

VLIV ČESKÉ REPUBLIKY PO PŘÍJETÍ ÚSTAVY PRO EVROPU



Short note

Jedním z nejcitlivějších aspektů návrhu Smlouvy o Ústavě pro Evropu je změna hlasovacího mechanismu oproti současným pravidlům platných na základě Smlouvy z Nice. Právě pokles váhy a významu České republiky při většinovém hlasování v Radě je našimi euroskeptiky považován za jeden z významných argumentů pro nepřijetí Ústavy. Situace však tak jednoznačná není. Z naší analýzy vyplývá, že z hlediska síly prosazení návrhů v Radě se pozice ČR skutečně snižuje, ale zároveň dochází ke snížení vlivu i všech ostatních členských států. Důvodem je zvýšení hranic u kritérií pro přijetí návrhů, které zavádí Ústava.

Rozhodování na základě Smlouvy z Nice

Smlouva z Nice, na základě které probíhá nynější hlasování v Radě EU, byla přijata Evropskou radou v prosinci 2000 a již tehdy znamenala zřetelnou reformu hlasovacího mechanismu. Novinkou bylo zavedení trojitě (oproti jednoduché) kvalifikované většiny. Pro přijetí návrhu kvalifikovanou většinou musí být splněny všechny tyto tři podmínky zároveň:

- **Kritérium počtu států** – pro návrh, u kterého má výlučnou normotvornou iniciativu Evropská komise, musí hlasovat nadpoloviční většina států, u ostatních norem pak alespoň dvě třetiny států (např. navržených ECB).
- **Kritérium počtu obyvatel** – pro návrh musí hlasovat státy, které zastupují alespoň 62 % obyvatelstva Evropské unie. Tato podmínka není uplatňována automaticky, ale pouze pokud o ní zástupce jakékoliv členské země požádá.
- **Vážené hlasování** – pro návrh musí hlasovat státy, které reprezentují alespoň 258 hlasů z rozdělených 345 hlasů (viz tabulka).

System trojí většiny není dostatečně transparentní. Navíc v případě dalšího rozšíření by se zakládající smlouvy musely dále předělávat, aby reflektovaly připojení dalších zemí do hlasovacích mechanismů.

Celá Smlouva z Nice byla ušita horkou jehlou a už v době jejího schválení na summitu EU ve francouzském Nice bylo zřejmé, že primární právo EU dozná v blízké budoucnosti významných změn. To se odráží v „Deklaraci Evropské rady o budoucnosti Evropské unie“, která je připojena ke Smlouvě.

Proto byl v roce 2002 ustaven Konvent o budoucnosti Evropy, který vypracoval návrh Ústavy pro Evropu, včetně zcela nového systému hlasování v Radě založeného na jednodušším systému dvojité většiny. System byl poté předmětem dalších negociací a jeho finální podoba byla dohodnuta až v červnu 2004 na summitu EU v Bruselu. Pokud bude Smlouva o Ústavě pro Evropu ratifikována ve všech členských státech, bude se podle nového pravidla dvojité většiny hlasovat od 1. listopadu 2009.

Rozhodování na základě Ústavy

Evropská ústava vypouští vážené hlasování a zavádí mechanismus, kde při hlasování o návrhu musí být současně splněny tyto dvě podmínky:

- **Kritérium počtu států** – pro návrh předložený Komisí nebo ministrem zahraničních věcí EU musí hlasovat alespoň 55 % členských států, tvořených nejméně 15 z nich, u ostatních norem pak alespoň dvě třetiny států (např. navržených ECB).
- **Kritérium počtu obyvatel** – pro návrh musí hlasovat státy, které představují alespoň 65 % obyvatelstva Evropské unie.

Zároveň platí, že blokační minoritu musí tvořit alespoň čtyři členové Rady, což je pojistka před zablokováním návrhu velkými státy.

Srovnání hlasovacích mechanismů

kritéria	Smlouva z Nice	Ústava
počet států	více než 50 %	min. 55 % a zároveň min. 15 států (blokace pouze 4 a více států)
počet obyvatel	min. 62 %	nejméně 65 %
vážené hlasy	258 z 345 hlasů	-

pozn. pro případ hlasování o návrhu Evropské komise, v EU-27

Vážené hlasy dle Smlouvy z Nice

Členské státy	Hlasy
Německo	29
Spojené království	29
Francie	29
Itálie	29
Španělsko	27
Polsko	27
Rumunsko	14
Nizozemsko	13
Řecko	12
Česká republika	12
Belgie	12
Maďarsko	12
Portugalsko	12
Švédsko	10
Bulharsko	10
Rakousko	10
Slovensko	7
Dánsko	7
Finsko	7
Irsko	7
Litva	7
Lotyšsko	4
Slovinsko	4
Estonsko	4
Kypr	4
Lucembursko	4
Malta	3
CELKEM	345
kvalifikovaná většina	258
blokační minorita	88

Pozice České republiky

Vliv České republiky při hlasování v Radě posuzujeme ze dvou pohledů: jakou sílu mají naši zástupci k zablokování návrhu (negativní hlasovací potenciál) a jakou k prosazení návrhu (pozitivní hlasovací potenciál).

Negativní hlasovací potenciál podle Smlouvy z Nice

- Kritérium počtu států – v EU-27 bude pro zablokování návrhu Evropské komise třeba minimálně alespoň polovina hlasů, to je 14 států. ČR disponuje 1/14 hlasů, což je **7,14 %** kvalifikované většiny.
- Kritérium počtu obyvatel – v EU-25 + Bulharsku a Rumunsku žije celkem 486 milionů obyvatel, k zablokování je třeba více než 38 % neboli 185 milionů. Česká republika s 10,2 miliony obyvatel tvoří **5,53 %**.
- Vážené hlasování – návrh zablokuje 88 hlasů, ČR má 12 hlasů a zaujímá tak **13,64 %** blokační síly.

Negativní hlasovací potenciál podle Ústavy

- Kritérium počtu států – návrh Evropské komise nebo ministra zahraničních věcí EU zablokuje více než 45 % členských států neboli alespoň 13 členských států (v EU-27). ČR zaujímá 1/13, což je **7,69 %** kvalifikované většiny.
- Kritérium počtu obyvatel – v EU-25 + Bulharsku a Rumunsku žije celkem 486 mil. obyvatel, k zamítnutí návrhu je třeba států reprezentující více než 35 % obyvatel, tedy 170 milionů. Česká republika s 10,2 miliony obyvatel tvoří **6,00 %** blokační menšiny.

K zablokování návrhu Komise stačí splnit alespoň jedno kritérium. Na základě Smlouvy z Nice Česká republika disponovala 13,64 % blokační minoritou, po schválení Ústavy by se snížila na 7,69 %. Její blokační síla se tak snížila.

Pozitivní hlasovací potenciál podle Smlouvy z Nice

- Kritérium počtu států – v EU-27 bude pro přijetí návrhu Evropské komise třeba nadpoloviční většina, to je alespoň 14 států. ČR disponuje 1/14 hlasů, což je **7,14 %** kvalifikované většiny.
- Kritérium počtu obyvatel – v EU-25 + Bulharsku a Rumunsku žije celkem 486 milionů obyvatel, z toho 62 % představují 302 miliony. Česká republika s 10,2 miliony obyvatel tvoří **3,39 %**.
- Vážené hlasování – pro návrh musí být alespoň 258 hlasů (z 345), ČR má 12 hlasů a zaujímá tak **4,65 %** kvalifikované většiny.

Pozitivní hlasovací potenciál podle Ústavy

- Kritérium počtu států – pro návrh předložený Evropskou komisí nebo ministrem zahraničních věcí EU musí hlasovat alespoň 55 % členských států, tvořených nejméně 15 z nich, ČR tak zaujímá 1/15 neboli **6,67 %** kvalifikované většiny.
- Kritérium počtu obyvatel – v EU-25 + Bulharsku a Rumunsku žije celkem 486 milionů obyvatel, z toho 65 % představují 316 miliony. Česká republika s 10,2 miliony obyvatel tvoří **3,23 %**

Také hledisko síly prosazení návrhu naznačuje, že vliv České republiky se po přijetí Evropské ústavy sníží. Podíváme-li se však blíže na pozici všech členských států zjistíme, že pozitivní hlasovací potenciál každého z nich se **také snížil**. Důvodem je zejména Ústavou navržené zvýšení hranice pro souhlas na 55 % z 50 % u kritéria počtu států a na 65 % z 62 % u kritéria počtu obyvatel.

Hlasovací potenciál České republiky, ale i ostatních členských států, se po případném schválení Ústavní smlouvy zmenší. Nový systém tak nutí členské státy, aby se při prosazení legislativních norem více snažily hledat **kompromisní řešení**, více zapojily **diplomatické vyjednávání** a **uzavíraly koalice**. Je to v souladu s celou logikou Ústavy, která v mnoha oblastech přechází od jednomyslného hlasování ke hlasování kvalifikovanou většinou. Inu pro dosažení efektivní dohody ve společenství 27 a v budoucnu i více členských států musí prostě platit jiná pravidla, než když bylo členů podstatně méně.

Pro ty, kteří se obávají převálcování českých „národních zájmů“ hlasovací mašinérií EU (i když statistiky říkají, že silové prosazení návrhu v Radě se odehrálo pouze ve výjimečných případech), Ústava zavádí systém řady **pojistik** či **záchranných brzd**. V některých politikách totiž zachovává možnost, aby jeden či více států neschopných vytvořit blokační menšinu zablokovaly opatření, pro které se hlasuje kvalifikovanou většinou, pokud by opatření vedlo k **mimořádně negativnímu dopadu** na tyto státy. Navíc nejméně do roku 2014 platí pravidlo, že pokud se proti přijetí opatření postaví státy, které disponují minimálně 75 % blokační menšiny alespoň v jednom kritériu (a plnohodnotnou blokační minoritu schopnou vytvořit nejsou), Rada by měla **dále jednat** a vyvarovat se přijetí opatření silovým způsobem.

Význam a vliv země se navíc **nedá poměřovat pouze počtem hlasů**. Tento hokynářský přístup nabourává Lucembursko, které by podle veškerých kvantifikovatelných kritérií mělo být evropským outsiderem. Diplomatský význam a pozice Lucemburska je však v celé historii evropské integrace úplně jiná.

Jan Jedlička

tel: +420 261 073 484

jjedlicka@csas.cz