

Konečný text uveřejněn jako:

ZBÍRAL, Robert. The Constitution for Europe (Autor: Jean Claude Piris). Právník, 2007, roč. 145, č. 2, s. 228-230.

Piris, Jean-Claude. The Constitution for Europe: A Legal Analysis. Cambridge : Cambridge University Press, 2006. xxiii + 267 stran.

Proces přípravy Smlouvy zakládající ústavu pro Evropu (dále jen ÚS) a následná analýza jejího textu byly v posledních letech v centru pozornosti odborníků (nejen) na evropské právo. I v České republice vyšlo několik monografií na dané téma, byť je nutné si přiznat, že některé z nich nesly stopy snahy o co nejrychlejší vydání. Po odmítnutí ÚS v referendech ve Francii a Nizozemí zájem odborných kruhů poklesl. Domnívám se, že je to škoda, neboť ať již ÚS vejde v budoucnu v platnost či nikoliv, jedná se o dokument, který má nesporné politické i právní důsledky, přinejmenším pro další směřování integrace.

Je obvyklé, že recenze knihy začíná představením osoby jejího autora. V tomto případě je to nutnost, neboť jméno pisatele patří mezi hlavní devizy publikace. Jean-Claude Piris působí jako generální ředitel právní služby Rady a těžko bychom našli osobu, která se orientuje v komunitárním právu lépe než on. Byl to Piris, který legendárně „zachránil“ Maastrichtskou smlouvu návrhem právního zakotvení dánského „opt-out“ po prvním neúspěšném dánském referendu v roce 1992 a i v dalších letech služba pod jeho vedením našla cestu z mnoha zdánlivě neprůchodných právních zákoutí. V kontextu obsahu knihy je ale důležitější, že Piris sloužil i jako vrchní právním poradce mezivládní konference upravující konventní návrh ÚS. Máme zde tedy osobu, která nejenže celý proces přípravy ÚS zažila „zevnitř“, ale přímo se i podílela na jednání a následném právním vycizelování konečného produktu.

Pirisovo jméno by tedy mělo být zárukou textu informativně vysoce kvalitního, naproti tomu existuje i hrozba, že defakto jako člověk zodpovědný za závěrečnou formu ÚS může mít k dokumentu osobní nekritický vztah, jehož se nezbaví ani v odborné publikaci. Následující řádky se pokusí odpovědět, kterým směrem se kniha The Constitution for Europe a její pisatel vydali.

Knihy je rozdělena do šesti kapitol. Hned první z nich reaguje na události ve Francii a Nizozemí a snaží se vyrovnat s již zmíněnými námitkami, že ÚS je „mrtvá a pohřbená“ a každá další kniha jí se věnující je ztrátou času. Piris popisuje průběh ratifikace a analyzuje příčiny neúspěchu ÚS v obou státech. Dokládá, že odmítnutí ÚS nesouvisí s odmítnutím integrace jako takové, ale s vnitrostátními politickými, hospodářskými a

sociálními problémy. Evropská rada se v červnu 2005 rozhodla pokračovat v ratifikačním procesu, což znamená jediné: neúspěšná referenda by se měla opakovat a ÚS není mrtvým textem. Základní podmínkou pro budoucí úspěch referend je ale vyjasnění konečné podoby evropského projektu, jehož hlavními „pány“ se musí cítit občané. Tato kapitola byla napsána a zařazena až dodatečně a vyznívá z ní nejistota, ve které se integrace v současné době nachází. Autor se spoléhá spíše na obecná doporučení než na konkrétní kroky vedoucí k napravení dnešní eurosklerózy.

Jádro textu počíná tedy až od kapitoly druhé. Piris si klade za cíl zodpovědět otázku, zda je ÚS politicko-právní revolucí, která přemění povahu vztahu Unie s členskými státy ve vznikající federální stát, či jestli se jedná pouze o krok v evolučním procesu stále bližší integrace. Druhá kapitola se věnuje přípravě ÚS, stručně rekapituluje události a důvody vedoucí ke svolání Konventu, jeho jednání i průběh mezivládní konference. Podrobněji je popsána role Pracovní skupiny právních expertů mezivládní konference, které byl autor předsedou. Tato problematika nebyla dosud v žádné literatuře zpracována, Piris dokládá, že bez zapojení pomoci právních odborníků by byl text ÚS právně nepoužitelný a Unie by se částečně ocitla v právním vakuu, o kontinuitě *acquis* ani nemluvě.

Třetí kapitola se zabývá změnami, které by ÚS přinesla do struktury a procesů Unie. 17 současných smluv a aktů tvořících primární právo by se sloučilo do jednoho textu, zmizely by dosavadní pilíře a Unie by získala právní subjektivitu. Zjednodušen a sjednocen je i systém právních aktů Unie a ÚS kodifikuje výslovně současná pravidla a zásady práva EU. Tyto kroky by usnadnily srozumitelnost Unie, 2800 stran dnešního primárního práva by se redukovalo na 560 (včetně Smlouvy o Euratomu). Vzhledem k charakteristice EU nebylo možné vyhovět požadavkům, aby ÚS byla krátká a snadno zapamatovatelná. Jsou to členské státy, které trvají na jasném vymezení pravomocí Unie, ostatně dle Pirise část III ÚS (obsahující polovinu délky ÚS) popisuje dělení a výkon pravomocí, nikoliv jednotlivé politiky, jak by její název napovídal.

Změny v institucionálním rámci EU rozebírá část čtvrtá. Autor uvádí, že každá instituce EU (jejichž počet se zvyšuje oficiálně z pěti na sedm) přijetím ÚS posílí, což je doloženo v samostatném rozboru každého orgánu. Nejostřejší výměnu názorů na mezivládní konferenci přinesl spor o rozdělení hlasů v Radě při hlasování kvalifikovanou většinou. Původním záměrem bylo, aby způsob hlasování byl spravedlivější a srozumitelnější než ve Smlouvě z Nice, postupnými kompromisy je ale konečný systém obsažený v ÚS nakonec ještě složitější a přijímání rozhodnutí bude obtížnější. Piris to považuje za „prázdné vítězství“ národních zájmů nad zájmem Unie jako celku. Dalším problémovým místem byla reforma Komise, kde řešení z mezivládní konference nahradilo nepoužitelný model

z Konventu, v tomto případě ale budou změny nutné bez ohledu na platnost ÚS již podle Smlouvy z Nice, která obsahuje ustanovení o nutnosti změn po 1. lednu 2009, pokud bude mít EU již 27 členů. ÚS ve snaze o zavedení více demokracie do procesu rozhodování svěruje více pravomocí i aktérům mimo institucionální rámec, především národním parlamentům a samotným občanům. Cílem ÚS je také flexibilnější fungování EU, dokument vymezuje množství nástrojů (passerelle klauzule, zjednodušená revizní procedura, různé druhy posílené spolupráce), které umožní prosadit i významné změny bez nutnosti potvrzení úprav primárního práva ratifikacemi v členských státech. Tyto postupy lze ale využít jen v určitých oblastech za předem přísně definovaných podmínek. Největší část publikace zabírá kapitola pátá, analyzující změny v obsahu primárního práva. Autor vymezuje sedm hlavních oblastí, ve kterých ÚS přináší hlavní posun proti dosavadnímu vývoji. Dokument zajišťuje lepší ochranu lidských práv a základních svobod, především skrz inkorporaci Charty a návrh přistoupení EU k Evropské úmluvě o lidských právech. Sporné je omezení platnosti Charty pouze pro výkon pravomocí Unie, občané se nezbytně budou cítit zmatení, že se nejedná o soubor práv obecně uplatnitelný v každé situaci. Dále autor popisuje posílení pravomocí EU v sektorech zahraniční a bezpečnostní politiky, obrany, soudnictví a vnitra, hospodářské a měnové unie, veřejného zdraví a sociální politiky. Aniž bychom zabíhali do podrobného rozboru, který Piris předkládá, lze shrnout, že podle jeho názoru dochází většinou pouze ke kosmetickým a zpřesňujícím úpravám současného stavu a ÚS nepřináší žádný mohutný přenos nových pravomocí na unijní úroveň. Uvedený závěr, pokud by byl všeobecně přijat, by se měl z čistě právního hlediska projevit i na způsobu ratifikace ÚS v České republice, jak na stránkách tohoto časopisu pregnantně odůvodnil prof. Malenovský (viz Malenovský, Jiří: K řízení o ratifikaci Smlouvy o ústavě pro Evropu: na okraj uvažovaného ústavního zákona o referendu, Právník č. 4/2005). Předposlední kapitola již přechází k hodnocení ÚS. Autor vychází z problémových okruhů, které předestřely deklarace z Nice a Laekenu a analyzuje, zda našla ÚS odpovídající řešení. Výsledek nemůže být jiný, než že v některých případech došlo k vylepšení, v některých ne, v jiných bude moci podat kvalifikovanou odpověď až skutečné fungování Unie řídící se ÚS. Z právního hlediska má dokument k revoluci daleko, EU stále nebude mít suverenitu (Kompetenz-Kompetenz), ÚS pouze učiní viditelnější již existující materiální ústavu Unie. Piris dokládá, že na rozdíl od argumentů mnoha odpůrců ÚS text nečiní Unii ani liberálnější, ani socialističtější, je udržován současný kompromis. Dokument lze ale považovat za významný krok z politického hlediska, kde ční silná symbolika termínů jako „vlajka“, „zákon“, „ministr“ a především samotná „ústava“. Politici se rozhodli pro šokovou terapii občanů, proto nás dosavadní průběh ratifikace nemůže překvapit.

V závěrečné kapitole Piris hledá odpověď na otázku, jaká bude finální podoba EU. Dle něj již nyní je EU „částečnou federální unií“ a tato forma zůstane zachována. Vývoj k federaci je nereálný, stejně tak ovšem i zachování plné suverenity národních států v globalizujícím se světě. Piris doporučuje, aby se Evropa nyní soustředila na konkrétní projekty, jimž by se zlepšilo celkové politické ovzduší, až následně je možné se pokusit dokončit ratifikaci ÚS. Přestože zatím ÚS neuspěla, hluboce zakořeněné základy integrace nemohou být rozloženy. Součástí knihy je i několik užitečných dodatků, z nichž za povšimnutí stojí tabulky, které poskytují vyčerpávající přehled právních základů pro přijímání legislativních aktů ve všech oblastech působení EU a jaké metody legislativního procesu či způsoby hlasování k těmto základům dle ÚS přináší. V šestém dodatku je srovnávací tabulka ekvivalencí článků ÚS a současných základních smluv, sedmý dodatek obsahuje seznam passerelle klauzulí. Nechybí ani bibliografie a podrobný rejstřík.

Recenzované dílo je dle mého názoru nejlepší dosavadní prací, která analyzuje proces přípravy a obsah ÚS. Piris dokázal skloubit zdánlivě protichůdné podavky odbornosti a srozumitelnosti. K druhému přispívá systém vysvětlujících tabulek, grafů a boxů, zejména ale skutečnost, že autor nezapomíná při výkladu problematiky ÚS na předchozí vývoj a vše je tak vysvětleno v kontextu. Pokud například jsou analyzovány změny, které ÚS přináší v oblasti obrany, je stručně představena dosavadní evoluce obranných aktivit EU od 50. let. Neznamená to ale, že by publikace byla příliš zjednodušující či pouhým přehledem, jádro textu tvoří čistě právní analýza. Pokud bychom byli nuceni upozornit na slabou stránku recenzované knihy, pak lze snad namítnout, že autor využil (a cituje) pouze zlomek literatury, která je k problematice ÚS k dispozici. Tato výhrada nemá ale na kvalitu textu vliv, Pirisův rozbor si vystačí povětšinou s textem právních předpisů. Nezvyklé u podobně na detail kladoucího právníka je ovšem označování Smlouvy základající ústavu pro Evropu jako „Ústavy“, lze to možná považovat za textovou zkratku, bohužel zde nikoliv významově nezabarvenou. Jestliže se vrátíme k otázce, kterou si autor recenze položil na jejím začátku, musíme přiznat, že J.-C. Piris rozhodně nenapsal knihu oslavující „jeho“ dílo, ale objektivní analýzu ÚS, ve které poukázal i na její problematické body. Publikace by měla být povinnou součástí knihovny každé osoby zabývající se problematikou Unie, doporučuji ji ale i jako první zastávku pro všechny zajímající se o právní stránku jednoho z nejdůležitějších dokumentů nového tisíciletí.

Robert Zbíral