve na základě jednoznačného vysvětlení a po shodě všech členských států je možné vypracovat přehlednou a zcela jednoznačnou ústavu, které porozumí každý občan tak, aby se v referendu mohl sám svobodně vyjádřit. V opačném případě by nepochybně došlo k jakési evropské diktatuře z historie dostatečně známé a k důsledkům, které jsou dostatečně popsány v historických dokumentech týkajících se podobných diktatur.

Kontaktní údaje na autora – email:

grinc@fse.ujep.cz