

Návrh ústavy Európskej únie a Slovenská republika

Beáta ŠAKOVÁ – Drahoš ŠÍBL*

Draft Constitution of the European Union and the Slovak republic

Abstract

Article analyses Draft Constitutional Treaty that was submitted by Convention established by the decision of the European Council in Laeken summit in 2001. It is divided into two parts: the first one – Draft Constitutional Treaty – analyses main changes proposed by the Convention and the second one concentrates on the draft from the point of view of Slovakia. Authors analyse certain parts of Draft Constitution and position of current and new EU members and deal with „pros“ and „cons“ arguments. They concentrate on main changes in the European Parliament, European Council, Council of Ministers and European Commission. The final part describes the position of the Slovak republic within the Convention and points out at main critical issues.

Key words: convention, draft constitutional treaty, EU institutions, Slovak position

JEL Classification: F, F0, F02

Úvod

Zasadnutie Európskej rady v belgickom Laekene 14. – 15. decembra 2001 rozhodlo o vytvorení Konventu o budúcnosti Európy; ktorý sa má zaoberať budúcnosťou Európy. Úlohou konventu bolo vyriešiť to, čo sa nevyriešilo počas predchádzajúcej medzivládnej konferencie, ktorá viedla k návrhu Zmluvy z Nice. Na základe týchto úloh Konvent:

- navrhol lepšie rozdelenie právomocí medzi Úniou a členské štáty,
- odporučil zlúčenie zmlúv a právnu subjektivitu pre Úniu,
- navrhol zjednodušenie nástrojov používaných Úniou,

* prof. Ing. Drahoš ŠÍBL, DrSc. – doc. Ing. Beáta ŠAKOVÁ, PhD., Ekonomická univerzita v Bratislave, Obchodná fakulta, Katedra medzinárodného obchodu, Dolnozemska cesta 1, 852 35 Bratislava 5; e-mail: sakova@dec.euba.sk

- navrhol nástroje na posilnenie demokracie, transparentnosti a efektívnosti EÚ (zapojením národných parlamentov a zjednodušením rozhodovacích procesov),
- navrhol nevyhnutné opatrenia na zdokonalenie štruktúry a rozšírenie úlohy troch inštitúcií Spoločenstva s ohľadom na dôsledky spojené s rozšírením.

Na návrhu ústavnej zmluvy o budúcej podobe Európy pracoval Konvent 16 mesiacov. Diskutovalo sa počas 26 plenárnych zasadnutí. Práca Konventu sa začala 28. februára 2002 a skončila sa 10. júna 2003 prijatím návrhu. Prezident Konventu Valéry Giscard d'Estaing predložil návrh európskej ústavy talianskemu predsedníctvu 18. júla 2003.

1. Návrh európskej ústavy

Návrh ústavnej zmluvy tvorí východiskový dokument pre rokovanie medzi vládnej konferencie, ktorá má rozhodnúť o revízii doterajších zmlúv. Po prvýkrát išlo o otvorenú formu diskusie s účasťou čo najširšieho spektra európskej spoločnosti. Na Konvente sa zúčastnili vládni predstavitelia, členovia národných parlamentov (ktorí dostali prvýkrát možnosť, aby sa spolupodieľali na formovaní európskej politiky), členovia Európskeho parlamentu a ďalší predstavitelia. K otázkam sa mohli vyjadriť aj občania Európskej únie a asociovaných krajín prostredníctvom vytvorenej internetovej stránky. Zástupcovia trinástich kandidátskych krajín mali v Konvente **plnoprávne** zastúpenie.

Návrh ústavy sa skladá z *Preambuly* a štyroch častí. Prvá časť obsahuje *ústavné články*, ktorými sa zakladá Únia. Druhá časť obsahuje *Chartu základných práv*. Časť tri obsahuje *ustanovenia o vnútorných a vonkajších politikách EÚ*, časť štyri pozostáva zo *všeobecných a záverečných ustanovení* vrátane protokolov a deklarácií.

Preambula

Preambula ústavy zdôrazňuje, že Únia sa opiera o základné humánne hodnoty a vychádza zo svojho kultúrneho, náboženského a humanistického dedičstva. Odvoláva sa na to, že občania Únie sa rozhodli prekonať rozdelenie národov, ktoré sa začalo už v staroveku, a vytvoriť spoločnú budúcnosť. Preambula hovorí o „zjednotení [Európy] v rozmanitosti“ („*united in its diversity*“).

Časť 1

Časť 1 sa skladá z deviatich hláv (*titles*), ktoré sa ďalej členia na kapitoly. Európska únia sa opiera o základné práva zakotvené v *Charte základných práv*, ktoré tvoria druhú časť ústavy, ako aj o práva obsiahnuté v *Európskej konvencii o ochrane ľudských práv a základných slobôd*. Táto časť obsahuje ustanovenia o občianstve Únie a o právach, ktoré z neho vyplývajú. Ďalšia hlava ústavy sa venuje právomociam Únie.

Pokiaľ ide o *právomoci* Únie, tie sa odvíjajú od základných princípov: presun právomocí, princíp subsidiarity a princíp proporcionality. Únia koná iba v rámci právomocí, ktoré jej udelili členské štáty v ústave. Ostatné právomoci ostávajú naďalej v kompetencii členských štátov. Ostáva zachovaný princíp subsidiarity,¹ ako aj princíp proporcionality (t. j. obsah a forma opatrení Únie nesmú prekračovať rámec nevyhnutný na dosiahnutie cieľov zakotvených v ústave). Princípom proporcionality sa musia riadiť aj inštitúcie EÚ.

Nadradenosť práva EÚ nad národnou legislatívou je už priamo zakotvená v ústave. Právomoci Únie sú rozdelené do niekoľkých kategórií v závislosti od toho, do akej miery ich členské štáty delegovali na EÚ. Ak má Únia v určitej oblasti *exkluzívnu právomoc*, iba ona môže vydávať legislatívne akty. Exkluzívnu právomoc má Únia v menovej politike (v členských štátoch, ktoré prijali euro), v spoločnej obchodnej politike, colnej únii, ochrane morských biologických zdrojov v rámci spoločnej rybolovnej politiky. O *spoločnú („zdieľanú“) právomoc* sa Únia delí s členskými štátmi. Uplatňuje sa v oblasti vnútorného trhu, oblasti slobody, bezpečnosti a justície, v oblasti poľnohospodárstva a rybolovu (okrem ochrany morských biologických zdrojov), dopravy a transeurópskych sietí, energetiky, sociálnej politiky (na aspekty definované v časti III), v oblasti hospodárskej, sociálnej a územnej súdržnosti, životného prostredia, v oblasti ochrany spotrebiteľa, v oblasti verejného zdravia (spoločné ochranné ustanovenia), v oblasti výskumu, technologického rozvoja a vesmíru (definovanie a implementácia programov), v oblasti rozvojovej spolupráce a humanitárnej pomoci.

Pre oblasť hospodárskej politiky a politiky zamestnanosti platí tzv. *koordinácia*. Úlohou Únie je prijímať opatrenia na harmonizáciu hospodárskych politík, na prijímanie všeobecných usmernení (*broad guidelines*) pre tieto politiky. Osobitné ustanovenia sa týkajú členských štátov, ktoré prijali euro. Únia môže prijať iniciatívy (*initiatives*) na zabezpečenie koordinácie sociálnych politík členských štátov.

Podporné, koordinačné a doplnkové akčné kroky na európskej úrovni dopĺňajú opatrenia prijaté na národnej úrovni. Zahrnujú oblasť priemyslu, ochrany a zlepšenia ľudského zdravia, vzdelávanie, odborné vzdelávanie, mládež a šport, kultúru a ochranu občanov.

Osobitné *právomoci* má Únia v oblasti *spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky* – zahrnujú všetky oblasti zahraničnej politiky a všetky otázky súvisiace s bezpečnosťou Únie vrátane vytvorenia rámca na spoločnú obrannú politiku, ktorá môže viesť k spoločnej obrane.

¹ Národné parlamenty získali možnosť zúčastniť sa na rozhodovacom procese – budú dozeráť nad uplatňovaním princípu subsidiarity a Komisia ich bude informovať o nových návrhoch. Národné parlamenty získajú právo požiadať Komisiu, aby prehodnotila návrh, ak ho 1/3 alebo viac národných parlamentov bude považovať za porušenie princípu subsidiarity. Ak Komisia odmietne zmeniť návrh, alebo ho stiahnuť, národné parlamenty sa môžu obrátiť na *Súdny dvor* (Európsky súdny dvor), aby rozhodol, či je, alebo nie je návrh v súlade s týmto princípom.

Najpodstatnejšie zmeny obsahuje hlava IV, ktorou by sa mal zmeniť inštitucionálny rámec Únie. K hlavným orgánom Únie bude patriť aj Európska rada. Inštitucionálny rámec Únie bude pozostávať z Európskeho parlamentu, Európskej rady, Rady ministrov, Európskej komisie a Súdneho dvora.

Postavenie *Európskeho parlamentu* sa vďaka zmene rozhodovacích procedúr posilní. Inak sa prevratné zmeny Európskeho parlamentu nedotkli. Zaujímavé je však ustanovenie o maximálnej hranici počtu členov Európskeho parlamentu – nesmie prekročiť 736, a o minimálnej hranici – na 1 členský štát pripadajú štyria poslanci. Nový Európsky parlament by mal byť zvolený vo voľbách v roku 2009. O rozdelení poslaneckých miest má rozhodnúť Európska rada jednomyseľne, pričom návrh na rozdelenie miest predloží Európsky parlament, ktorý rozhodnutie Európskej rady musí následne odsúhlasiť.

Ústava prináša zmeny do postavenia a fungovania *Európskej rady*. Európska rada sa má stať plnoprávnou inštitúciou Európskej únie s vlastnými právomocami. V ostatných oblastiach jej úloha ostane v podstate nezmenená. Zmeny nastávajú v predsedníctve Európskej rady. Meniace sa predsedníctvo nahradí voľba stáleho predsedu (resp. prezidenta²) Európskej rady, ktorý sa bude voliť na 2,5-ročné obdobie kvalifikovanou väčšinou členských štátov. Európsky parlament sa nebude na tomto procese podieľať. Predseda Európskej rady nebude vystupovať vo funkcii prezidenta celej Európskej únie.³ Hlavná úloha predsedu bude pripravovať zasadnutia Európskej rady a v medzinárodných stykoch zastupovať Úniu. Predseda Európskej rady nemôže byť zároveň členom národnej vlády, môže však zastávať funkciu v niektorej inštitúcii Únie.⁴ Európska rada bude prijímať rozhodnutia hlasovaním v tých prípadoch, ktoré stanovuje ústava. V ostatných prípadoch sa uplatní konsenzus. Predseda Európskej rady a predseda Európskej komisie však nemajú právo hlasovať.

Postavenie *Rady ministrov* (skrátene Rada) sa vďaka zmenám v rozhodovacom mechanizme oslabí. Ústava mení aj spôsob jej fungovania. Zasadnutia Rady ministrov už nebude viesť minister krajiny, ktorá momentálne predsedá, ale každá Rada bude mať svojho vlastného predsedu na obdobie minimálne jedného roka. Systém rotácie musí zabezpečiť, aby v týchto predsedníctvách boli všetky krajiny zastúpené rovnako. *Rade pre všeobecné záležitosti* bude predsedáť minister zahraničných vecí Únie. Závažné zmeny sa dotýkajú hlasovania v Európskej

² Anglická verzia ústavy používa pojem *prezident*, my sa prikláňame k používaniu pojmu *predseda*, aby sme ho odlišili od prezidentskej funkcie hlavy štátu a aby sme zdôraznili fakt, že členské štáty sa na prezidentovi EÚ nedohodli.

³ V tejto otázke sa vyhrotil konflikt malých a veľkých štátov, preto sa prijal kompromis, na základe ktorého Európska únia nebude mať svojho vlastného prezidenta.

⁴ Niektorí analytici poukazujú na to, že takéto ustanovenie vytvára v budúcnosti priestor na to, aby sa funkcia predsedu Komisie zlúčila s funkciou predsedu Európskej rady.

rade a v Rade ministrov. Podľa doterajšieho systému *kvalifikovanú väčšinu* tvorila váha hlasov (62 z celkového počtu 87 hlasov), ak sa rozhodovalo o návrhu Komisie, a v ostatných prípadoch 62 hlasov najmenej od desiatich členov. Na základe Zmluvy z Nice kvalifikovanú väčšinu bude od roku 2005 predstavovať tzv. *trojitá väčšina* (hlasov, štátov a obyvateľov) – na prijatie rozhodnutia sa bude vyžadovať určitá percentuálna váha hlasov pochádzajúca od väčšiny členských štátov, a navyše sa pridáva *verifikačná doložka* (t. j. členský štát môže požiadať o preverenie, či väčšina hlasov zastupuje aspoň 62 % obyvateľov Únie). Ústava navrhuje kvalifikovanú väčšinu založenú na dvojitej väčšine: ak sa bude rozhodovať o návrhoch Komisie, túto dvojitú väčšinu bude tvoriť aspoň 50 % členských štátov a aspoň 3/5 (t. j. 60 %) obyvateľov Únie. Ak sa nebude rozhodovať o návrhoch Komisie, potom na prijatie rozhodnutia bude potrebných až 2/3 členských štátov zastupujúcich aspoň 3/5 obyvateľov Únie.

V Rade ministrov sa bude rozlišovať, či plní legislatívnu, alebo inú funkciu. Ak bude vykonávať legislatívnu funkciu, jej zasadnutia budú verejné.

Ústava zásadne reformuje aj Komisiu. *Európska komisia* sa bude skladať z 15 komisárov (vrátane predsedu a komisára pre vonkajšie vzťahy), s plným hlasovacím právom, a jedného komisára z každého členského štátu, ktorý nemá „hlasujúceho“ komisára. Ústava nerieši úlohu a rozdelenie kompetencií medzi týchto komisárov. Úloha Komisie ostáva nezmenená – bude slúžiť ako strážca zmlúv, udrží si monopol iniciatívy legislatívneho procesu a bude sa zodpovedať Európskemu parlamentu. *Nóvm* je v tom, že minimálne 25 % členských štátov môže spolu s Komisiou predložiť návrh legislatívy v oblasti justičnej spolupráce, spolupráce v kriminálnych záležitostiach a v oblasti policajnej spolupráce. Občania získavajú právo podať *petíciu Európskej komisii*, aby predložila návrh legislatívy v určitej oblasti. Nepodielajú sa však na voľbe predsedu Komisie (ani predsedov Rady ministrov či Európskej rady).

Komisiu bude teda tvoriť kolégium 13 rotujúcich (t. j. hlasujúcich) komisárov, predseda a podpredseda (ktorý bude zároveň ministrom zahraničných vecí Únie) a komisári bez hlasovacieho práva (po jednom komisárovi z ostatných členských štátov). Návrh ústavy zdôrazňuje, že napriek tomu, že v danom funkčnom období budú v pozícii riadnych (t. j. hlasujúcich) komisárov len zástupcovia 13 členských štátov – s členskými štátmi sa bude zaobchádzať na prísne rovnakom základe, pokiaľ ide o určenie postupnosti a času, ktorý ich štátni príslušníci strávia ako členovia kolégia; v dôsledku toho rozdiel medzi celkovým počtom funkčných období vykonávaných štátnymi príslušníkmi ktoréhokoľvek páru členských štátov nemôže nikdy predstavovať viac ako jedno funkčné obdobie. Každé nasledujúce kolégium teda bude mať také zloženie, aby uspokojivo odrážalo demografický a geografický rozsah všetkých členských štátov Únie.

Podľa rovnakých kritérií, aké platia pre členov kolégia, bude predseda Komisie vymenúvať aj nehlasujúcich komisárov, ktorí pochádzajú zo všetkých ostatných členských štátov. Tieto úpravy majú vstúpiť do platnosti 1. novembra 2009.

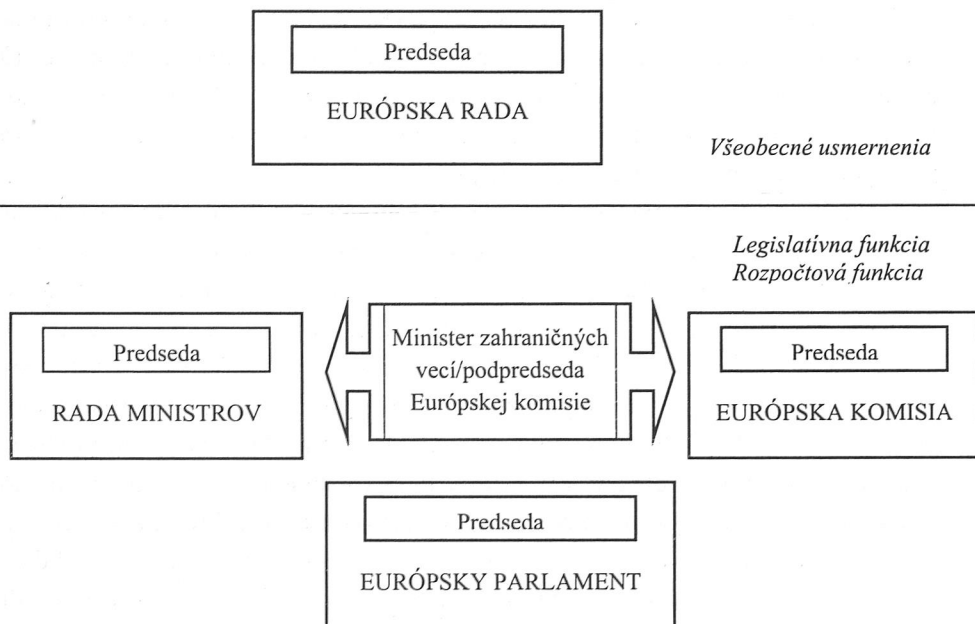
Uvedené ustanovenia komplikujú fungovanie Európskej komisie a v porovnaní s terajším stavom sa stane zložitejším orgánom.

Ústava hovorí o vytvorení funkcie *ministra zahraničných vecí Únie*. Volí ho Európska rada kvalifikovanou väčšinou so súhlasom predsedu Komisie. Nahradí doterajší post *vysokého zástupcu* pre spoločnú zahraničnú a bezpečnostnú politiku, a zároveň bude komisárom pre vonkajšie vzťahy. Bude predsedať Rade pre zahraničné veci, a zároveň bude vo funkcii podpredsedu Európskej komisie. Únia bude disponovať vlastnými diplomatickými službami. Doterajšie delegácie Európskej komisie sa pretransformujú na delegácie EÚ a budú podriadené ministrom zahraničia. Minister zahraničných vecí bude mať k dispozícii určité nástroje, zdroje z rozpočtu Komisie a politické smernice od Európskej rady a Rady pre zahraničné veci. Táto zmena by mala umožniť silnejšie postavenie a zastupovanie Únie na medzinárodnej scéne.

Súdny dvor bude pozostávať z *Európskeho súdneho dvora*, *Vysokého súdu (the High Court)* a *špecializovaných súdov*. Bude zabezpečovať správnu interpretáciu a aplikáciu ústavy.

Obrázok 1

Inštitucionálny mechanizmus EÚ navrhnutý ústavou



Osobitná kapitola sa venuje ostatným inštitúciám a orgánom Únie – *Európskej centrálnej banke, Dvoru audítorov* a poradným orgánom Únie – *Výboru regiónov* a *Hospodárskemu a sociálnemu výboru*. Konvent pri týchto inštitúciách neráta s nijakými zásadnými zmenami v porovnaní s doterajšou situáciou.

Ústavou sa menia **právne akty** Únie. Terajších 36 právnych aktov sa zredukuje na 6:

- *Európsky zákon (European law)* – obdoba terajšieho nariadenia,
- *Európsky rámcový zákon (European framework law)* – obdoba terajšej smernice,
- *Európske nariadenie (European regulation)* – obdoba terajšej sekundárnej legislatívy a implementujúcich právnych aktov,
- *Európske rozhodnutie (European decision)* – bude predstavovať regulačný nástroj,
- *Odporúčania (recommendations)* a *stanoviská (opinions)*.

Kým Európsky zákon a Európsky rámcový zákon sú legislatívnymi aktmi, Európske nariadenie, Európske rozhodnutie sú nelegislatívnymi aktmi. Všetky štyri sú právne záväzné. Odporúčania a stanoviská sú právne nezáväzné.

Európsky zákon a Európsky rámcový zákon sa prijímajú spoločným rozhodovaním s Európskym parlamentom. Žiaden zákon nemožno prijať bez súhlasu Parlamentu (okrem niekoľkých výnimiek).

Ústavou sa mení trojpilierová štruktúra EÚ, ktorú zaviedla Maastrichtská zmluva. Právne akty a procedúry sa budú uplatňovať na všetky oblasti politik, čo znamená zjednodušenie existujúceho systému. Osobitné ustanovenia však budú platiť pre spoločnú zahraničnú a bezpečnostnú politiku a rozpočet.

Novým ustanovením je možnosť členského štátu **dobrovoľne vystúpiť** z Únie. Takýto štát má možnosť opäť sa k nej pripojiť na svoju žiadosť a po splnení príslušných procedúr.

Časť 2

Druhá časť ústavy obsahuje **Chartu základných práv Únie**. Tým, že je priamo včlenená do ústavy, stane sa právne záväznou. Ústava umožňuje, aby EÚ pristúpila k *Európskej konvencii o ľudských právach*. Charta obsahuje ustanovenia o dôstojnosti, slobodách, rovnosti, solidarite, právach občanov, spravodlivosti.

Časť 3

Tretia časť ústavy sa venuje politikám a fungovaniu Únie. Konvent nedostal mandát, aby sa zaoberal touto časťou ústavy, preto ostávajú nezmenené. Aj keď sa náplň politik nemení, zmena inštitucionálneho a právneho mechanizmu EÚ sa ich nepriamo dotýka. Nové procedúry rozhodovania vytvorili paradoxné situácie v spoločnej poľnohospodárskej politike, v oblasti výskumu a koordinácie systémov sociálneho zabezpečenia, na ktoré upozornila Európska komisia a ktoré bude potrebné v záujme zjednodušenia doriešiť. Vnútorne sa člení na časť

o všeobecne aplikovateľných doložkách (zabezpečenie konzistencie medzi rôznymi politikami a aktivitami, odstraňovanie nerovností a presadzovanie rovnosti medzi mužmi a ženami, boj proti diskriminácii, ochrana životného prostredia, ochrana spotrebiteľa). Ďalšia hlava sa venuje vnútorným politikám a opatreniam:

- vnútornému trhu;
- hospodárskej a menovej politike;
- politikám v špecifických oblastiach (zamestnanosť, sociálna politika, hospodárska, sociálna a územná súdržnosť, poľnohospodárstvo a rybolov, životné prostredie, ochrana spotrebiteľa, doprava, transeurópske siete, výskum a technologický rozvoj a vesmír, energetika);
- oblasti slobody, bezpečnosti a justície;
- oblastiam, v ktorých Únia prijíma koordinačné, doplnkové a podporné opatrenia (verejné zdravie, priemysel, kultúra, vzdelávanie, odborná príprava, mládež a šport, ochrana občanov, administratívna spolupráca).

Ďalšia časť pojednáva o pridružení zámorských krajín a území. Piata hlava tretej časti obsahuje vonkajšie opatrenia Únie v nasledujúcich oblastiach:

- spoločná zahraničná a bezpečnostná politika,
- spoločná obchodná politika,⁵
- spolupráca s tretími krajinami a humanitárna pomoc,
- reštriktívne opatrenia,
- medzinárodné dohody,
- vzťahy Únie s medzinárodnými organizáciami a tretími krajinami a delegácie Únie,
- implementácia doložky o solidarite.

Časť o fungovaní Únie sa člení podľa jednotlivých inštitúcií na sekcie.

Dôležitý je oddiel 4 – spoločné ustanovenia pre inštitúcie, orgány a agentúry Únie, pretože sa týka rozhodovacích procedúr. Doterajší komplikovaný systém, ktorý bol založený na pravidle, že na rôzne oblasti sa uplatňovali rôzne rozhodovacie procedúry s rôznym spôsobom hlasovania, sa nahrádza štandardnou rozhodovacou procedúrou, tzv. bežnou legislatívnou procedúrou (*ordinary legislative procedure*), ktorá nahrádza doterajšiu spolurozhodovaciu procedúru. Rozširuje sa rozsah oblastí, na ktoré sa táto procedúra uplatňuje – z doterajších 34 sa zoznam rozšíri o 35 nových oblastí (napr. väčšina ustanovení v justícii a vo vnútorných záležitostiach bude spadať pod túto procedúru, rovnako aj niektoré aspekty spoločnej poľnohospodárskej politiky). Bežná legislatívna procedúra je založená na spolurozhodovaní, v ktorom má Rada a Európsky parlament rovnocenné postavenie, a na hlasovaní dvojitou väčšinou. Aj naďalej existujú výnimky, kde

⁵ Francúzi prebojovali právo veta na ochranu filmového, televízneho a hudobného priemyslu v medzinárodných obchodných rokovaniach. V tejto oblasti Únia nemá exkluzívnu právomoc.

platí právo veta a kde si hlavné slovo rozhodovania ponecháva Rada (týka sa to napríklad spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky, policajnej spolupráce, zdaňovania spoločností, boja proti daňovým únikom). Právo veta bolo v 17 oblastiach odstránené.

Ústava obsahuje tzv. doložku *passerelle*, na základe ktorej môžu členské štáty jednomyseľne rozhodnúť o presune oblastí, na ktoré sa uplatňuje jednomyseľnosť, do oblastí s väčšinovým rozhodovaním.

Posledné kapitoly sa venujú finančným ustanoveniam vrátane spôsobu prijímania rozpočtu a rozšírenej spolupráce. K zmenám v tejto oblasti nedošlo.

Časť 4

Záverečná časť ústavy obsahuje všeobecné a záverečné ustanovenia, protokoly a deklarácie.

Návrh ústavy Európskej únie prináša *zásadné zmeny*. Európska únia by mala získať právnu subjektivitu, ústavou sa zjednodušujú doterajšie zmluvy, štáty získajú možnosť dobrovoľne vystúpiť z Únie, zavádza sa inštitucionálna reforma, Európska únia by mala získať silnejšie postavenie navonok, legislatívny proces sa značne zjednoduší a sprehľadní a národné parlamenty získajú väčšie právomoci.

Vzhľadom na to, že návrh ústavy priniesol viaceré nové myšlienky a podnety, že sa dotýka v rozšírenej EÚ postavenia každého členského štátu, vznikli pri posudzovaní jeho jednotlivých častí rozličné protirečivé názory. V dôsledku toho sa do konca roku 2003 nepodarilo dosiahnuť jednomyseľný súhlas všetkých členských štátov EÚ so znením návrhu ústavy. Prioritným cieľom írskeho predsedníctva v prvom polroku 2004 sa stalo dosiahnuť dokončenie potrebných úprav.

2. Európska ústava a Slovenská republika

Rokovania o budúcej podobe EÚ v súvislosti s návrhom európskej ústavy sprevádzajú v rôznych smeroch protirečivé názory a postoje 25 zainteresovaných štátov. *Spokojnosť* s predloženým návrhom vyjadrili predovšetkým Veľká Británia, Francúzsko, Nemecko a Taliansko, *nespokojnosť* Španielsko, Poľsko, Rakúsko, Fínsko, ako aj viaceré malé krajiny (ČR, Maďarsko, SR a ďalšie). To sa premietlo do pozičných dokumentov, z ktorých vychádzalo rokovanie medzi vládnej konferencie.

Pokiaľ ide o Slovenskú republiku, vyslovila požiadavku mať svojho člena v Európskej komisii; zmeniť systém rozhodovania umožňujúci zvýšenie vplyvu menších štátov a zachovanie práva veta v niektorých pre SR citlivých oblastiach spoločnej európskej politiky; vyjasniť systém rotujúceho predsedníctva v EÚ;

v Preambule doplniť zmienku o európskych kresťanských hodnotách a dedičstve; namiesto názvu *Ústava* prijať názov *Ústavná zmluva*. Vládna pozícia neobsahovala požiadavky vyslovované niektorými našimi politickými kruhmi, a to požiadavku zakomponovať do ústavy zmienku o Bohu, vypustiť z nej Chartu základných práv a odmietnuť zavedenie postu európskeho prezidenta.

Pripomienky štátov, ktoré mali *pozitívny postoj* k zneniu návrhu ústavy, mali rozličnú povahu. Napríklad Francúzsko presadzovalo právo veta v oblasti kultúry a odmietlo zmienku o kresťanských hodnotách. Nemecko žiadalo uplatnenie práva veta v azylovej a imigračnej politike. Veľká Británia trvala na tom, aby obranná politika EÚ nebola v rozpore s NATO. Taliansko chcelo rokovanie medzivládnej konferencie skončiť do decembra 2003, čo sa vzhľadom na závažnosť rokovania nestretávalo s kladným ohlasom všetkých účastníkov.

Pokiaľ ide o štáty vyjadrujúce *nespokojnosť* s návrhom ústavy, Poľsko a Španielsko presadzovali zmeny v systéme hlasovania v Rade ministrov a požadujú zachovanie princípov zmluvy z Nice, ktoré zvýhodňovali menšie štáty oproti väčším. Menšie štáty, vrátane SR, zase presadzovali rovnaké postavenie s veľkými, realizáciu zásady každá krajina – jeden komisár a zmeny pri hlasovaní v Rade ministrov.

Rozličné názory na obsah a charakter európskej ústavy vyvolávali zásadnú otázku: *Potrebuje vôbec EÚ ústavu?* Inak povedané, má vývoj smerovať k „*EÚ ako štátu*“ alebo „*EÚ ako únii štátov*“? Ide teda o staronový problém: „*Vlast' Európa*“ alebo „*Európa vlastí*“?

K entite Európskej únie vedie jej právna subjektivita; nadradenosť práva EÚ nad právom národných štátov v rámci kompetencií EÚ; prechod k jednomyseľnosti pre členov hospodárskej a menovej únie (jednotná menová politika); zriadenie prezidenta Európskej rady; zavedenie funkcie ministra zahraničných vecí EÚ; prechod k väčšinovému hlasovaniu atď.

Kroky týmto smerom vedú k zmene charakteru EÚ. Proti tomu však stojí fakt, že EÚ sama sebe nemôže udeliť nové právomoci, ktoré by takýto vývoj umožnili. Základom EÚ sú nateraz štáty, čo hovorí pre ústavnú zmluvu, ktorá má konštitutívny charakter (rieši vzťahy medzi svojimi inštitúciami), kým ústava vytvára základ EÚ ako štátu (štát štátov). Prirodzene, bude záležať na tom, s čím napokon členské štáty budú súhlasiť, aké prostriedky a nástroje zo svojich právomocí odovzdajú Európskej únii. V konečnom dôsledku Európska ústava bude podliehať ratifikácii členských štátov.

Slovenská republika do značnej miery pociťuje skutočnosť, že naše postoje nie sú celkom zreteľné, že nám chýba stratégia a formulácia jasných cieľov – prečo chceme do EÚ vstúpiť, čo tam chceme v strednodobej i dlhodobej perspektíve dosiahnuť. Niekedy sa zdá, akoby dosiahnuť vstup do EÚ bolo naším

koncovým cieľom, nie začiatkom nášho snaženia, ktoré by vyústilo do prekona-
nia zaostávania a do napredovania SR. Nadšenie z nadobudnutia zvrchovanosti
v roku 1993 vystriedali obavy z jej straty po vstupe do EÚ. Bez väčšieho po-
všimnutia ostáva skutočnosť, že po vzniku samostatnosti SR sa mnohé z tejto
zvrchovanosti vytratilo, či už ide o náš vstup do viacerých medzinárodných or-
ganizácií, alebo odovzdanie mnohých oblastí našej ekonomiky do rúk medziná-
rodných korporácií, poskytovanie preferencií zahraničným investorom a pod.
Neraz sa zabúda na to, že žijeme v ére globalizácie, ktorá prináša nielen pozitíva,
ale aj riziká a nevýhody.

Väčšina občanov SR vyjadruje pozitívny názor na vstup do EÚ. Časť sloven-
skej politickej scény síce slovne vstup do EÚ prezentuje ako úspech našej zahra-
ničnej politiky, súhlasí s ním, zároveň sa však snaží zachovať existujúci status
quo, neprejavuje príliš veľký záujem o to, aby EÚ v súlade s logikou svojho
vývoja išla hlbšie, akcentuje názor zachovať právo veta.

Vzniká dojem, že sa nezohľadňuje skutočnosť, že člen Európskej komisie ne-
môže a nesmie presadzovať národné záujmy, ale musí rešpektovať záujmy EÚ.
Hlas proti rozhodovaniu kvalifikovanou väčšinou je de facto hlasom za zachova-
nie možnosti blokovat' (a nie budovať) rozhodovanie. Obavy z posilnenia moci
veľkých štátov – ak sa prijme európska ústava – nezohľadňujú možnosť spájať
postoje malých štátov proti tejto moci. Pozabudlo sa, že ústava dáva EÚ väčšiu
váhu, posúva veci dopredu, posilňuje jednotu. Federálne prvky napokon ústava
nevytvára, tie dnes už existujú (Európsky parlament, Európsky súdny dvor atď.).
Proti nim už v EÚ pôsobia odstredivé (protifederálne) sily (napr. zo strany Veľ-
kej Británie alebo škandinávskych štátov). Nové členské štáty by ich posilnili.

Veľmi dôležitá otázka znie: *Nie sú postoje proti európskej ústave motivované
obavami niektorých politických činiteľov, že by stratili terajšie privilégia, svoje
interpretácie domácej ústavy, že vstupom do EÚ budú vo väčšej miere nútení
rešpektovať názory svojich občanov a dodržiavať práve ustanovenie vlastnej
i európskej ústavy?*

3. Európska ústava a ďalší vývoj Európskej únie

Návrh európskej ústavy je rozsiahly dokument. Zakotvuje mnohé z toho, čo sa
v doterajšom priebehu integračného procesu v Európskej únii dosiahlo a osved-
čilo, zároveň obsahuje aj nové myšlienky a návrhy, ktoré majú EÚ posunúť
k väčšej efektívnosti, transparentnosti a vážnosti u vlastných občanov i vo svete.
Napriek tomu, že jej anglická verzia má vyše 300 strán, neobsahuje, a ani nemô-
že obsiahnuť všetko. Je len prvým krokom. Má vytvoriť podmienky na to, aby sa
Európska únia stala silným partnerom vo vzťahu k USA, Japonsku alebo Číne,

aby sa mohla stať stálym členom Rady bezpečnosti OSN, aby mohla postupovať na základe jednotného postoja, aby teda mohla hovoriť jednotným hlasom EÚ, aby – aspoň navonok – mohla vystupovať ako entita. Nie je vylúčené, že európska ústava plne neuspokojí nikoho, ak však bude akceptovateľná, bude výsledkom európskeho kompromisu, ktorý jej umožní vstúpiť do platnosti.

* * *

Svet sa mení, meniť sa musia aj závažné politické dokumenty. Európska ústava vyjadruje to, čo si vyžaduje súčasnosť. Svojím spôsobom nie je ukončeným dokumentom. Je pravdepodobné, že po určitom čase si na základe získaných skúseností vyžiada nové prístupy a nové úpravy. Nemalo by to byť výrazom neúspechu, ale výrazom prirodzeného vývoja živého organizmu. Pre nás by európska ústava mala byť synonymom kroku vpred, ilustráciou pozitívneho myslenia.⁶

Literatúra

- [1] BALDWIN, R. – WIDGREN, M.: Decision-Making and the Constitutional Treaty: Will the IGC discard Giscard? CEPS Policy Brief, č. 37, august 2003.
- [2] Britain Defines tough Negotiating Position for IGC. EurActiv.com Portal-Dokument, 10. 09. 2003 <www.euractiv.com>.
- [3] CASACA, P. (Deputado ao Parlamento Europeo): Notes on the Future of Europe <www.tecis.com>.
- [4] Convention Praesidium Presents First Draft of EU Constitution. EurActiv.com Portal-Dokument, 27. 05. 2003 <www.euractiv.com>.
- [5] Draft Treaty establishing a Constitution for Europe. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities 2003.
- [6] Forces and Work: Candidate Countries Positions on Future EU. EurActiv.com Portal-Dokument, 25. 02. 2002 <www.euractiv.com>.
- [7] Intergovernmental Conference 2003. EurActiv.com Portal-Dokument, 15. 09. 2003 <www.euractiv.com>.
- [8] O nás s nami. [Debata o budúcnosti Európskej únie organizovaná Delegáciou EK v SR a Európskym integračným centrom pri Delegácii EK v SR.] Bratislava 20. 11. 2003.
- [9] ŠAKOVÁ, B.: Anglicko-slovenský slovník európskych výrazov. 2. vyd. Bratislava: JAMEX 2000.
- [10] ŠÍBL, D. a kol.: Európska únia a budúcnosť európskeho kontinentu. Bratislava: Vydavateľstvo EKONÓM 2003.
- [11] ŠÍBL D. – ŠAKOVÁ B. – MOGYOROSIOVÁ Z.: Európska únia. Bratislava: Vydavateľstvo EKONÓM 2001.
- [12] ŠÍBL D. – ŠAKOVÁ B. – MOGYOROSIOVÁ Z. – ČIDEROVÁ D.: Retrospektívy a perspektívy Európskej únie. Ekonomický časopis/Journal of Economics, 51, 2003, č. 2, s. 184 – 195.

⁶ Po schválení konečného textu ústavy na pôde Európskej rady všetkými 25 predsedami vlád sa jej text preloží do 20 oficiálnych jazykov EÚ. Potom sa podpíše v Ríme (Rímska zmluva II). Zmluvu by následne malo ratifikovať 25 parlamentov štátov EÚ (referendom tam, kde sa to vyžaduje). Ústava by mala vstúpiť do platnosti v roku 2005, hoci niektoré ustanovenia by začali platiť až v roku 2009.