



MEZIVLÁDNÍ ROZHODOVACÍ POSTUPY

Ve společné zahraniční a bezpečnostní politice a v několika dalších oblastech, jako jsou například oblast posílené spolupráce, jmenování do některých funkcí a revize Smluv, se postup rozhodování liší od postupu, který převažuje v řádném legislativním postupu. Hlavní charakteristikou těchto oblastí je výraznější prvek mezivládní spolupráce. Krize veřejného dluhu vedla k tomu, že se tyto mechanismy rozhodování uplatňují stále častěji, zejména v rámci evropské správy hospodářských záležitostí.

PRÁVNÍ ZÁKLAD

Články 20, 21–46, 48 a 49 Smlouvy o Evropské unii (SEU); čl. 2 odst. 4, článek 31, čl. 64 odst. 3, články 81, 89, čl. 103 odst. 1, články 113, 115, 118, 127, 153, čl. 191 odst. 3, článek 192, čl. 194 odst. 2, články 215, 218, 220, 221, 312, 329 a 333 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU).

POPIS

A. Postup pro přijímání změn Smluv (článek 48 SEU)

- Návrh: kterýkoli členský stát, Evropský parlament nebo Komise;
- Úloha Komise: konzultace a účast na mezivládní konferenci;
- Úloha Evropského parlamentu: konzultace před svoláním mezivládní konference (Parlament se konferencí účastnil případ od případu, ale jeho vliv rostl: po určitou dobu byl zastoupen buď svým předsedou, nebo dvěma ze svých poslanců; poslední mezivládní konference se zúčastnili tři jeho zástupci);
- Úloha Rady guvernérů Evropské centrální banky: konzultace v případě, že se jedná o institucionální změny v měnové oblasti;
- Rozhodnutí: vzájemná dohoda vlád o změnách Smluv, které jsou poté předloženy členským státům k ratifikaci v souladu s jejich ústavními požadavky; dříve než je rozhodnutí přijato, Evropská rada může po obdržení souhlasu Evropského parlamentu prostou většinou rozhodnout, zda svolá konvent.

B. Postup aktivace tzv. překlenovacích ustanovení

- Evropská rada: jednomyslně rozhoduje o použití všeobecného překlenovacího ustanovení (článek 48 SEU) a zvláštního překlenovacího ustanovení pro víceletý finanční rámec (článek 312 SFEU) a aktivuje je. Pokud jde o všeobecné ustanovení, každý vnitrostátní parlament má právo veta;



- Rada: může rozhodnout o aktivaci jiného překlenovacího ustanovení, jednomyslně nebo kvalifikovanou většinou, v závislosti na příslušném ustanovení Smluv (článek 31 SEU; články 81, 153, 192 a 333 SFEU).
- C. Postup pro přistoupení (článek 49 SEU)**
- Žádosti: každý evropský stát, který uznává hodnoty Unie (článek 2 SEU); oznámení vnitrostátním parlamentům a Evropskému parlamentu; Evropská rada se dohodne na kritériích pro přistoupení;
 - Úloha Komise: konzultace; aktivně se účastní přípravy a průběhu vyjednávání;
 - Úloha Evropského parlamentu: souhlas, nadpoloviční většinou hlasů všech svých členů;
 - Rozhodnutí: Rada, jednomyslné rozhodnutí; dohoda mezi členskými státy Unie a žadatelem, která stanoví podmínky přijetí a nezbytné úpravy smluv, musí být ratifikována všemi členskými státy v souladu s jejich ústavními požadavky.
- D. Postup pro vystoupení (článek 50 SEU)**
- Žádost: daný členský stát oznámí svůj úmysl Evropské radě, v souladu s vlastními ústavními požadavky;
 - Závěr: má formu dohody o vystoupení uzavřené s Radou po obdržení souhlasu Parlamentu zvláštní kvalifikovanou většinou (čl. 238 odst. 3 písm. b) SFEU); ta je definována jako nejméně 72 % členů Rady, kteří představují zúčastněné členské státy (tj. s vyloučením státu, o němž se hlasuje) a zastupují nejméně 65 % populace těchto členských států.
- E. Postup pro udělení sankcí v případě, že členský stát závažně a trvale porušuje zásady Unie (článek 7 SEU)**
- 1. Hlavní postup**
- Návrh rozhodnutí o tom, že dochází k závažnému a trvalému porušování: jedna třetina členských států nebo Komise;
 - Souhlas Evropského parlamentu: dvoutřetinová většina odevzdaných hlasů, která představuje většinu všech poslanců Parlamentu (čl. 83 odst. 3 jednacího řádu EP);
 - Rozhodnutí o tom, že dochází k závažnému a trvalému porušování: přijato Evropskou radou, jednomyslně, hlasování se neúčastní daný členský stát; rozhodnutí je přijato poté, co byl dotýčný stát vyzván, aby se k této věci vyjádřil;
 - Rozhodnutí o pozastavení určitých práv dotýčného státu: přijato Radou, která rozhoduje kvalifikovanou většinou (bez účasti dotýčného členského státu).
- 2. Niceská smlouva tento postup doplnila o systém předběžných opatření**
- Odůvodněný návrh rozhodnutí o tom, že existuje zřejmé nebezpečí, že některý členský stát závažným způsobem porušuje zásady Unie: z podnětu Komise, Evropského parlamentu nebo jedné třetiny členských států;
 - Souhlas Evropského parlamentu: dvoutřetinová většina odevzdaných hlasů, která představuje většinu všech poslanců Parlamentu;



- Rozhodnutí: přijato Radou většinou čtyř pětín jejích členů po vyslechnutí dotyčného státu. Dříve než Rada přijme rozhodnutí, může danému členskému státu poskytnout doporučení.

F. Postup posílené spolupráce

1. Obecná ustanovení (článek 20 SEU, čl. 329 odst. 1 SFEU)

- Návrh: výhradní právo Komise; členské státy, které si přejí navázat posílenou spolupráci, mohou podat Komisi příslušnou žádost;
- Úloha Evropského parlamentu: souhlas;
- Rozhodnutí: Rada, kvalifikovanou většinou.

2. Spolupráce v rámci společné zahraniční a bezpečnostní politiky (SZBP) (čl. 329 odst. 2 SFEU)

- Dotyčné členské státy podají žádost Radě;
- Návrh je postoupen vysokému představiteli pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, který zaujme stanovisko;
- Oznámení Evropskému parlamentu;
- Rada jedná na základě jednomyslnosti.

Podobný postup se uplatňuje i pro zahájení strukturované spolupráce v oblasti obranné politiky, kterou stanoví Lisabonská smlouva ([5.1.2](#)).

G. Rozhodovací postupy v oblasti zahraničních věcí

Lisabonskou smlouvou byla zrušena struktura tří pilířů zavedená předchozími Smlouvami, avšak zahraniční politika je od ostatních politik EU i nadále oddělena. Cíle a ustanovení o SZBP jsou součástí Smlouvy o Evropské unii. Ve srovnání s předchozími Smlouvami je jejich formulace nyní lepší a soudržnější.

Zásadní institucionální změnou je vytvoření funkce vysokého představitele, jemuž poskytuje podporu nově vytvořená Evropská služba pro vnější činnost a který může v rámci SZBP navrhnout iniciativy. SZBP je součástí rámce Unie, ale vztahují se na ni zvláštní pravidla a postupy (čl. 24 odst. 2 SEU).

- Návrh: kterýkoli členský stát, vysoký představitel nebo Komise (článek 22 SEU);
- Úloha Evropského parlamentu: je pravidelně informován předsednictvím a konzultují se s ním hlavní hlediska a základní možnosti. Podle interinstitucionální dohody o financování SZBP probíhají tyto konzultace každoročně na základě dokumentu Rady;
- Rozhodnutí: Evropská rada nebo Rada rozhodují jednomyslně. Evropská rada určuje priority a strategické zájmy EU; Rada přijímá rozhodnutí a opatření. Vysoký představitel a členské státy tato rozhodnutí naplňují s využitím vnitrostátních nebo unijních zdrojů. Předseda Evropské rady může svolat mimořádnou schůzi Evropské rady, jestliže to mezinárodní situace vyžaduje.



H. Další legislativní opatření (2.6.8)

Mezivládní rozhodovací postup zůstává zachován i v několika specifických, politicky citlivých oblastech politiky EU, zejména:

- Spravedlnost a vnitřní věci: opatření týkající se soudní spolupráce v trestních věcech, soudní spolupráce (článek 89 SFEU);
- Vnitřní trh: omezení pohybu kapitálu (čl. 64 odst. 3 SFEU), politika hospodářské soutěže (čl. 103 odst. 1 SFEU), opatření pro harmonizaci daní (článek 113 SFEU), sbližování právních a správních předpisů, které mají vliv na vytváření vnitřního trhu (článek 115 SFEU), práva duševního vlastnictví (článek 118 SFEU);
- Měnová politika: svěřeni zvláštních úkolů v oblasti obezřetnostního dohledu Evropské centrální bance (článek 127 SFEU);
- Další oblasti politiky, jako jsou sociální politiky a zaměstnanost (článek 153 SFEU), energetika (čl. 194 odst. 2 SFEU) nebo životní prostředí (čl. 191 odst. 3 SFEU).

I. Řízení finanční krize (2.6.8)

Závažné finanční problémy některých členských států v roce 2010 si vyžádaly pomoc v nejrůznější podobě. Některá opatření podpůrného balíčku jsou řízena na evropské úrovni, např. evropský mechanismus finanční stabilizace. Většina opatření – jedná se především o příspěvky do Evropského fondu finanční stability (EFSF) – je financována přímo členskými státy. Fond EFSF je „zvláštním účelovým nástrojem“ vytvořeným na základě mezivládní dohody členských států eurozóny. Rozhodnutí, jež taková mezivládní opatření vyžadují, bylo tudíž nutné přijmout na úrovni Evropské rady, tedy hlavami států a předsedy vlád zemí Euroskupiny, a musela být ratifikována členskými státy v souladu s jejich ústavními požadavky. Pro tento postup existují dva závažné důvody, klauzule zakazující převzetí závazků veřejného sektoru členských států Unie (článek 125 SFEU) a neochota ústavních soudů některých členských států svěžit Evropské unii další pravomoci v oblasti financí a rozpočtu.

Evropská rada dne 25. března 2011 schválila změnu článku 136 SFEU (koordinace hospodářské politiky) podle zjednodušeného postupu pro přijímání změn Smluv, aniž by musela svolat konvent (rozhodnutí Evropské rady 2011/199/EU). Změna vstoupila v platnost v dubnu 2013 a umožnila tak zřízení stálých mechanismů pro předcházení krizím, jako je Evropský mechanismus stability (ESM). Ten byl vytvořen na základě mezivládní smlouvy mezi členy eurozóny, jež vstoupila v platnost 27. září 2012. Pravidla hlasování jeho výkonné rady zahrnují „postup pro případ mimořádné události“, který vyžaduje schválení 85% kvalifikovanou většinou, pokud Komise a ECB dojdou k závěru, že je třeba přijmout naléhavé rozhodnutí ohledně finanční pomoci. Vlády členských států pak vypracovaly Smlouvu o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii, která vstoupila v platnost dne 1. ledna 2013 poté, co dvanáct smluvních stran, jejichž měnou je euro, uložilo své ratifikační listiny.

J. Jmenování

- Evropská rada kvalifikovanou většinou na doporučení Rady a po konzultaci s Evropským parlamentem jmenuje prezidenta, viceprezidenta a čtyři další členy Výkonné rady Evropské centrální banky (čl. 283 odst. 2 SFEU);



- Evropská rada jmenuje se souhlasem předsedy Komise kvalifikovanou většinou vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku (čl. 18 odst. 1 SEU); jakožto místopředseda/místopředsedkyně Komise vysoký představitel/vysoká představitelka nicméně podléhá souhlasu, který Parlament uděluje Komisi jako celku;
- Vlády členských států po vzájemné dohodě jmenují soudce a generální advokáty Soudního dvora Evropské unie a Tribunálu (bývalý Soud prvního stupně; čl. 19 odst. 2 Smlouvy o EU).
- Rada jmenuje členy Účetního dvora kvalifikovanou většinou, na doporučení jednotlivých členských států a po konzultaci s Parlamentem (čl. 286 odst. 2 SFEU).

ÚLOHA EVROPSKÉHO PARLAMENTU

Během příprav na mezivládní konferenci v roce 1996 požadoval Parlament rozšíření působnosti Společenství na druhý a třetí pilíř, aby i v těchto oblastech platily rozhodovací postupy stanovené ve Smlouvě o založení Evropského společenství.

Neustálé snahy Parlamentu v průběhu Evropského konventu ([1.1.4](#)) o to, aby se bývalý druhý a třetí pilíř staly součástí struktury Unie, nakonec vedly k tomu, že Lisabonská smlouva rozšířila používání nadnárodních rozhodovacích postupů na bývalý třetí pilíř (spravedlnost a vnitřní věci) a zavedla ucelený institucionální rámec pro zahraniční a bezpečnostní politiku, jehož součástí jsou významné inovace, například dlouhé funkční období předsedy Evropské rady a funkce vysokého představitele pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku.

Vzhledem k narůstajícímu mezivládnímu aspektu hospodářského a fiskálního řízení Parlament sehrál úlohu při zajišťování náležitého zapojení orgánů EU do vyjednávání o mezinárodních smlouvách zmíněných výše v bodě I.

V únoru 2019 přijal Parlament usnesení o provádění ustanovení Smlouvy, která se týkají posílené spolupráce^[1], a uvedl v něm svá doporučení pro budoucí vývoj posílené spolupráce. Parlament považoval zejména za nezbytné navrhnout postup pro uzavření zrychleného povolovacího řízení ohledně posílené spolupráce v oblastech vysokého politického významu v kratší době, než jsou dvě po sobě následující předsednictví Rady. Vyzval rovněž Komisi, aby navrhla nařízení s cílem zjednodušit a sjednotit právní rámec pro posílenou spolupráci.

Eeva Pavy
01/2020

[1] [Usnesení Evropského parlamentu ze dne 12. února 2019 o provádění ustanovení Smlouvy, která se týkají posílené spolupráce \(Přijaté texty, P8_TA\(2019\)0077\)](#).

