MEZIVLÁDNÍ ROZHODOVACÍ POSTUPY

Tento dokument vysvětluje mezivládní rozhodovací postupy. Prostřednictvím nich si členské státy ponechávají konečnou kontrolu nad přijímáním právních aktů, obvykle na základě jednomyslného hlasování v Radě. To znamená, že členské státy mají právo veta. Jiné postupy kladou větší důraz na spolupráci, aniž by vyžadovaly jednomyslnost, a proto se nepovažují za mezivládní v úzkém slova smyslu.

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).

TYPY ROZHODOVACÍCH POSTUPŮ

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

Návrh může Radě předložit Parlament, Komise nebo kterýkoli členský stát.

Proběhnou konzultace s Komisí, která se zúčastní mezivládní konference.

Před svoláním mezivládní konference se konají konzultace s Parlamentem. (Parlament se konferencí účastnil případ od případu, ale jeho vliv rostl: po určitou dobu byl zastoupen buď svým předsedou, nebo dvěma ze svých poslanců; na zatím poslední mezivládní konferenci konané v roce 2007, na níž byla sjednána a finalizována Lisabonská smlouva, se sešli tři zástupci).

V případě institucionálních změn v měnové oblasti je konzultována Rada guvernérů Evropské centrální banky.

Rozhodnutí: na změnách Smluv se dohodnou vlády členských států. Poté jsou předloženy členským státům k ratifikaci v souladu s jejich ústavními požadavky. Než se tak stane, musí Evropská rada nejprve prostou většinou a se souhlasem Parlamentu rozhodnout, zda svolá konvent, či nikoli.

B. Postup aktivace tzv. překlenovacích ustanovení

Překlenovací ustanovení jsou mechanismem pro změnu Smluv bez uplatnění řádného postupu přezkumu smluv popsaného v oddíle A. Mění pravidla rozhodování Rady pro přijímání aktů tím, že umožňují přejít od jednomyslného hlasování k hlasování kvalifikovanou většinou nebo od zvláštního legislativního postupu k řádnému legislativnímu postupu.

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 a články 81, 153, 192 a 333 SFEU).

C. Postup pro přistoupení (článek 49 SEU)

Žádost může předložit každý evropský stát, který uznává hodnoty EU (článek 2 SEU). O žádosti musí být informován Evropský parlament a vnitrostátní parlamenty. Žadatelský stát musí svou žádost rovněž zaslat Evropské radě, která se dohodne na podmínkách způsobilosti.

Proběhnou konzultace s Komisí, která se aktivně účastní přípravy a průběhu vyjednávání.

Parlament může udělit souhlas nadpoloviční většinou hlasů všech svých členů.

Rozhodnutí: dohoda mezi členskými státy EU a žadatelským státem, která stanoví podmínky přistoupení a nezbytné úpravy Smluv, musí být jednomyslně přijata Radou. Poté je předložena všem členským státům k ratifikaci v souladu s jejich ústavními požadavky.

D. Postup pro vystoupení (článek 50 SEU)

Žádost: každý členský stát, který se rozhodne vystoupit, oznámí svůj úmysl Evropské radě, v souladu se svými ústavními požadavky.

Závěr: dohodu o vystoupení uzavírá Rada po obdržení souhlasu Parlamentu zvláštní kvalifikovanou většinou (čl. 238 odst. 3 písm. b) SFEU), která je vymezena jako 72 % členů Rady zastupujících zúčastněné členské státy (s výjimkou dotčeného státu), které představují nejméně 65 % obyvatelstva těchto států.

E. Postup pro udělení sankcí v případě, že členský stát závažně a trvale porušuje zásady EU (článek 7 SEU)

1. Hlavní postup

Návrh rozhodnutí o existenci závažného a trvajícího porušení může předložit buď jedna třetina členských států, nebo Komise.

Parlament musí udělit svůj souhlas dvoutřetinovou většinou odevzdaných hlasů, která představuje většinu všech poslanců Parlamentu (čl. 91 odst. 3 jednacího řádu EP).

Evropská rada přijímá jednomyslně a bez účasti dotyčného členského státu rozhodnutí, kterým se stanoví existence porušení, poté, co byl dotyčný stát vyzván, aby se k této věci vyjádřil.

Rada poté přijme kvalifikovanou většinou a bez účasti dotyčného členského státu rozhodnutí o pozastavení určitých práv dotyčného členského státu.

2. Doplnění postupu: preventivní nástroj zavedený Niceskou smlouvou

Z podnětu Komise, Parlamentu nebo jedné třetiny členských států může být předložen odůvodněný návrh rozhodnutí, kterým se stanoví, že existuje zřejmé nebezpečí, že některý členský stát závažně poruší hodnoty EU.

Parlament musí udělit svůj souhlas dvoutřetinovou většinou odevzdaných hlasů, která představuje většinu všech poslanců Parlamentu.

Rozhodnutí: návrh je přijat Radou většinou čtyř pětin 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 a čl. 329 odst. 1 SFEU)

Komise má výlučné právo podnětu k předložení návrhu Radě. Členské státy, které si přejí navázat posílenou spolupráci, musí podat Komisi příslušnou žádost. Parlament pak musí udělit svůj souhlas. Návrh je poté přijat Radou kvalifikovanou většinou.

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

Posílená spolupráce je postup zavedený Amsterodamskou smlouvou. Umožňuje skupině nejméně devíti členských států přijmout pravidla sekundárního práva, která jsou závazná pouze pro zúčastněné členské státy.

Dotyčné členské státy podají žádost Radě. Návrh je postoupen vysokému představiteli pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, který zaujme stanovisko. Návrh je rovněž předán pro informaci Parlamentu. Rada jedná na základě jednomyslnosti.

Podobný postup se uplatňuje i pro zahájení strukturované spolupráce v oblasti obranné politiky, kterou stanoví Lisabonská smlouva (viz 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 SEU. Ve srovnání s předchozími Smlouvami je jejich formulace nyní lepší a jednotnější.

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

Návrh může předložit kterýkoli členský stát, vysoký představitel nebo Komise (článek 22 SEU).

Vysoký představitel musí pravidelně informovat Parlament o hlavních hlediscích a základních rozhodnutí SZBP a vést s ním v těchto věcech konzultace. Podle interinstitucionální dohody o financování SZBP probíhá tento konzultační proces prostřednictvím pravidelných společných konzultačních schůzek na základě dokumentu zaměřeného na budoucnost.

Rozhodnutí: Evropská rada vymezuje priority a strategické zájmy EU, zatímco Rada přijímá nezbytná rozhodnutí nebo opatření k jejich provádění. 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 (viz 2.5.8)

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

— spravedlnost a vnitřní věci: opatření týkající se soudní spolupráce v trestních věcech a policejní 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 nebo fungování vnitřního trhu (článek 115 SFEU), a práva duševního vlastnictví (článek 118 SFEU),

— měnová politika: svěření zvláštních úkolů v oblasti obezřetnostního dohledu Evropské centrální bance (ECB) (článek 127 SFEU),

— další oblasti politiky, jako jsou sociální politiky a zaměstnanost (článek 153 SFEU), energetika (čl. 194 odst. 2 SFEU) a životní prostředí (čl. 191 odst. 3 SFEU).

I. Řízení finanční krize (viz 2.5.8)

Závažné finanční problémy některých členských států v roce 2010 si vyžádaly pomoc v nejrůznější podobě. Některá opatření podpůrného balíčku jsou řízena EU, např. evropský mechanismus finanční stabilizace. Většinu finančních prostředků, zejména příspěvky do Evropského nástroje finanční stability (EFSF), nicméně poskytují členské státy.

EFSF je „zvláštní účelovou jednotkou" vytvořenou 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: doložka „no bail-out" (článek 125 SFEU) a neochota ústavních soudů některých členských států svěřit EU 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 dne 1. května 2013, a umožnila tak zřizování stálých mechanismů pro předcházení krizím, jako je Evropský mechanismus stability (ESM).

Ten byl vytvořen na základě mezivládní smlouvy mezi členskými státy 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 ji ratifikovalo dvanáct zemí, které jsou členy eurozóny. Smlouva zejména stanoví požadavek na pravidlo vyrovnaného rozpočtu ve vnitrostátních právních řádech

(rozpočtový pakt). Z 27 smluvních stran Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii je celkem 22 formálně vázáno rozpočtovým paktem.

J. Jmenování

Evropská rada kvalifikovanou většinou na doporučení Rady a po konzultaci s Parlamentem a Radou guvernérů ECB jmenuje prezidenta, viceprezidenta a čtyři další členy Výkonné rady ECB (čl. 283 odst. 2 SFEU).

Vysokého představitele jmenuje Evropská rada kvalifikovanou většinou a se souhlasem předsedy Komise (čl. 18 odst. 1 SEU). Jakožto místopředseda Komise vysoký představitel nicméně podléhá souhlasu, který Parlament uděluje Komisi jako celku.

Vlády členských států jmenují soudce a generální advokáty Soudního dvora Evropské unie a Tribunálu po vzájemné dohodě (čl. 19 odst. 2 SEU).

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 Konventu o budoucnosti Evropy konaného v letech 2002 a 2003 o to, aby se bývalý druhý a třetí pilíř staly součástí struktury EU (viz 1.1.4), 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.

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 oddíle o řízení finančních krizí.

V únoru 2019 přijal Parlament usnesení o provádění ustanovení Smlouvy, která se týkají posílené spolupráce, 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.

Ve svém usnesení o stavu diskuse o budoucnosti Evropy z února 2019 obhajoval Parlament použití všeobecných překlenovacích ustanovení (čl. 48 odst. 7 první pododstavec a čl. 48 odst. 7 druhý pododstavec SEU) a dalších zvláštních překlenovacích ustanovení s cílem pomoci překonat patovou situaci v rozhodování, kterou vyvolává požadavek jednomyslného hlasování, aniž by bylo nutné hledat mezivládní řešení mimo oblast působnosti Smluv. Ve zprávě o konečných závěrech Konference o budoucnosti Evropy, která byla dne 9. května 2022 předložena předsedům všech tří orgánů, se zdůrazňuje význam přezkumu rozhodovacích procesů

na základě jednomyslnosti. Dne 11. července 2023 přijal Parlament usnesení o provádění překlenovacích ustanovení ve Smlouvách EU.

Tento dokument vypracovala tematická sekce Evropského parlamentu pro spravedlnost, občanské svobody a institucionální záležitosti. Další informace naleznete na internetových stránkách Výboru pro ústavní záležitosti.

JEREMY JULIAN OKORN / Katharina MASSAY-KOSUBEK
04/2026