

## Michal Petřík: Evropa ve slepé uličce: Lisabonská smlouva a politická unifikace

vyd. 1. Praha : CEP - Centrum pro ekonomiku a politiku, 2008, 118 s.

Jiří Zeman \*

Ač se to na první pohled nemusí zdát, knih o evropské integraci je pořád málo (a těch v češtině ještě méně). Samozřejmě, že existuje spousta učebnic evropského práva, „čítanek judikatury Evropského soudního dvora“ a podobných publikací. Nicméně teoretická díla zabývající se daným, byť třeba velmi úzce vymezeným problémem, se příliš nevyskytují. Kromě jisté „myšlenkové plochosti“ je také problém nalézt knihu, která by o evropské integraci pojednávala kriticky – tedy dílo vyvážené, jež by s větší či menší mírou nadhledu zkoumalo tu kterou vybranou otázku způsobem reflektujícím její světlé i stinné stránky. Vhodným objektem takového vyváženého posouzení by mohla být Lisabonská smlouva.

Jistě, dnes i v češtině existují studie, jež se touto smlouvou zabývají. Vycházejí ale od autorů, kteří jsou – či z povahy věci musejí být – naladěni proevropsky (srov. Pítrová, L. a kol. Když se řekne Lisabonská smlouva: perspektiva fungování Evropské unie podle nového smluvního rámce, vyd. 1., Praha : Odbor informování o evropských záležitostech, Úřad vlády České republiky, 2008, 156 s.) anebo od autorů, kteří zatím poslední „novelizaci“ evropského primárního práva vnímají výrazně negativně. Pro člověka nestudujícího problematiku evropského práva podrobněji – třeba

i z primárních pramenů (tzn. samotných zakládacích smluv) – je pak velmi těžké vytvořit si o „smlouvě z Lisabonu“ vyváženou představu, umožňující mu následně přiklonit se na tu či onu stranu podle své vlastní stupnice hodnot i dalších kritérií.

Jednou z knih výrazně europesimistických je i dílko Michala Petříka „Evropa ve slepé uličce“ (Petřík, M. Evropa ve slepé uličce : Lisabonská smlouva a politická unifikace, vyd. 1. Praha : CEP - Centrum pro ekonomiku a politiku, 2008. 118 s.), poradce prezidenta republiky, pana Václava Klause.

Kniha, čítající 118 stran, je rozdělena do úvodu, pěti obsahových kapitol, závěru a příloh sestavených z vybraných návrhů částí změn zakládacích smluv. Předmluvu napsal prezident republiky.

V první kapitole („Základní pojmy evropské integrace“) autor vysvětluje některé základní instituty evropského práva, které ho činí jedinečným a jež jsou pro něho typické. Po stručném historickém nástinu se tak autor věnuje supranacionálnímu charakteru projektu evropské integrace, vyzdvihuje nejen sémantický rozdíl mezi předností práva ES jako takového a jeho toliko aplikační předností, zabývá se řízením o předběžné otázce. V rámci první kapitoly autor také poukazuje na

„násilný“ pokus prosadit Smlouvu o Ústavě pro Evropu. Evropská integrace přerostla podle autora v politickou unifikaci, kterou odstartovala Maastrichtská smlouva. Smlouva o Ústavě pro Evropu vznikla na základě Laekenské deklarace, která obsahovala federalizační a unifikační cíle. Autor má přitom za to, že autoři Smlouvy o Ústavě pro Evropu vykročili z rámce, který jim Laekenská deklarace vymezila.

„*Směrem k politické unii*“ se jmenuje kapitola druhá. Je uvozena takzvaným procedurálním desaterem – tedy deseti pravidly, která jsou základním kamenem každé demokratické diskuse o čemkoli – tedy i o Lisabonské smlouvě. Desatero je koncipováno tak, aby z něj vyplynulo právo České republiky na diskusi o Lisabonské smlouvě. Po desateru přichází komentář k samotnému vzniku Lisabonské smlouvy. Zde je především upozorňováno, že Lisabonská smlouva ve skutečnosti nevznikla v rámci mezivládní konference, kde by bylo diskutováno o jednotlivých návrzích Lisabonské smlouvy, nýbrž byla připravena jednou jedinou zemí, byť po zapracování připomínek jednotlivých členských států. Tento způsob vzniku prohloubil ještě více její nepřehlednou strukturu. Autor Lisabonskou smlouvu přirovnává k ústavnímu zákonu o československé federaci z 27. října 1968, kdy i tento ústavní zákon obsahoval mnoho samostatných částí, současně ale nerušil tehdejší Ústavu z roku 1960, pouze ji změnil. V obou případech tak vzniká nepřehledná směs původního a nového. Výslovným přáním autora přitom je, aby vznikla smlouva tak jednoduchá i stručná, že by nikomu nečinilo problémem přečíst jí celou (s. 40).

V „*Pilířích Lisabonské smlouvy*“ je podrobněji nahlíženo na některé změny, které Lisabonská smlouva přináší. Je vyzdvihován údajně závažný zásah spočívající v tom, že princip přednosti evropského práva (autor zde znovu upozorňuje, že jde toliko o aplikační přednost) se stal součástí primárního práva, ač byl původně formulován pouze judikaturou. Judikatura tak přestává být „pouhou judikaturou“ a stává se součástí závěrů mezivládní konference (s. 41). V této souvislosti si autor všimá, že při vzniku Lisabonské smlouvy se nikdy nehovořilo o odmítnuté Smlouvě o Ústavě pro Evropu, ale o „mezivládní konferenci z roku 2004“. Názvoslovný eufemismus byl také použit při změnách v názvech evropských institucí. Lisabonská smlouva tak již například nemluví o ministru zahraničních věcí EU ale o vysokém představiteli Unie pro zahraniční a bezpečnostní politiku. Jinak ale koncepci evropských orgánů přebírá ze Smlouvy o Ústavě pro Evropu. Se značným despektem recenzované dílko hodnotí též možnost vystoupení z EU. Výtky k doložce flexibility, k překlenovací doložce (tzv. *passerelle*) a ke sdíleným a výlučným pravomocem se pak zjevně drží díkce návrhu Senátu Parlamentu České republiky na posouzení souladu Lisabonské smlouvy s ústavními zákony, nově zakotvená konzultativní role národních parlamentů je hodnocena jako „bezzubá“.

Ve čtvrté kapitole nazvané jako „*Další změny zaváděné Lisabonskou smlouvou*“ autor v podstatě pokračuje v koncepci kapitoly třetí – tedy rozebírá další změny spojené s Lisabonskou smlouvou. Tentokrát se však již nejedná o „pilíře Lisabonské smlouvy“, ale o změny dílčí, méně významné. Je-li cílem Lisabonské smlouvy zdůraznit význam služeb hospodářského zájmu, pak to podle autora vede pouze k posílení ochrany veřejného sektoru před jakoukoli eventuální konkurencí ze strany sektoru soukromého. Ani jeden z dalších cílů EU – boj proti změnám klimatu – autor nehodnotí kladně. Jednak proto, že představuje další významný zásah do cílů a politik EU (rozuměj jejich rozšíření), jednak z důvodu pochybnosti o tom, zda jsou změny klimatu natolik významné, aby bylo nutno proti nim bojovat. Přistoupení EU k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod považuje Michal Petřík za zbytečné, neboť členské státy EU jsou smluvními stranami této Úmluvy. Navíc toto přistoupení přinese jen to, že Evropský soudní dvůr získá právo rozhodovat o právech občanů EU, a to i v případě, kdy tak činily samy členské státy – pravomoci EU tak budou i v tomto případě posíleny na úkor členských států. Naopak díky Lisabonské smlouvě EU nebude napříště zjišťovat nenarušenou hospodářskou soutěž, neboť tento cíl podle autora zmizel z kategorie obecných cílů EU.

Pátou kapitolu tvoří „*Případové studie – Unie mezi Laekenem a Lisabonem*“. Michal Petřík v této kapitole mj. dochází k závěru, že ačkoli je Česká republika *prima facie* zastupitelskou demokracií, což odpovídá jejímu kulturně-historickému vývoji, delegování suverenity na supranacionální organizaci je však právě oním příkladem, jenž by měl být schválen v referendu. V páté kapitole je dále (mezi jinými tématy) „drobnohledem“ nazírán termín *dvourychlostní Evropa*, autor se rovněž věnuje vztahu Lisabonské smlouvy a tzv. Benešových dekretů. K *dvourychlostní Evropě* Michal Petřík v zásadě poznamenává pouze to, že Česko sice není natěšeným iniciátorem ve smyslu „stále těsnější Evropy“ – zde má skutečně zařazen nižší rychlostní stupeň – z pohledu ekonomického růstu je však *tahounem EU*. U tzv. Benešových dekretů, resp. možnosti jejich zrušení, autor vychází z čl. 10 Ústavy, kde je řečeno, že stanoví-li tam specifikované mezinárodní smlouvy něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva. EU přitom výslovně v čl. 6 odst. 1 Smlouvy o EU ve znění Lisabonské smlouvy prohlašuje, že práva, svobody a zásady obsažené v Listině základních práv EU mají stejnou právní sílu jako zakládací smlouvy. V Listině základních práv EU se v čl. 17 odst. 1 stanoví, že nikdo nesmí být zbaven svého majetku s výjimkou veřejného zájmu, v případech a za podmínek, které stanoví zákon a při poskytnutí odpovídající náhrady v přiměřené lhůtě. Článek 19 odst. 1 Listiny základních práv EU zakazuje hromadné vyhoštění. Podle Michala Petříka nelze vyložit mylnou interpretaci, kdy citovaný princip nemožnosti hromadného vyhoštění, který české právo podle

něho nezná, a princip nemožnosti vyvlastnění bez spravedlivé náhrady v přiměřené lhůtě bude mít přednost před kterýmkoli principem zakotveným v takzvaných Benešových dekrettech, jež mají bez ohledu na svoje označení právní sílu zákona (srov. čl. 112 Ústavy). Tato právní „konstelace“ vyvolává podle autora, i přes zásadu zákazu retroaktivity a četné mezinárodněprávní záruky dané České republice, nepříjemný posun v této oblasti.

Asi nejdůležitější myšlenkou „Závěru“ (kapitoly 6) je konstatování upozorňující na to, že díky Lisabonské smlouvě může být naše země, poprvé ve své moderní a demokratické historii, v situaci, kdy bude součástí takových mezinárodně-politických mechanismů, jejichž změna se „obejde“ bez České republiky.

Z právě uvedeného obsahového nástinu recenzovaného dílka, kdy jsem se snažil takřka doslovně parafrázovat autorovy postřehy – byť s vědomím formálních chyb (používání termínu Benešovy dekrety, nepromyšlené užívání označení ES, EU atp.) – je zjevné, že kniha je až neuváženě jednostranná. Díky svému malému rozsahu také nedovolila autorovi mnohé jeho myšlenky více rozpracovat a učinit je transparentnější. Autorovi nečiní větší těžkosti použít cokoli a jakkoli (odkazy na československé socialistické zákonodárství počínaje a ústavou USA konče), jen aby obhájil svůj skepticismus. A přitom je to škoda, protože mnohé jeho postřehy jsou správné. Ukazují, v jaké nejistotě a v jakém napětí Lisabonská smlouva vznikla. Autor například správně ukazuje rozporuplnost vztahu mezi Lisabonskou smlouvou a Smlouvou o Ústavě pro Evropu. V Lisabonské smlouvě je totiž skutečně zachována téměř celá obsahová substance Smlouvy o Ústavě pro Evropu, na druhou stranu byla důsledně odstraněna jakákoli vnější podrobnost obou dokumentů. Smlouva o Ústavě pro Evropu měla tyto základní cíle – učinit EU: 1) efektivnější, 2) jednodušší, 3) snížit míru jejího demokratického deficitu, 4) zpřehlednit základní zakládací dokumenty. Souhlasím s autorem, že cíl sub 4) byl díky koncepci Lisabonské smlouvy, jako smlouvy „novelizační“, obětován. S hodnocením ostatních cílů to zdaleka není tak jednoznačné (a ani být nemůže). Nesporně například vzroste význam Evropského parlamentu (samozřejmě za podmínky, že Lisabonská smlouva začne platit). Vytýká-li Michal Petřík Lisabonské smlouvě vznik nových orgánů, resp. to, že z „ministra“ se stal „vysoký představitel“, pak na tom nevidím nic špatného. Tuto skutečnost můžeme totiž vnímat například i tak, že Smlouva o Ústavě pro Evropu chtěla dát občanům EU osobnosti, kterých by si mohli vážít, či s jejichž názory by mohli vyjádřit nesouhlas. Zmíněný mechanismus Lisabonská smlouva prostě převzala a zjevně neskrývá, kde hledala inspiraci.

Zastánci Lisabonské smlouvy často vyzdvihují její snahu o posílení zásady subsidiarity. Je pravda, že podmínky nastavení využití této zásady jsou definovány

poměrně přísně. Tato přísnost má ale svůj ospravedlnitelný důvod. Systém evropské legislativy si musí zachovávat svoji dynamiku – bylo tedy potřeba najít kompromis mezi onou dynamikou a možností dát všem 27 státům prostor ovlivnit ji ještě ve stádiu vzniku. Musíme si uvědomit, že značná dynamika je pro projekt evropské integrace velice důležitou součástí na rozdíl od národních států, které jsou spíše statické.

Co se týká přistoupení EU k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, osobně tuto skutečnost vítám, už třeba jen kvůli snížení výkladových rozdílů mezi Evropským soudním dvorem a Evropským soudem pro lidská práva. Doposud je praxe taková, že Evropský soud pro lidská práva nezasahuje do aplikace evropského práva (srov. rozsudek Bosphorus) a naopak Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod tvoří onen minimální standard (srov. i čl. 52 odst. 3 Listiny základních práv EU) a Evropský soudní dvůr doposud vždycky uznával „nadřazenost“ Evropského soudu pro lidská práva v oblasti rozhodování o lidskoprávních otázkách (to je ostatně je velmi důležité i pro otázku oněch Benešových dekretů, srov. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Josef Bergauer a další proti České republice). Na vzájemném respektu mezi Evropským soudním dvorem a Evropským soudem pro lidská práva podle mě nic nemění ani čl. 52 odst. 3 poslední věta Listiny základních práv EU, kde si Evropský soudní dvůr může ponechat jistou, zvláště politickou, autonomii. Rozhodně toto ustanovení tedy nelze vykládat tak, že by Evropský soudní dvůr chtěl za pomoci tohoto ustanovení, pod rouškou poskytování širší ochrany základním právům, narušovat základní právní principy, jež tvoří imanentní součást moderní právní kultury, zásadu *ratione temporis* nevyjímaje.

Lisabonská smlouva, jak vidno i z knížky Michala Petříka, není dokonalá. Mnohé mechanismy nově zavedené Lisabonskou smlouvou jsou z národního pohledu efektivní méně, než bychom si přáli. Nelze jim však upřít, že jsou poměrně rázným vykročením skýtajícím pro evropský integrační projekt tolik bytostně přirozenou dynamiku. To, zda se jedná o vykročení správným směrem, teprve uvidíme.

Kniha Michala Petříka, jak plyne z výše uvedeného, je podle mého názoru značně nevyváženou. Kniha potom budí dojem spíše „volebního programu“ než seriózního zamyšlení. Přesto má ale co říci – ovšem jen tomu, kdo už o dané problematice něco ví. To proto, že jen poučený čtenář se dokáže oprostít od autorovy zaujatosti a může se nechat inspirovat některými jeho pochybnostmi, které opravdu stojí za přemýšlení.

\* Jiří Zeman, doktorand Katedry ústavního práva a politologie Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno