

---

# Amsterodamská smlouva

Věra Knoblochová

Příprava a uzavření Amsterodamské smlouvy, která je výsledkem Mezivládní konference předvídané Maastrichtskou smlouvou, byla v rámci Evropské unie očekávána s napětím. Nevyřešení některých základních otázek při přípravě Smlouvy o Evropské unii vedlo k zaktování článku N, který stanovil, že v roce 1996 bude na základě dosavadních zkušeností s aplikací smlouvy a s ohledem na požadavky doby svolána Mezivládní konference s cílem provést reformu Evropské unie. Jejím nejdůležitějším úkolem bylo připravit Evropskou unii na vstup do 21. století (včetně budoucího rozšíření).

Přípravou podkladů pro Mezivládní konferenci byla na summitu v Essenu v prosinci 1994 pověřena tzv. Reflexní skupina, složená ze zástupců členských států, Evropského parlamentu a Evropské komise. Reflexní skupina vypracovala zprávu, podle níž se měla Mezivládní konference soustředit na přiblížení Evropské unie občanům, na vytvoření podmínek pro větší spolupráci v zahraniční a bezpečnostní politice a na změnu rozhodovacích mechanismů tak, aby byly funkční i při rozšíření Evropské unie na 25–27 členů. Zpráva byla schválena na summitu v Madridu v prosinci 1995 jako výchozí dokument pro jednání Mezivládní konference.<sup>1</sup>

Po zahájení konference v Turíně dne 29. 3. 1996 byl schválen dokument vypočítávající témata, jimž se má Mezivládní konference věnovat. Zjednodušení přijímacích procedur, změna úlohy Evropského parlamentu, zapojení národních parlamentů, zefektivnění práce Evropské komise, rozšíření okruhu otázek, o nichž bude rozhodováno kvalifikovanou většinou a případné změny váženého hlasování v Radě – to vše byly úkoly, jejichž vyřešení si Mezivládní konference kladla za cíl. Stále masovější nezaměstnanost v členských státech si vynutila řešení i tohoto problému.

Zástupci ministrů zahraničí pověřeni prací na Mezivládní konferenci se od začátku dubna 1996 scházeli dvakrát týdně. Nejprve se věnovali méně kontroverzním otázkám, jako je pojetí evropského občanství nebo spolupráce v oblasti justice a vnitra. Hned zpočátku se však také hovořilo o novém článku, na jehož základě by bylo možné uložit sankce státu, který porušuje základní demokratické principy. Přesně podle očekávání se potvrdilo, že obtížná jednání budou vedena až ve druhém roce Mezivládní konference. Přesto červnový summit ve Florencii uložil vypracovat do konce roku 1996 první verzi nové smlouvy o Evropské unii. Vzhledem k nepatrnému pokroku Mezivládní konference svolalo Irsko, které se po Itálii ujalo předsednictví, na říjen 1996 do Dublinu mimořádný summit. I přes irské snahy se však před jeho zahájením nepodařilo výrazněji pokročit v řešení reorganizace orgánů Evropské unie a jejich fungování. Alespoň k určitému pokroku došlo v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky (shoda ve vytvoření stálé koordinační skupiny pro zahraniční politiku).

Mimořádný summit v Dublinu nakonec nevyřešil žádný sporný bod, ale měl spíše konzultační charakter. Jeho hlavním cílem bylo dodat politický impulz tam, kde selhávali diplomaté. Nejvyšší představitelé členských států se shodli na jednom; přejí si takovou revizi smlouvy, která umožní rozšíření Evropské unie. Její první verze měla být předložena na summitu v Dublinu v prosinci 1996, schválení konečného znění bylo naplánováno na červen 1997 do Amsterodamu.

Prosincový summit v Dublinu potvrdil značné vnitřní napětí mezi členskými státy. Výrazný byl především záporný postoj Velké Británie k zásadním otázkám, jako je zavedení užší spolupráce (princip pružnosti, eventuálně flexibility, jak je jinak užší spolupráce

označována), rozšíření rozhodování kvalifikovanou většinou v Radě, rozšíření postupu a způsobů přijímání právních aktů podle Smlouvy o založení ES i na třetí pilíř, začlenění schengenského *acquis* do Smlouvy o Evropské unii. Přesto bylo opětovně potvrzeno, že na červnovém summitu se bude jednat o schválení revize smlouvy. Všem (zejména zkušeným expertům z předsedajícího Nizozemska) bylo jasné, že o nejcitlivějších otázkách bude rozhodnuto až na samotném summitu. Podle výsledků neformálního půldenního summitu v květnu v Noordwijku začínalo být čím dál tím víc pravděpodobné, že se Evropská unie bude muset smířit s velmi omezenými reformami svých orgánů.

Revize Smlouvy o Evropské unii přijatá na jednání Evropské rady v červnu 1997 v Amsterdamu představuje podle závěrečných hodnocení vyvážený kompromis, odpovídající současnému rozložení sil v Evropské unii, jejíž členové mají často velmi odlišné představy o další evropské integraci. Konečný text Amsterodamské smlouvy byl podepsán 2. 10. 1997 na zasedání Rady ministrů zahraničí v Amsterdamu. Po podpisu následuje ratifikační proces ve všech členských státech Evropské unie, a to v souladu s jejich ústavními předpisy. Ratifikační listiny mají být uloženy u vlády Italské republiky. Smlouva vstoupí v platnost první den druhého měsíce následujícího po měsíci, v němž bude uložena poslední ratifikační listina.

Amsterodamská smlouva<sup>2</sup> se skládá ze tří částí. První z nich je věnována věcným změnám a doplňkům Smlouvy o Evropské unii a smluv zakládajících tři Evropská společenství. Druhá část obsahuje ustanovení zaměřená na zjednodušení (jde např. o vypuštění odkazů na přechodná období, která jsou v současné době již překonána). Třetí část pak představují obecná a závěrečná ustanovení. Amsterodamská smlouva je doplněna celou řadou protokolů, které se dělí do následujících čtyř skupin – protokoly připojené ke Smlouvě o Evropské unii, protokoly připojené ke Smlouvě o Evropské unii a ke Smlouvě o založení ES, protokoly připojené pouze ke Smlouvě o založení ES a konečně protokoly připojené k Smlouvě o Evropské unii a ke všem třem smlouvám o založení Evropských společenství. Vzhledem k jejich významu je podle mého názoru třeba se zmínit především o protokolu integrujícím schengenského *acquis* do rámce Evropské unie, dále o protokolu o aplikaci principů subsidiarity a proporcionality, o protokolu o orgánech s ohledem na očekávané rozšíření a o protokolu o úloze národních parlamentů v Evropské unii. Mezivládní konference přijala také velké množství deklarácí, zpravidla vysvětlujících určitá konkrétní ustanovení smluv.

## Cíle Mezivládní konference a jejich odraz v Amsterodamské smlouvě

K zajištění hlavního cíle Mezivládní konference – připravit Evropskou unii na vstup do 21. století – byla stanovena celá řada dílčích úkolů, které měly být řešeny. Podle vyjádření Evropské rady na summitu v Dublinu v prosinci 1996 byly za nejdůležitější považovány následující úkoly:

- \* lépe reagovat na problémy občanů Evropské unie;
- \* zajistit, aby Evropská unie byla prostorem svobody a bezpečnosti občanů, prostorem práva a spravedlnosti;
- \* zajistit větší akceschopnost orgánů Evropské unie v oblastech víz, azylu, regulace imigrace, zajištění vnějších hranic, v boji proti drogám, mezinárodnímu terorismu a dalším formám kriminality ohrožujícím bezpečnost občanů Evropské unie;
- \* zajistit akceschopnost Evropské unie v mezinárodních krizích a za tím účelem zdokonalit postupy přijímání rozhodnutí;
- \* připravit institucionální reformu Evropské unie týkající se:
  - 1) velikosti a složení Komise,
  - 2) změny systému hlasování v Radě,
  - 3) zavedení principu pružnosti.

### *Evropská unie a její občané*

Základní vztah mezi občanem a státem je založen státním občanstvím. Maastrichtská smlouva zavedla pro státní příslušníky členských států *občanství Unie* a přiznala jim některá práva vyplývající z tohoto občanství. Amsterodamská smlouva kromě toho, že práva občanů Unie dále rozšiřuje (učinit podání orgánům a institucím Evropské unie může občan v jakémkoli z oficiálních jazyků a v něm má i právo na odpověď,<sup>3</sup> právo podnikatelů na informace související se šetřením Komise o jejich hospodářské činnosti a na jejich ochranu<sup>4</sup>), výslovně v nově formulovaném článku 8 odstavec 1 Smlouvy o založení ES stanoví, že občanství Unie doplňuje, ale nenahrazuje státní občanství.

Ve vztahu k zabezpečení určité úrovně životního standardu se Evropská unie musela zabývat problematikou narůstající *nezaměstnanosti*. Proto jako jeden z cílů uvádí v novelizovaném článku B Smlouvy o Evropské unii dosažení vysokého stupně zaměstnanosti a do Smlouvy o založení ES vkládá novou hlavu VIa (*článek 109n–109s*), obsahující závazky Společenství v dané oblasti. Podpora zaměstnanosti je také jedním z cílů stanovených v nově formulovaných ustanoveních věnovaných *sociální politice* (*články 117–120 Smlouvy o založení ES*).

V oblastech souvisejících s *ochranou lidského zdraví* (jako je kvalita a bezpečnost orgánů a látek lidského původu, krve a krevních derivátů) se Společenství zavazuje zajistit jejich vysokou úroveň. V této souvislosti byla také posílena pravomoc Rady přijímat na základě spolurozhodování určitá opatření (*nově formulovaný článek 129 Smlouvy o založení ES*).

V souvislosti se zdůrazněním významu principu trvale udržitelného rozvoje byla uložena povinnost dbát při formulování komunitárních politik na vysoký stupeň *ochrany životního prostředí*, a to se zřetelem na existující rozdílnosti v různých částech Společenství (*článek 3c, 130r odstavec 2 Smlouvy o založení ES*). V oblasti ochrany životního prostředí (ale i v dalších oblastech, jako je např. ochrana spotřebitele) jsou členské státy Společenství i nadále oprávněny přijímat náročnější opatření, musejí o nich však informovat Evropskou komisi. Ta do šesti měsíců vydá prohlášení o jejich schválení nebo neschválení z hlediska ochrany jednotného vnitřního trhu (*srov. nově formulovaný článek 100a Smlouvy o založení ES*).

Na úrovni Společenství byla rovněž posílena *ochrana spotřebitelů*. Nový *článek 129a Smlouvy o založení ES* jasněji a podrobněji deklaruje cíle ochrany spotřebitelů. Kromě původních, jimiž byly ochrana zdraví, bezpečnosti a ekonomických zájmů, je ve smlouvě nově zakotveno právo na informace, na vzdělávání a na sdružování za účelem ochrany zájmů spotřebitelů. Kromě toho je zdůrazněna neopomenutelnost a respektování ochrany spotřebitelských zájmů při formulování komunitárních politik. Rada je oprávněna na základě spolurozhodování po konzultaci s Hospodářským a sociálním výborem vydat opatření na podporu, doplňování a monitorování spotřebitelských politik v členských státech. Respektování vysoké úrovně ochrany spotřebitelských zájmů vyplývá nejen z uvedeného článku 129a Smlouvy o založení ES, ale i z dalších (např. z článku 100a nebo z ustanovení věnovaných ochraně životního prostředí).

Ve smlouvě je obsažena celá řada *dalších opatření*, která se určitým způsobem dotýkají vztahu občan – Evropská unie. Jde např. o zmocnění Rady jednomyslně přijímat na návrh Komise a po konzultaci s Evropským parlamentem opatření k zamezení diskriminace založené na rozdílném pohlaví, rasovém nebo etnickém původu, víře, věku, tělesném postižení či sexuální orientaci (*srov. článek 6a Smlouvy o založení ES*), jakož i o záruku ochrany citlivých osobních dat v rámci šetření Evropské unie (*srov. nový článek 213b Smlouvy o založení ES*). V této souvislosti je třeba se rovněž zmínit o článku 128 odstavec 4 Smlouvy o založení ES výslovně deklarujícím, že Společenství musí brát na zřetel kulturní aspekty, a to s ohledem na respektování a podporu rozmanitosti kultur začleněných do Evropské unie.

*Evropská unie jako prostor svobody a bezpečnosti občanů,  
jako prostor práva a spravedlnosti, akceschopnost jejích orgánů v této oblasti*

Aby mohla být Evropská unie takto charakterizována, musejí její orgány i členské státy podniknout celou řadu kroků. Za první z nich lze považovat zahrnutí této problematiky do Smlouvy o Evropské unii a praktické naplňování cíle rozvíjet Unii „... jako oblast svobody, bezpečnosti a práva, v níž je zajištěn volný pohyb osob v souladu s příslušnými opatřeními...“ (srov. článek B ve znění *Amsterodamské smlouvy*). Pro zvýšení akceschopnosti orgánů Evropské unie v oblastech víz, azylu, regulace imigrace, zajištění vnějších hranic, v boji proti drogám, mezinárodnímu terorismu a dalším formám kriminality ohrožujícím bezpečnost občanů Evropské unie byla Smlouva o založení ES rozšířena o novou hlavu IIIa (*článek 73i–73q*), která je této problematice věnována.

Významným pokrokem je také začlenění schengenského *acquis* do právního a institucionálního rámce Evropské unie, jak vyplývá z protokolu ke Smlouvě o Evropské unii. Toto začlenění nastane dnem vstupu *Amsterodamské smlouvy* v platnost. Jde o úpravu volného pohybu osob a o zrušení hraničních kontrol mezi členskými státy. Jeho začleněním do rámce ES bude jednak posílena pravomoc orgánů Evropské unie v těchto záležitostech a jednak členskými státy odpadnou problémy i náklady související s ochranou vnitřních hranic. Přestože se začlenění schengenského *acquis* do právního a institucionálního rámce Evropské unie neuplatní vůči Velké Británii ani vůči Irsku a pro Dánsko bude použitelné pouze s určitými výhradami, jde o jeden ze zásadních úspěchů *Amsterodamské smlouvy*.

V rámci třetího pilíře, kam patří problematika spravedlnosti a vnitra, došlo rovněž k důležitým změnám. Rozhodování ve věcech policie a soudní spolupráce v trestních věcech se přiblížilo pravidlům prvního pilíře, neboť Rada získala oprávnění rozhodovat o některých otázkách „modifikovanou kvalifikovanou většinou“. Je totiž třeba, aby byla kvalifikovaná většina dosažena hlasy alespoň 10 jejích členů.

*Evropská unie a její postavení v rámci mezinárodního společenství*

V této části půjde především o naznačení změn v oblasti *společné zahraniční a bezpečnostní politiky* (tj. v rámci druhého pilíře), která se kromě společné obranné politiky vztahuje také na humanitární a záchranné akce, na mírotvorné snahy, na nasazení bojových jednotek při řešení vládních krizí a při nastolování míru mezi zneprátenými stranami. I zde byla posílena úloha orgánů Společenství a v některých specifických oblastech byl vytvořen prostor pro operativní rozhodování Rady kvalifikovanou většinou. Státy však mají právo ze závažných důvodů vyplývajících z národní politiky daného státu odmítnout hlasování kvalifikovanou většinou, které pak nelze uskutečnit.

Nově je Evropské radě uloženo definovat zásady a obecný rámec pro tuto politiku a Evropská rada také rozhoduje o společné strategii členských států Evropské unie. O společných akcích a společných postojích rozhoduje Rada.

Zastupování Evropské unie ve vnějších vztazích v otázkách společné zahraniční a bezpečnostní politiky je nadále svěřeno předsedající zemi. Nově je *Amsterodamskou smlouvou* pověřen generální tajemník Rady, aby představiteli předsedající země pomáhal při řešení této problematiky. Generální tajemník se zároveň podle článku J.16 stává vysokým představitelem Evropské unie pro společnou zahraniční a bezpečnostní politiku a z toho titulu přispívá k formulování, přípravě a provádění politických rozhodnutí. Podle potřeby může také na požádání předsedajícího státu vést jménem Rady jednání se třetími stranami. Nicméně Rada může – kdykoli to považuje za nutné – jmenovat zvláštního zmocněnce ve vztahu k určité politické otázce.

Rovněž v oblasti *společné zahraničněobchodní politiky* spadající do prvního pilíře (*článek 113 Smlouvy o založení ES*) dochází k posílení působnosti Rady. Podle nové úpravy bude Rada oprávněna jednat jednomyslně, na návrh Komise a po konzultaci s Evropským

parlamentem navíc také při sjednávání dohod o službách a duševním vlastnictví. Již na základě stávajícího článku 113 je oprávněna jednat o úpravách celních sazeb, o uzavírání celních a obchodních dohod, o sjednocování liberalizačních opatření, o vývozní politice a o obchodních ochranných opatřeních.

K určitým změnám dochází také v oblasti *uzavírání mezinárodních smluv (článek 228 Smlouvy o založení ES)*.

### ***Institucionální reforma Evropské unie***

V této oblasti jsou dosažené výsledky nejméně uspokojivé. Byla sice posílena úloha Evropského parlamentu, a to zejména rozšířením oblastí, v nichž se rozhoduje na základě spolurozhodování (*článek 189b*), přijímání právních aktů bylo zjednodušeno, rozsah jednomyšlného rozhodování byl omezen ve prospěch rozhodování kvalifikovanou většinou (*například článek 130o*), bylo posíleno postavení a pravomoce předsedy Komise. Nepodařilo se však dosáhnout dohody o reformě orgánů, která je nezbytná vzhledem k plánovanému rozšíření Evropské unie.

Očekávané rozšíření Evropské unie se v Amsterodamské smlouvě odrazilo jednak v *článku 137 Smlouvy o založení ES*, který stanoví maximální počet členů Evropského parlamentu, jednak v *protokolu o orgánech* s perspektivou rozšíření Evropské unie (protokol ke Smlouvě o založení Evropské unie a ke všem zakládacím smlouvám). Ten předpokládá, že hned po prvním rozšíření dojde ke změně pravidla, podle něhož mohou větší země nominovat dva komisaře; nově budou nominovat pouze jediného. Zároveň bude třeba změnit i váhu hlasů v Radě, a to způsobem vyhovujícím všem členským státům (*článek 1 zmíněného protokolu*). V úvahu přicházejí dvě alternativy, na jejichž základě dojde k omezení zvýhodnění menších zemí, a to buď tak, že váha hlasů v Radě bude více přizpůsobena počtu obyvatel, anebo budou zavedeny dvojí většinové kvóty (tzn. počítání většiny přidělených hlasů současně s počítáním většiny hlasů členů Rady).

Dalším významným prvkem působícím na fungování Evropské unie je nutnost respektování principů proporcionality a subsidiarity, jimž je věnován zvláštní protokol ke Smlouvě o založení ES. Ten obsahuje mj. kritéria rozhodování, zda problém bude řešen na úrovni Společenství, nebo na úrovni členských států. I v případě přijímání opatření Společenství musí být však ponechán určitý prostor pro respektování národních zvyklostí členských států. Pokud Společenství na základě principu subsidiarity upustí od přijetí vlastního opatření, jsou členské státy povinny řídit se v daném případě pravidly vyplývajícími ze smlouvy a zdržet se jednání, která by bránila naplnění cílů Společenství. Vzhledem k uvedeným principům subsidiarity a proporcionality je Komise povinna podrobně konzultovat připravované komunitární právní akty s členskými státy a snažit se o minimalizaci finančních i administrativních zátěží jak pro Společenství, tak pro členské státy, místní samosprávy i občany Unie.

### ***Princip pružnosti – nový prvek ve fungování Evropské unie***

O zavedení principu pružnosti do pravidel fungování Evropské unie se začalo častěji hovořit v souvislosti s přípravou vytvoření Hospodářské a měnové unie, a to zejména od okamžiku, kdy bylo zcela zřejmé, že kritéria stanovená Smlouvou o Evropské unii splní jen některé členské státy.<sup>5</sup> K zavedení tohoto principu se vyjadřovali představitelé členských států různě, nicméně přijetím Amsterodamské smlouvy se stává skutečností; do Smlouvy o Evropské unii byla začleněna *nová hlava VIa* upravující základy užší spolupráce.

### **Amsterodamská smlouva**

Většinu z těch, kteří se podrobněji zajímají o dění v Evropské unii a o její fungování, je znám schematický model založený na třech pilířích, k němuž je struktura Evropské unie po

Maastrichtu přirovnávána. První pilíř tvoří zakládací smlouvy tří evropských společenství, druhý pilíř představuje oblast společné zahraniční a bezpečnostní politiky a třetí pilíř zahrnuje spolupráci v oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí. Tyto tři pilíře zastřešují ustanovení Smlouvy o Evropské unii společná pro všechny oblasti. Pokud se týká postavení a úkolů evropských orgánů v té které oblasti, pramenů práva, způsobů jejich přijímání nebo pravomocí Evropského soudního dvora, je režim každého pilíře jiný. Proto je zajímavé pokázat na změny a jejich dopady vyvolané přijetím Amsterodamské smlouvy, dané jednak přesunem určitých oblastí z třetího do prvního pilíře,<sup>6</sup> jednak v rámci samotných oblastí směrem k užší integraci a nakonec i v rámci společných principů.

### Změny Smlouvy o Evropské unii

Amsterodamskou smlouvou byly provedeny změny jak v oblasti společné pro všechny tři pilíře, tak i v každém z nich. Pokud jde o *společná ustanovení*, nejvýznamnějšími změnami jsou nové znění prvního odstavce článku F (principy, na nichž je Evropská unie založena), doplnění nového článku F.1 (porušení základních principů Evropské unie a možné sankce), změna článku L (pravomoc Evropského soudního dvora) a včlenění nové hlavy VIa věnované otázkám užší spolupráce členských států (princip flexibility).

*Článek F odstavec 1* výslovně uvádí *principy*, k jejichž zachovávání se Evropská unie hlásí a na nichž zakládá svou další činnost. Jde o zásady svobody, demokracie, respektování lidských práv a základních svobod a panství práva. Dosud byly tyto principy uznávány „pouze“ jako obecné principy, které jsou vlastní všem členským státům.

*Zachovávání uvedených principů a sankce za jejich případné porušování* upravuje nově vložený *článek F.1*. Rada ve složení hlav států a vlád, a to na návrh jedné třetiny členských států nebo Komise a se souhlasem Evropského parlamentu (2/3 hlasujících a většina členů), jednomyslně konstatuje porušení principů stanovených článkem F odstavec 1 konkrétním státem (zdržení se při hlasování nemá na přijetí rozhodnutí vliv). Poté může následovat rozhodnutí Rady kvalifikovanou většinou o pozastavení výkonu některých práv tohoto státu, jako je např. hlasování v Radě. Sankce trvá tak dlouho, dokud příslušná vláda nezajistí nápravu.

Významnou změnou je také *rozšíření pravomocí Evropského soudního dvora* vyplývající z nově formulovaného *článku L*. Na jeho základě se jurisdikce tohoto soudu rozšiřuje na *oblast soudní spolupráce a policie* (hlava VI), a to v souladu s ustanovením nově formulovaného *článku K.7*, jakož i na *oblast užší spolupráce* (hlava VIa), a to v souladu s *články 5a Smlouvy o založení ES a K.12 Smlouvy o Evropské unii* upravujícími podmínky a způsoby užší spolupráce, a konečně na *oblast základních lidských práv a svobod* podle *článku F odstavec 2 Smlouvy o Evropské unii*, pokud soudu v této oblasti příznávají Smlouva o založení ES a Smlouva o Evropské unii určité pravomoci.<sup>7</sup>

*Nová hlava VIa* (článek K.15 až K.17) upravuje zásady užší spolupráce (princip pružnosti), kterou mohou členské státy, pokud chtějí, využít. Princip pružnosti umožňuje pouze určitým státům (jejich skupině) užší spolupráci, jejíž cílem je dosažení cílů Unie a posílení jejich zájmů. Tyto státy musejí při své společné činnosti respektovat zásady Unie, zahrnovat většinu členů Unie a jejich spolupráce musí být otevřena i pro zbývající členské státy (*článek K.15*). Podle nového *článku 5a Smlouvy o založení ES* mohou tyto členské státy využívat jednotný institucionální i procedurální rámec Unie, ovšem za předpokladu, že se navržená užší spolupráce netýká oblastí ve výlučné působnosti Společenství, nepůsobí negativně na komunitární politiky, akce nebo programy, netýká se občanství Evropské unie, nediskriminuje příslušníky členských států, zůstává v mezích, které byly smlouvou Společenství svěřeny, a nevytváří diskriminaci či obchodní omezení mezi členskými státy nebo nenarušuje podmínky hospodářské soutěže mezi nimi. *Na tomto rozhodnutí se Rada usnáší kvalifikovanou většinou* (na návrh Komise a po konzultaci s Evropským parlamentem). Pokud však některý z členů Rady prohlásí, že je z národně politických důvodů



proti rozhodování kvalifikovanou většinou, rozhodnutí nemůže být přijato. Rada však může věc kvalifikovanou většinou předat k jednomyslnému rozhodnutí Rady ve složení hlav států nebo vlád.

Žádné z rozhodnutí přijatých v rámci užší spolupráce nesmí narušovat právo Společenství a zasahovat do kompetencí, práv, závazků a zájmů členských států stojících mimo. Účastníci užší spolupráce jsou povinni plnit v jejím rámci přijatá rozhodnutí a ostatní jim v tom nesmějí bránit. Při přijímání rozhodnutí v rámci uskupení se používají stejné postupy jako v celé Unii, pouze státy stojící mimo se na rozhodování nepodílejí, což platí i pro financování, pokud Rada nerozhodne jednomyslně jinak (*článek K.16*). Rada a Komise musejí pravidelně informovat Evropský parlament o vývoji, kterého bylo v rámci užší spolupráce dosaženo (*článek K.17*).

Další částí Smlouvy o Evropské unii, která byla novelizována Amsterodamskou smlouvou, je *společná zahraniční a bezpečnostní politika*. Smlouva nově v článku J.2 vyjmenovává nástroje, s jejichž pomocí Unie dosahuje cíle stanovené pro tuto oblast – *definování principů a obecného rámce těchto politik, rozhodování o společné strategii, přijímání společných akcí, společných postojů a posilování systematické spolupráce mezi členskými státy při uskutečňování politik*. Způsoby aplikace uvedených nástrojů upravují články J.3, J.4 a J.5. Definování principů a obecného rámce, jakož i rozhodování o společné strategii přísluší Evropské radě, o jejich implementaci rozhoduje Rada. Rada přijímá společné akce (pro konkrétní situace, které vyžadují operativní zásah Evropské unie) a společné postoje (pro definování přístupu Unie k zvláštním otázkám zeměpisné nebo tematické povahy). Rada rozhoduje jednomyslně, přičemž zdržení se při hlasování nezpůsobí nepřijetí rozhodnutí. Rada však může rozhodovat také kvalifikovanou většinou, pokud přijímá společnou akci, společný postoj či jiné rozhodnutí na základě společné strategie nebo pokud přijímá rozhodnutí implementující společnou akci či společný postoj. Při rozhodování kvalifikovanou většinou se váha hlasů počítá v souladu s článkem 148 odstavec 2 Smlouvy o založení ES, přičemž se kladně musí vyslovit alespoň 10 členů Rady. Pokud však člen Rady nesouhlasí s rozhodováním kvalifikovanou většinou z důvodu národní politiky, nelze takto rozhodnout. V takovém případě může Rada kvalifikovanou většinou rozhodnout o předání věci k rozhodnutí Evropské radě, která rozhodne jednomyslně (*článek J.13*).

Evropskou unii v záležitostech společné zahraniční a bezpečnostní politiky reprezentuje – jak stanoví *článek J.8* – *předsednická země*, která je zároveň odpovědná za implementaci rozhodnutí přijatých v této oblasti. Předsednické zemi pomáhá generální tajemník Rady, jenž vykonává úlohu Vysokého zástupce ve věcech společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Rada však může – kdykoli to považuje za nutné – zmocnit zvláštního zástupce k vyřešení konkrétního úkolu.

Je-li třeba k zajištění implementace společné zahraniční a bezpečnostní politiky uzavření mezinárodní smlouvy, může Rada jednomyslně zmocnit předsedajícího, aby zahájil vyjednávání. O uzavření smlouvy rozhoduje Rada jednomyslně, a to na základě doporučení předsedajícího (*srov. článek J.14*).

Ustanovení této hlavy jsou věnována také vztahu Evropské unie a Západoevropské unie. Nově formulovaný *článek J.7* prohlašuje ZEU za nedílnou součást rozvoje Unie v této oblasti. Unie má se ZEU posilovat užší institucionální vztahy s možností zapojení ZEU do Evropské unie, pokud tak Evropská rada rozhodne. ZEU je na základě smlouvy považována za nástroj Evropské unie v tom případě, pokud je třeba použít vojenskou sílu. Evropská rada může ZEU požádat o vypracování a provedení rozhodnutí a akcí v zájmu Evropské unie. Odstavec 4 uvedeného článku nebrání členským státům v navázání užší spolupráce jednak v rámci ZEU, jednak v rámci NATO za předpokladu, že tato spolupráce není v rozporu s ustanoveními smlouvy. Jde vlastně o analogii nově zavedeného principu pružnosti, který však již byl pro tuto oblast zakotven i v článku J.4 původní Smlouvy o Evropské unii.

Další změny se týkají oblasti *spravedlnosti a vnitra, nově nazvané policie a soudní spolupráce v trestních věcech*. Už samotné cíle obsažené v článku K.1 se změnily, a to v souvis-

losti s přesunem určitých oblastí do prvního pilíře, tzn. do Smlouvy o založení ES. Smlouva nově definuje cíle těchto politik – poskytnutí vysokého stupně jistoty občanům v oblasti svobody, bezpečnosti a spravedlnosti. Jako nástroje označuje rozvíjení společných akcí členských států ve věcech policie a soudní spolupráce v trestních záležitostech, předcházení a boj proti rasismu a xenofobii, jakož i úzkou spolupráci všech kompetentních orgánů (policie, celních úřadů, soudů a dalších). V rámci Rady by se jednotlivé členské státy měly vzájemně informovat o svých akcích. Rada má přijímat opatření a podporovat spolupráci v daných oblastech. Za tím účelem může jednomyslně přijímat *společné postoje, rámcová rozhodnutí* pro sblížování práva členských států, jakákoli *ostatní rozhodnutí* v souladu s cíli této hlavy a vytvářet *úmluvy*, jejichž přijetí bude doporučovat členským státům.

Zajímavé je porovnání rámcových rozhodnutí s ostatními rozhodnutími, včetně posouzení právních účinků a jejich srovnání s právními účinky směrnic. *Rámcová rozhodnutí se vydávají pro účely sblížování práva. Pokud jde o cíl, jehož má být dosaženo, jsou pro členské státy závazná. Avšak o způsobu jeho dosažení rozhodují státy. Nejsou přímo účinná. Ostatní rozhodnutí* slučitelná s cíli této hlavy se vydávají *pro jiné účely mimo sblížování práva. Jsou závazná, avšak nejsou přímo účinná. K jejich implementaci přijímá Rada opatření* kvalifikovanou většinou počítanou na základě váženého hlasování uvedeného v článku 148 odstavec 2 Smlouvy o založení ES, a to při splnění podmínky, že se pro jejich přijetí kladně vyslovilo alespoň 10 členů Rady. Základní rozdíl mezi těmito dvěma nástroji spočívá v tom, že rámcová rozhodnutí jsou vydávána pro účely sblížování právních řádů jednotlivých členských států, zatímco ostatní rozhodnutí jsou vydávána pro všechny ostatní účely. Dalším rozdílem je skutečnost, že pro provedení rámcových rozhodnutí vydávají implementační opatření členské státy, zatímco v případě ostatních rozhodnutí je vydává Rada. Z toho vyplývá, že pojetí rámcového rozhodnutí je prakticky totožné s pojetím směrnice podle článku 189 Smlouvy o založení ES. Ostatní rozhodnutí nelze přirovnat k žádnému známému nástroji. Jde o jakési obecné zmocňovací ustanovení, které předpokládá další jednání ze strany Evropské unie (vydání prováděcího opatření Radou).

Prvkem posilujícím integraci v této oblasti je bezpochyby také rozšíření pravomocí Evropského soudního dvora upravené v článku K.7. *Na jeho základě je Evropský soudní dvůr oprávněn rozhodovat o předběžných otázkách* o platnosti a výkladu rámcových rozhodnutí a *vydávat rozhodnutí o výkladu úmluv* podle této hlavy, jakož i *o platnosti a výkladu opatření*, která je provádějí. Členské státy mají v prohlášení, jímž akceptují pravomoc Evropského soudního dvora, rozhodovat o předběžných otázkách ve výše specifikovaných oblastech, vyjádřit rozsah akceptace jeho pravomocí. Členské státy mají dvě možnosti – buď uznají jeho pravomoc pro všechny případy, nebo pouze pro ty, kdy proti rozhodnutí národního soudu již není možné podat opravný prostředek. Dále je Evropský soudní dvůr oprávněn posuzovat legalitu rámcových rozhodnutí a rozhodnutí vydaných členským státem nebo Komisí z hlediska nedostatku kompetence, porušení zásadních procesních požadavků, porušení smlouvy či jiného pravidla vztahujícího se k její aplikaci nebo zneužití pravomocí. Poslední oblastí pravomocí Evropského soudního dvora je *rozhodování o jakémkoli sporu mezi členskými státy* ohledně výkladu nebo aplikace společných postojů, rámcových rozhodnutí, ostatních rozhodnutí a úmluv (tj. aktů vydaných podle článku K.6), nepodaří-li se takový spor vyřešit Radě do šesti měsíců od jeho přidělení Radě jedním z členů Rady. Evropský soudní dvůr rozhoduje také o sporech mezi členskými státy a Komisí týkajících se výkladu a aplikace úmluv vydaných podle článku K.6 odstavec 2 písmeno d).

V oblasti policie a soudní spolupráce mohou členské státy navázat užší spolupráci v souladu s článkem K.15 a K.16 (*upraveno článkem K.12*), pokud k tomu byly Radou zmocněny na základě jejího rozhodnutí kvalifikovanou většinou na žádost členského státu. Členský stát však může z důvodů založených na národní politice oponovat rozhodování Rady kvalifikovanou většinou. V tom případě Rada nemůže rozhodnout. Může však věc kvalifikovanou většinou předat k jednomyslnému rozhodnutí Evropské radě.



Z hlediska posilování integrace má velký význam také *možnost přesunutí rozhodování o některých otázkách* této oblasti do prvního pilíře, konkrétně do nové hlavy IIIa Smlouvy o založení ES věnované vizům, azylu, imigraci a dalším politikám souvisejícím s volným pohybem osob. Tento přesun bude možné uskutečnit po jednomyslném rozhodnutí Rady, a to na základě iniciativy Komise nebo členského státu a po konzultaci s Evropským parlamentem. Spolu s tím bude rozhodnuto i o způsobu hlasování, který bude pro tyto věci aplikován (*článek K.14*).

### **Změny Smlouvy o ES**

Nyní přicházejí na řadu změny Smlouvy o založení ES, které již byly v některých předchozích případech naznačeny. Doplněny byly cíle uvedené v článku 2 smlouvy, zejména pokud jde o zakotvení vysokého stupně zaměstnanosti, rovnoprávnosti mužů a žen, vysoké úrovně ochrany, zlepšování kvality životního prostředí apod. V zásadě jde o zakotvení cílů založených na těch ustanoveních smlouvy, která se mění (*srov. např. nový článek 3c*). Změny se týkají rovněž ustanovení o občanství Evropské unie, o sbližování právních předpisů podle článku 100a, kdy se přihlíží k technickému pokroku významnému pro využití ochrany zdraví, bezpečnosti, ochrany životního prostředí a ochrany spotřebitele apod.

Zásadnější povahu má nový *článek 5a*. Na jeho základě mohou být členské státy, které si přejí úžeji spolupracovat, oprávněny rozhodnutím Rady kvalifikovanou většinou (na návrh Komise a po konzultaci s Evropským parlamentem) k využití institucí, procesů a mechanismů upravených smlouvou pro účely této spolupráce. Musejí však být splněny některé předpoklady, které článek stanoví.

Dále je velmi významné *začlenění problematiky víz, azylu, imigrace a ostatních politik souvisejících s volným pohybem osob* do Smlouvy o založení ES, do nové hlavy IIIa. Na základě těchto nových ustanovení je Rada zmocněna, aby po vstupu smlouvy v platnost v pětiletém období jednomyslně rozhodovala na návrh Komise a po konzultaci s Evropským parlamentem o vybraných opatřeních ve výše uvedených otázkách (*článek 73i–73m*). Po uplynutí této lhůty je zmocněna na základě jednomyslného rozhodnutí rozšířit pro tuto oblast rozhodování kvalifikovanou většinou. Aplikace článku 177 smlouvy (rozhodování Evropského soudního dvora o předběžné otázce) se pro tuto hlavu použije v tom případě, pokud není proti rozhodnutí národního soudu možné použít opravný prostředek a národní soud se domnívá, že rozhodnutí o otázce výkladu této hlavy nebo o výkladu či platnosti rozhodnutí orgánů Společenství založených na této hlavě je pro jeho rozhodnutí nezbytné. O výklad takových ustanovení může Evropský soudní dvůr požádat Rada, Komise nebo členský stát.

Pro občany Evropské unie, pro jejich každodenní život i pro životní úroveň jsou významná ustanovení nově vložené hlavy VIa o *zaměstnanosti*, která v článcích 109n až 109s obsahuje závazky Společenství v dané oblasti. Společenství má napomáhat k zabezpečení úzké spolupráce členských států při koordinaci politik zaměstnanosti. Péče o zaměstnanost jako o záležitost společného zájmu má být jedním z úkolů členských států. Proto je Rada po konzultaci s Evropským parlamentem pověřena vytvořit Výbor zaměstnanosti. Evropská rada jako vrcholný orgán Evropské unie se bude otázkami zaměstnanosti zabývat každoročně a na základě jejího hodnocení bude Rada rozhodovat kvalifikovanou většinou na návrh Komise a po konzultaci s Evropským parlamentem a s Hospodářským a sociálním výborem o vydání potřebných směrnic, popřípadě doporučení.

Obdobným směrem jsou orientovaná i nově formulovaná ustanovení *článků 117 až 120* věnovaná *sociální politice*. Evropská sociální charta a Charta Evropského společenství o základních sociálních právech pracovníků se stávají základnou, z níž musí Společenství i jednotlivé členské státy vycházet při formulování veškerých opatření směřujících k zajištění sociálních práv občanů (*článek 117*). Rada společně s Evropským parlamentem je oprávněna přijímat směrnice upravující minimální požadavky přispívající k ochraně pra-

covního prostředí, k ochraně zdraví a bezpečnosti pracujících, k úpravě pracovních podmínek, k začlenění osob vyloučených z trhu práce a účastníků se přeškoleními programů, k zajištění rovnosti mužů a žen z hlediska pracovních příležitostí (*článek 118 odstavec 1*). Jednomyslně (na návrh Komise a po konzultaci s Evropským parlamentem) přijímá Rada opatření ve věcech sociálního zabezpečení a sociální ochrany pracujících, kolektivního zastupování a ochrany zájmů pracujících a zaměstnavatelů, stanovení podmínek pro zaměstnávání občanů třetích zemí legálně pobývajících na území Unie, ve věcech finančních příspěvků na podporu zaměstnanosti a tvorby pracovních míst (*článek 118 odstavec 3*). I v oblasti sociálního zabezpečení je vyžadována úzká spolupráce Společenství a členských států.

*Nová hlava VIIa* obsahuje pouze jediný článek, a to článek 116, který je věnován celní spolupráci. Pro její posílení mezi členskými státy navzájem a mezi nimi a Komisí přijímá Rada opatření na základě článku 189b. Tato opatření se netýkají aplikace národního trestního práva nebo správy soudnictví.

Institucionální změny obsahuje smlouva v omezenější míře, než se zpočátku očekávalo. Pokud jde o změny *postavení Evropského parlamentu*, je v článku 137 výslovně stanoveno, že počet jeho členů nemá přesáhnout 700. Parlament byl pověřen vypracovat návrh upravující konání voleb. Tento návrh má odpovídat principům společným pro všechny členské státy a obecně stanovit podmínky nutné pro výkon povinností jeho členů. Ohledně jeho pravomocí je důležité, že souhlas Evropského parlamentu bude kromě stávajících případů (pro přijímání nových členů, uzavírání některých mezinárodních smluv, využívání fondů a změnu pravidel pro volby do parlamentu) nově vyžadován také při schválení opatření proti zemi, která se neřídí zásadami Unie (*článek F.1 Smlouvy o Evropské unii*). Parlament rovněž schvaluje nominaci předsedy Komise (*článek 158 odstavec 2*).

V rámci *postavení Rady* dochází k rozšíření počtu případů, v nichž může Rada rozhodovat kvalifikovanou většinou. Podle článku 151 odstavec 2 má Radě pomáhat generální sekretariát v čele s generálním tajemníkem – Vysokým zástupcem pro společnou zahraniční a bezpečnostní politiku. Generálního tajemníka i jeho zástupce jmenuje Rada jednomyslně. Byla posílena *úloha předsedy Komise*, který je pověřen jejím politickým vedením. Je nominován všemi členskými státy na základě konsenzu za souhlasu Evropského parlamentu. Předseda se pak podílí na nominaci ostatních komisařů.

*Postavení Evropského soudního dvora* se podle Smlouvy o založení ES zásadním způsobem nemění. Určité změny se však týkají ustanovení věnovaných Účetnímu dvoru (*srov. článek 188c*).

Mezi institucionální změny patří rovněž zjednodušení rozhodovacího procesu podle článku 189b, který upravuje spolurozhodování Rady a Evropského parlamentu. Procedura spolurozhodování byla zjednodušena, i když nadále zůstává poměrně komplikovaná. Zjednodušení spočívá v tom, že byly zrušeny některé formální kroky v případech, kdy je buď jasný souhlas, nebo kdy jedna ze stran zůstane ve stanovené lhůtě nečinná, nebo zamítne-li návrh. Rozšiřuje se také počet případů, v nichž přísluší spolurozhodování Evropskému parlamentu. Spolurozhodovat bude např. v otázkách zaměstnanosti, sociální politiky, veřejného zdraví, přístupu k informacím, boje proti finančním machinacím, v oblasti celní spolupráce, statistiky, při přijímání opatření proti diskriminaci z důvodu národnosti, zajištění práva občanů na volný pohyb a změnu bydliště na území členských států a dalších.

S problematikou institucionálního zabezpečení a fungování Evropské unie souvisí i její postavení v rámci mezinárodního společenství. K určitým změnám totiž dochází také v oblasti *uzavírání mezinárodních smluv*, a to na základě nově formulovaného článku 228 odstavec 2. Jednak jsou v něm zpřesněny postupy při uzavírání mezinárodních smluv a při pozastavování jejich platnosti (Rada rozhoduje kvalifikovanou většinou, popřípadě jednomyslně o přenesení pravomocí v této oblasti na Komisi, o podpisu smlouvy, o jejím předběžném provádění nebo o uzavření), jednak je v něm nově zdůrazněna povinnost okamžitě a plně informovat Evropský parlament o přijatých rozhodnutích týkajících se předběžného

provádění smluv, pozastavení jejich provádění nebo vytvoření zastoupení Společenství u mezinárodních organizací.

\* \* \*

Cílem Amsterodamské smlouvy bylo přispět k posílení „Evropy občanů“ (tzn. k zajištění humánnější Evropy blízké občanům), k posílení postavení a akceschopnosti Evropské unie ve vnějších vztazích, jakož i uskutečnit reformu institucionálního rámce související především s předpokládaným rozšířením Evropské unie. Smlouva nově zavádí princip pružnosti jako zvláštní urychlený způsob integrace pouze některých členských států v určitých oblastech.

Alespoň částečného pokroku bylo dosaženo ve všech uvedených oblastech, ovšem většina hlav států a Evropská komise se shodly v zásadě na tom, že výsledek nesplnil původní očekávání. Celkový výsledek je označován spíše jako „rozumný“ nebo „úspěšný“ kompromis. Institucionální reforma, na jejíž vyřešení se čekalo nejvíce, byla stěží započata, většina nutných rozhodnutí byla odložena do budoucna. Pozitivní krok spočívající v rozšíření většinového hlasování byl jen částečný. Jediným úspěchem, který splnil původní očekávání, bylo rozšíření oblastí, v nichž spolurozhoduje Rada s Evropským parlamentem a posílení úlohy národních parlamentů (obsaženo ve zvláštním protokolu ke Smlouvě o Evropské unii a ke všem zakládacím smlouvám o úloze národních parlamentů). Další úspěchy (byť částečné) lze spatřovat ve zjednodušení přijímání právních aktů a v posílení postavení a pravomocí předsedy Komise (např. široké diskreční oprávnění přidělovat úkoly v rámci Komise).

Amsterodamská smlouva představuje do určité míry příspěvek k postupnému sjednocování Evropy. To je zřejmě hlavně v oblasti jednotné měny jako základního pokroku směrem k integraci. Za dosažené úspěchy je možné označit vytvoření pevné základny v podobě kapitoly věnované zaměstnanosti, posílení ustanovení věnovaných oblastem prioritního zájmu občanů (např. ochrana životního prostředí či ochrana spotřebitele) nebo zařazení některých dalších oblastí týkajících se volného pohybu osob do prvního pilíře. Za jeden z největších úspěchů je považováno začlenění schengenského *acquis* do Smlouvy o Evropské unii. Významným pokrokem pro budoucí vývoj vztahů v rámci Evropské unie je zařazení principu pružnosti, který umožňuje státům, pokud si přejí, uskutečňovat silnější integraci v oblastech jejich zájmu, aniž by je ostatní státy mohly blokovat.

Značným krokem kupředu je rovněž posílení společné zahraniční a bezpečnostní politiky ve prospěch Evropské unie a uznání a potvrzení jejich provázanosti s vnějšími ekonomickými vztahy. Očekává se, že Evropská unie bude na základě této úpravy schopna postupně pozvednout svou účast a výkonnost na mezinárodním poli, a to rozvíjením zahraniční politiky odpovídající její kapacitě. Jinou nevyřešenou otázkou, která je významná zejména z pohledu mezinárodního práva veřejného, je otázka právní subjektivity Evropské unie. Ačkoli bylo během příprav Amsterodamské smlouvy navrhováno zařazení ustanovení potvrzujícího Evropskou unii jako právního nástupce Evropských společenství, v konečném znění Amsterodamské smlouvy se neobjevilo. Právním subjektem jsou proto i nadále tři Evropská společenství, nikoli tedy Evropská unie. Zůstává tak značně složité pojetí Evropské unie jako „sdružení“ tří společenství, které je založené na třech pilířích s různými způsoby aplikace práva.

Nevyřešeným otázkám se však Evropská unie bude muset dříve nebo později věnovat. Vzhledem k postupu rozšiřování, který byl učiněn od summitu v Amsterodamu a zejména po summitu v Lucemburku, se zdá, že se Evropská unie bude muset v blízké budoucnosti zabývat především otázkami institucionálního charakteru. Proto Komise předpokládá uspořádání další Mezivládní konference brzy po roce 2000, jejímž úkolem bude připravit řešení o složení a fungování orgánů. Vyskytly se rovněž názory, že by bylo žádoucí nahradit rozhodování na mezivládní úrovni rozhodováním na úrovni volených zástupců lidu, kteří jsou schopni nejlépe reprezentovat zájmy občanů, protože diplomatická metoda řešení problému se neosvědčila. Oprávněnost i realnost těchto názorů však ukáže až budoucí vývoj.

<sup>1</sup> V českém překladu Zpráva Reflexní skupiny vyšla v roce 1995 v edici Evropská integrace v dokumentech, vydávané Ústavem mezinárodních vztahů – pozn. red.

<sup>2</sup> Český překlad tzv. konsolidované verze, tzn. amsterodamské revize zapracované do Smlouvy o založení Evropského společenství a do Smlouvy o Evropské unii, spolu s nejdůležitějšími protokoly vyšel pod názvem Amsterodamská smlouva v roce 1998 v edici Evropská integrace v dokumentech. Tuto publikaci lze získat v edičním oddělení Ústavu mezinárodních vztahů, Rytířská 31, 110 00 Praha 1 (tel.: 02/21 610 194) – pozn. red.

<sup>3</sup> Viz nové znění článku 8 Smlouvy o založení ES.

<sup>4</sup> Viz nový odstavec článku 191a Smlouvy o založení ES.

<sup>5</sup> Pojetí Evropy „à la carte“.

<sup>6</sup> První pilíř je oblastí, v níž členské státy přenesly většinu pravomocí na orgány Evropské unie (rozhodují jednomyslně nebo kvalifikovanou většinou), právo ES má přednost před národním právním řádem, členské státy jsou v těchto oblastech podrobeny jurisdikci Evropského soudního dvora.

<sup>7</sup> Soudu zůstávají pravomoce v oblastech tří zakládacích smluv a některých ustanovení Smlouvy o Evropské unii (článek L až S, z nichž jsou nejvýznamnější ustanovení věnovaná změnám smluv a ustanovení o členství v Evropské unii).