

### **Konference „The Impact of the European Constitution on the National Political and Legal Systems“, Berlín, 13. – 16. ledna 2005**

Ve dnech 14. a 15. ledna se v Berlíně konala konference na téma „Vliv evropské ústavy na národní politické a právní systémy“, kterou pořádalo Berlin-Leiden Consortium for Comparative Government and European Policy. Prestižní vědecká akce se odehrávala za účasti akademiků z předních evropských univerzit, ústavních soudců a představitelů institutů z celého kontinentu. Dvoudennímu programu v monumentální budově bývalého pruského sněmu předsedali ředitel berlínského International Institute for Comparative Government and European Policy profesor Joachim Jens Hesse a profesor University of Leiden Theo A. J. Toonen.

V úvodním vystoupení nazvaném „*The Constitutional Convention: Processes and Outcomes*“ shrnuli Florian Grotz a Alexander Somoza z pořádajícího institutu proces tvorby evropské ústavy a jeho výstupy. Konstatovali normativní i funkční nedostatky tradičních mezivládních konferencí a naopak úspěch metody Konventu při tvorbě Charty základních práv EU, což vedlo k opětovnému využití nové slibné metody. Konventu se účastnili i zástupci národních parlamentů, přičemž vlády členských států jej mohly stále považovat za „kontrolovaný experiment“<sup>1</sup>. Konvent pokládají autoři za kombinaci inkluzivních struktur (dle složení – okolo 70 % tvořili zástupci parlamentů) a mandátu „vysoké politiky“ (široký mandát vycházející z post-ni-ceských debat – kompetence, zjednodušení evropského práva, demokracie, průhlednost a efektivita, reorganizace smluv), která má ulehčit a demokratizovat „ústavodání“ na úrovni EU. Grotz se Somozou poukazují na tři způsoby rozhodování Konventu – projednávací (deliberativní) procedury, asymetrická vyjednávání a autokratické řízení prezidia, při-

čemž rozhodnutí založená na čisté deliberaci představovala spíše výjimku než pravidlo.

Za hlavní formální a procedurální změny autoři považují unifikaci smluv, zahrnutí Charty, novou terminologii právních aktů, systemizaci pravomocí Evropské unie, zjednodušení rozhodovacích procedur a kontrolu subsidiarity prostřednictvím národních parlamentů. Výsledný text pak lze hodnotit jako konsolidaci a formální reorganizaci primárního práva. Z pohledu horizontálního a vertikálního rozdělení pravomocí celkově došlo pouze k omezeným inovacím, přičemž ani modifikace v úpravě předsednictví Evropské rady a vytvoření funkce unijního ministra zahraničních věcí nepřispěly k zásadní změně ve struktuře a vztazích unijních institucí. Ústavní text naopak může z hlediska distribuce pravomocí znamenat velké proměny v oblastech současného druhého a třetího pilíře, zatímco např. vnitřní trh, hospodářská a měnová unie, životní prostředí, zemědělství či zaměstnanost zůstávají takřka nedotčeny. Změny menšího významu nastanou třeba u energetiky a kulturní spolupráce (zavedení kvalifikované většiny).

Grotz se Somozou se zamýšlí i nad důsledky „evropské ústavy“ pro státy střední a východní Evropy, pro něž může její přijetí znamenat další stabilizaci právních systémů a další potvrzení o začlenění do Evropy. Na druhé straně však evropská ústava vyvolává strach z ohrožení ústavní autonomie. Ústavní soudy nových členských států se navíc stále učí, jak uvést do souladu evropské a národní právo a jak vytvořit systém „kooperativního konstitucionalismu“.

Profesoři z Vilnius University Klaudijus Maniakas a Ramunas Vilpišauskas poté proslavili řeč na téma „*Logic of appropriateness, QMV and the management of diversity in the EU under the Constitution for Europe: the Lithuanian perspective*“, v níž vyjádřili překvapení nad faktem, že ani na Konventu ani na následné mezivládní konferenci nové členské státy nevytvořily zvláštní blok, přestože tyto

země by měly mít hodně podobné zájmy. Co se týče hlasování v Radě, pak pro nové členské země představuje výhodnější variantu spíše současný způsob hlasování nežli systém navržený v evropské ústavě. Právě hlasování kvalifikovanou většinou, jehož četnost používání ústava zdatelně rozšiřuje, způsobilo mezi členskými státy největší rozepře. Novou definici kvalifikované většiny lze podle autorů příspěvku považovat za radikální reformu rozhodovacího procesu, která může pozměnit zažitý charakter EU jakožto konsensuální demokracie. V budoucnu by rozhodnutí mohla být přijímána spíše na základě kvalifikované většiny než na základě vzájemné shody. Jelikož nové členské státy s výjimkou Polska spadají do kategorie malých a středních, jejich vliv na rozhodování v EU se sníží. Na jednání Konventu a na první „pokonventní“ mezivládní konferenci Litva přesto prosazovala hlasování dvojnásobnou většinou, a to formulí 50:50.<sup>2</sup> Později Litva preferovala formulí 60:60, která při blokování rozhodnutí dává malým státům větší váhu. Litva při jednáních tedy upřednostnila snahu o bezproblémové začlenění do unijních struktur a procesů před důsledným prosazováním národních zájmů, které by nejprve formulovala a posléze hledala k jejich prosazení spojení s podobnou pozicí. Autoři zároveň kritizují, jak se jednání v EU přelévají do vnitrostátní politiky, místo aby se nejprve formulovaly národní zájmy a posléze se tyto zastávaly na evropské úrovni.

Nový systém hlasování kvalifikovanou většinou v Radě, jak jej navrhuje ústava, připomíná podle Maniokase a Vilpišauskase spíše většinové demokracie než konsensuální, jak tomu bylo doposud. V rámci rozšíření QMV<sup>3</sup> do dalších oblastí se sice zvýší efektivita rozhodování, ale na druhé straně může několik států zůstat přehlasováno stranou. Existuje tedy nebezpečí, že rozšířená a mnohem různorodější EU bude přijímat rozhodnutí způsobem charakteristickým pro unitární státy. Litevští odborníci se domnívají, že vyšší efektivita rozhodování lze dosáhnout i jinými způsoby,

například metodou otevřené koordinace<sup>4</sup> či bližší spolupráce<sup>5</sup>. Zatím to ale vypadá, že ústava se vydává oběma směry – předpokládá jak efektivnější rozhodování, tak zároveň dává příležitost zemím, které chtějí hlubší a rychlejší integraci. Právě varianta hlubší integrace několika států by měla být upřednostněna v případě, že je příliš nákladné přijmout rozhodnutí zavazující všechny členské státy. Pro Litvu i ostatní nováčky představují flexibilnější prostředky spolupráce vhodnou variantu, zohledňující ekonomickou a sociální diverzitu.

Litevští profesori varují, že rozhodovací metody charakteristické pro většinové demokracie svědčí pouze homogenním společnostem. Mohou být jen výsledkem skutečné konvergence v EU a nikoliv prostředkem k jejímu dosažení.

Profesorka Kerstin Odendahlová ze švýcarské University of St. Gallen se zaměřila na dopady ústavní smlouvy, jež rozdělila na důsledky pro Evropskou unii a důsledky pro členské země, které dále člení na důsledky na roli členských států uvnitř EU („vnější efekt“ pro státy) a na dopady na národní právní řády („vnitřní efekt“).

K dopadům na EU řadí například svěření právní subjektivity pro EU, vytvoření unijního ministra zahraničních věcí, prezidenta Evropské rady či silnější roli předsedy Komise, zatímco členské státy uvnitř Unie postihne nový systém hlasování kvalifikovanou většinou a jeho rozšíření do více oblastí, výslovné zakotvení možnosti vystoupit z EU, role národních parlamentů jako „strážců“ principu subsidiarity či možnost lidových iniciativ. Členské státy se na své domácí scéně (pokud bude ústava ratifikována) musejí vyrovnat s právními či přímými dopady (distribuce kompetencí, zrušení třípířkové struktury), jakož i s politickými či nepřímými (nové právní nástroje EU, Charta základních práv, více pravomocí Soudního dvora).

Díky nové úpravě základních principů u vymezení pravomocí (subsidiarita, proporciona-

lita; zásada svěřeni pravomocí) se posiluje národní úroveň, zatímco systematizace kompetencí na výlučnou, sdílenou a koordinační přináší spíše vyjasnění než nějakou změnu. V souvislosti se zrušením třípilířové struktury Evropské unie upozorňuje profesorka Odenahlová zejména na možný silný dopad evropské ústavy na národní trestní právo, protože policejní a soudní spolupráce v trestních věcech se dostává na supranacionální úroveň.

Z hlediska nových právních nástrojů Unie se autorka obává, že díky vytvoření evropských nařízení bude docházet k další kvantitativní expanzi evropského práva, která navíc přinese ještě detailnější úpravu než doposud. Charta základních práv EU má nalézt široké pole uplatnění a podle Odendahlové dokonce de facto nahradí národní listiny základních práv nebo si vynutí jejich změnu, jelikož Charta v některých ohledech poskytuje více práv než národní ústavy. Více kompetencí se dočkal v evropské ústavě Soudní dvůr, jenž rozšířil svou působnost i do policejní a soudní spolupráce v trestních věcech a navíc se otevírají dveře pro zřizování specializovaných soudů. Předpokládá se další posílení vlivu judikatury Soudního dvora na národní právní systémy.

Autorka uzavírá příspěvek slovy, že ústavní smlouva nepředstavuje žádnou revoluci, spíše jen evoluci v evropské integraci, která nepřinese žádné radikální důsledky pro národní právní systémy. Nejdůležitějším přímým důsledkem se jeví být zavedení supranacionality do oblasti policejní a soudní spolupráce v trestních věcech, zatímco nepřímé důsledky se v závislosti na vývoji jurisdikce a judikatury Soudního dvora a na používání nových právních nástrojů mohou ukázat jako závažnější.

Bulharský ústavní soudce Jevgenij Tančev a profesor Krasimir Nikolov z Bulgarian European Community Studies Association referovali o situaci v Bulharsku, které se připravuje na přistoupení k Evropské unii, naplánované na rok 2007. Bulharští zástupci se podle nich

snažili na jednáních Konventu vystupovat jako „dobří Evropané“, zastávali supranacionální postoj a podporovali evropskou ústavu. V některých otázkách ovšem prosazovali národní stanovisko, podporovali například zažitý princip jeden stát – jeden komisař či po vzoru Velké Británie preferovali začlenění Charty základních práv do ústavní smlouvy jako protokolu, nikoliv přímo do jejího textu. Debata o evropské ústavě se v Bulharsku vede zejména na úrovni akademické, do běžné vnitrostátní politické diskuze se problematika evropského konstitucionalismu nedostává. Tančev s Nikolovem ještě upozornili, že Bulharsko nemá na rozdíl od některých středoevropských států žádnou federalistickou zkušenost a táží se, jaké to může mít důsledky pro jejich roli ve federalistické Evropě.

Jeden z nejvýznamnějších hostů konference profesor Peter Häberle z Universität Bayreuth přednesl svůj náčrt aspektů ústavní teorie pro Evropu („Aspekte einer Verfassungstheorie für Europa – eine Skizze“). Tento „doyen německé nauky ústavního práva“, jak jej představil profesor Hesse, pohovořil o evropské ústavě v širokém socio-kulturním kontextu. Nejprve definoval Evropu v užším smyslu jako státy Evropské unie a Evropu v širším smyslu jako členské státy Rady Evropy. V souvislosti s ústavou podotkl, že do popředí se stále více dostává kulturní hledisko, které umožňuje chápání ústavy jako kultury. Na základě toho rozlišuje ústavní texty v užším smyslu (pozitivní psané ústavy a klíčová rozhodnutí ústavních soudů) a ústavní texty v širším smyslu (texty klasiků Montesquieuho, Rawlse, Jonase či Radbruchů). Pro Evropu jsou pak v tomto ohledu relevantní zejména práce Churchilla, Schumana, Moneta, de Gasperiho, Hallsteina a Adenauera.

Evropskou unii Häberle nazývá „ústavním společenstvím“ („*Verfassungsgemeinschaft*“), zatímco Evropu v širším smyslu „spolkem dílčích ústav“ („*Ensemble von Teilverfassungen*“). Evropská integrace konceptně vychází z kultury a hospodářství, které

představují motor integrace, přitom však otevřené trhy nepovažuje za účel sám o sobě, nýbrž pouze za prostředek.

Evropská ústavní teorie by si měla uvědomit, že v současné situaci se jedná o „ústavodání“ („*Verfassunggebung*“) a že Evropa je „ústavyschopná“ („*verfassungsfähig*“) a potřebuje psanou ústavu („*Verfassungsnotwendigkeit*“). Dlouholetý postupný proces konstitucionalizace postoupil do fáze, kdy členské státy Evropské unie již nejsou pány smluv, ale jen aktéry v pluralistických procesech ústavodání.

Profesor Häberle hledá paralelu k situaci v USA a událostem let 1776, 1787 a 1791. V evropském případě je zapotřebí další parlamentarizace a demokratizace ústavodárné moci, ale již návrh z června 2004 přináší značný pokrok – jeho témata, obsah a výdobytky jsou ústavní povahy. Dle svého sebepojetí představuje ústavu, nikoliv smlouvu.

Při utváření evropské identity působí racionální i emoční (např. hymna či vlajka) faktory. Skrze umění a kulturu existuje evropská veřejnost již dlouho, nyní se však evropská veřejnost rozvíjí také skrze politiku – na demonstracích, kterých se účastní lidé z různých států, v médiích, na zasedáních evropských institucí či ve vědeckých diskuzích. Tento proces by měly podpořit ještě politické strany a více se prosazovat na evropské úrovni. Pak se ještě více projeví vzájemné působení mezi národní a evropskou úrovní, jakož i stále větší determinovanost dění v jednom členském státu děním v jiném. Od Schengenu již není mnoho států EU cizinou, což s sebou přináší potřebu revidovat Jellinekovu tříprvkovou definici státu a obohatit ji o kulturu jako čtvrtý, ne-li jako první, „*Staatsselement*“.

Profesor Häberle poznamenává, že v současnosti existuje evropské ústavní právo, evropské správní, občanské či civilní právo, ale již nenacházíme žádné evropské právo jako jasně ohraničitelnou oblast. Häberle se zaměřuje na společné evropské ústavní právo,

z něž „destiluje“ tyto principy: lidská důstojnost, horizontální a vertikální dělba moci, neutralita států, lidská práva, ochrana menšin, pluralistická demokracie a nezávislé soudy. Ústavní teorie Evropy vkládá specifický potenciál do preambule, která se má podobat prologu, předešle i preludiu. Další stavební kámen evropské ústavní teorie představuje Charta základních práv EU, s níž jsou propleteny klauzule základních hodnot, působící jako interpretační prostředek.

Závěrem Häberle lituje, že o evropské ústavě není uspořádáno celoevropské referendum, což úzce souvisí i s tím, že se nepodařilo uspokojivě vyřešit problém demokratického deficitu, transparentnosti a blízkosti občanům. V tomto ohledu obstála snad jen preambule, Charta a ustanovení o základních hodnotách. Evropa tak stále zůstává otevřeným projektem s otevřenou „finalitou“.

Profesor Mirosław Wyrzykowski, soudce polského ústavního soudu, přiblížil případy řešené právě touto institucí, týkající se ústavnosti referenda o přistoupení Polska k Evropské unii<sup>6</sup> a ústavnost zákona o volbách do Evropského parlamentu. Ratifikace mezinárodních smluv spadá do kompetencí polského prezidenta, ale v některých (důležitých) případech vyžaduje i souhlas parlamentu. Udělení souhlasu pro ratifikaci mezinárodních smluv, na jejichž základě Polsko deleguje kompetence státních orgánů na mezinárodní organizaci či instituci vyžaduje souhlas, jenž může být udělen formou právního předpisu parlamentem nebo přímo lidem v referendu. O výběru metody k souhlasu rozhoduje Sejm absolutní většinou za přítomnosti alespoň poloviny členů. Souhlas k ratifikaci přístupové smlouvy je udělen, pokud pro něj hlasuje dvoutřetinová většina Sejmu i Senátu za účasti nejméně poloviny svých členů<sup>7</sup> nebo jej podpoří občané v referendu, kterého se zúčastní nadpoloviční většina oprávněných voličů<sup>8</sup>. Podrobnosti a přesné požadavky týkající se potřebné většiny upravuje zákon o celonárodním referendu z roku 2003,

přijatý v konečné fázi debaty o přistoupení k EU, kdy vrcholily politické a právní spory vedoucí až k ústavní stížnosti.

Jeden z hlavních bodů celého případu se týkal správné interpretace článku 90 polské ústavy, a sice otázky, co se stane, když se referenda zúčastní méně než 50 % oprávněných voličů a jeho výsledek nebude tudíž právně závazný. Má být takový výsledek vyložen jako neschválení či mohou o otázce hlasovat ještě parlamentní komory? Článek 75 zákona o referendu se přiklání ke druhé možnosti, když říká, že když rezultat ratifikačního referenda není závazný, Sejm může přijmout rezoluci, v níž buď rozhodne o konání dalšího referenda nebo o zahájení parlamentní procedury.

Z odůvodnění rozhodnutí zaujmou zejména následující výroky<sup>9</sup>. Výklad právních předpisů by měl vzít v potaz ústavní princip příznivé predispozice k procesu evropské integrace a ke spolupráci mezi státy. Občané mají právo na účast ve svolaném referendu, ale nemají právo na referendum *per se*. Pokud výsledek referenda není platný, protože se jej zúčastnila méně než polovina oprávněných voličů, pak má lidové hlasování pouze poradní charakter. Neprosadila se tedy varianta, že by se nedostatečná účast voličů rovnala zápornému výsledku referenda. Méně než 50% účast má být proto interpretována jako vůle národa nevyužít své právo rozhodnout. Ústavní soud souhlasil s možností, že se může svolat další referendum v nepříliš dlouhém časovém odstupu. Stěžovatelé navíc napadali fakt, že zákon o referendu, na rozdíl od volebních kampaní, neupravuje zákaz financování kampaní ze zahraničních zdrojů, což může způsobit ovlivnění výsledků referenda cizími subjekty. Soud zamítnul i tuto část stížnosti a seznal, že ustanovení o referendu mohou být vzhledem k jeho relativní vzácnosti v porovnání s volbami liberálnější. Všechny body stížnosti byly tedy shledány jako neopodstatněné.

Polský Sejm přijal 23. ledna 2004 zákon o volbách do Evropského parlamentu (EP),

na jehož základě vyhlásil prezident volby. Skupina poslanců napadla oba akty s tím, že odporují ústavnímu principu suverenity polského lidu. Krátce před volbami do EP shledal ústavní soud stížnost proti prezidentovu rozhodnutí svolat volby jako nepřípustnou, protože takové rozhodnutí není legislativní povahy, a tudíž díky svému nenormativnímu charakteru nemůže být přezkoumáno ústavním soudem<sup>10</sup>. Rovněž ustanovení volebního zákona o aktivním i pasivním volebním právu cizinců není v rozporu s ústavou<sup>11</sup>. Ústavní soud v odůvodnění poznamenává, že ústava používá výraz národ spíše v politickém než v etnickém slova smyslu. Proto výňatek z preambule „my, polský národ, všichni občané republiky“ je nutno vykládat ve smyslu národa jako společenství skládajícího se z občanů republiky. K charakteru EU soud poznamenává, že „Evropská unie není stát, a tudíž jsou všechny analogie se státním systémem vlády nepodložené.“

Rozhodnutím národního ústavního soudu ohledně evropských záležitostí se zabýval i profesor Gábor Halmai z budapeštské univerzity ve svém vystoupení „*The Impact of the European Constitution on the Hungarian Constitutional System With Special Regards to Fundamental Rights*“. Ředitel maďarského Human Rights Information and Documentation Centre na úvod poznamenal, že Maďarsko prošlo odlišným ústavním vývojem než ostatní země bývalého východního bloku<sup>12</sup>, jelikož si zachovalo svou ústavu z roku 1949, třebaže ve značně pozměněném znění. Na základě klíčových doplňků z října 1989 inkorporuje staronová ústava model konsensuální parlamentní demokracie, předpokládající existenci více než dvou stran a možnost koaličních vlád. Vědomě se zavrhnul prezidentský či poloprezidentský systém i čistý parlamentarismus a důležitou roli dostal silný ústavní soud, který zastává velmi tradiční pohled na koncept suverenity<sup>13</sup>. Aby se umožnil přístup k EU, změnila se v prosinci 2002 maďarská ústava, avšak díky

přísným požadavkům<sup>14</sup> musela vláda slevit ze své ambiciózní formulace o přenosu moci, protože opozice nepřipustila žádné výrazné oslabení suverenity. Maďarská ústava tudíž nepřipouští výslovný transfer moci, nýbrž hovoří pouze o formách výkonu jistých ústavních kompetencí, které navíc musí být omezeny pouze na nezbytnou úroveň pro výkon práv a povinností ze smlouvy, díky čemuž si Maďarsko zachovává značnou míru suverenity. Kvůli „klauzuli nezbytnosti“ pak transfer kompetencí potenciálně zůstává pod dohledem domácího ústavního soudu.

O přístupu Maďarska k Evropské unii se konalo referendum, v němž se při pouze 45% účasti vyslovilo 84% hlasujících pro přístup. Ústava říká, že referendum je v tomto případě platné, když dá nejméně čtvrtina celého elektorátu stejnou odpověď. O příštích změnách ústavy, které vyplynou z členství v EU, se referendum nekoná, ale schvaluje je 2/3 většinou Parlament.

Maďarští opoziční politikové několikrát zpochybnili doktrínu nadřazenosti a přednosti evropského práva, přičemž se odvolávali zejména na slavné „maastrichtské“ rozhodnutí německého ústavního soudu. Mnoho evropských ústavních soudů přitom nedisponuje kontrolní pravomocí nad ústavností evropské sekundární legislativy, avšak maďarský soud si ji podle všeho pravděpodobně ponechává<sup>15</sup>. Otázka jurisdikce ve věcech komunitárního práva závisí především na jeho vlastní interpretaci své jurisdikce. Maďarský ústavní soud zatím působí aktivně, již kupříkladu přezkoumával ústavnost jednoho článku evropské dohody s ES, a přestože nekonstatoval neústavnost, tak vypracoval ústavní požadavky týkající se jeho aplikace. Aby se přezkum ústavnosti komunitárního práva dostal z dosahu ústavního soudu, musela by se změnit ústava, k čemuž ještě nedošlo.

Maďarský ústavní soud se již do kontaktu s evropským právem dostal, když v dubnu 2004 maďarský parlament přijal zákon k implementaci dvou nařízení Komise (*Commis-*

*sion Regulation*), který však prezident předal soudu k přezkumu ústavnosti. V květnu 2004, poté co se Maďarsko stalo členem EU, prohlásil soud kvůli retroaktivitě<sup>16</sup> zákon za neústavní. Zároveň však konstatoval, že jeho rozhodnutí se netýká ani platnosti unijních norem, ani jejich výkladu. Nařízení mají stanovit povinnosti členským státům, nikoliv přímo jejich občanům. Profesor Halmai ovšem správně podotýká, že takový výklad není v souladu s článkem 249 Smlouvy o založení Evropského společenství (SES), který říká, že nařízení „je závazné v celém rozsahu a přímo použitelné ve všech členských státech“, tudíž není potřeba žádného vnitrostátního předpisu. Na druhé straně jistě záležitosti daná nařízení ponechávají na úpravu členským státům, z čehož plyne, že bez datečné legislativní aktivity členských států nevznikají z nařízení žádné individuální povinnosti. Jinými slovy, v určitých ohledech nemůže být nařízení přímo aplikovatelné bez dalších opatření členských států. Dostáváme se ale do situace, kdy není platný domácí zákon, jenž nařízení provádí, ale samotná nařízení jsou dle článku 249 SES přímo aplikovatelná. Maďarské ústavní právo však stanovuje, že povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona, čímž se obnažuje principální problém transpozice komunitárních právních norem do maďarského práva. Otázka tedy zní: má povinnost v nařízení, které je přímo aplikovatelné podle SES, stejný status jako povinnost stanovená maďarským právním aktem? Nebo je nutné přijmout pokaždé zákon, aby se ustanovení nařízení „transformovala“ do povinností v náležité formě? Halmai v této souvislosti podotýká, že učení se kooperativnímu konstitucionalismu potřebuje nějaký čas.

Profesor Wim Voermans pohovořil o dopadech evropské ústavy na nizozemský politický a právní systém. Vyjádřil zklamání nad tím, že ačkoliv právě za nizozemského předsednictví došlo k podpisu Smlouvy o Ústavě pro Evropu, v zemi není ústava příliš

debatovaným tématem. Referendum, jež se má uskutečnit v květnu či červnu 2005, má přitom jen konzultativní povahu a nadto jej prosadil parlament proti vůli vlády. Profesor Voermans se zamýšlel, jak hodnotit možné důsledky ústavy, a prodiskutoval i její povahu – zda představuje další krok v kontinuitním procesu evropské integrace nebo nastolí úplně novou situaci.

V rámci rozboru právních dopadů ústavy přichází Voermans se zajímavou myšlenkou, že prozatím je diskutovaný dokument smlouvou, ale po ratifikaci se stane ústavou. Zároveň se brání označování „ústavní smlouva“ jakožto směšování dvou neslučitelných pojmů. Klade si otázku, jestli se jedná o skutečnou ústavu a vypočítává tři pojetí ústavy – národní koncepce (evropská ústava ji nenaplní), zakládací koncepce (podle ní má evropská ústava některé prvky ústavy) a pojetí ústavy jakožto omezení vládní moci. V souvislosti se zavedením přednosti evropského práva přímo do textu ústavy Voermans upozorňuje, že nizozemský ústavní soud nemá pravomoc přezkoumávat ústavnost evropského práva. Je zvědavý, co by v případě ratifikace ústavy přineslo posílení principu subsidiarity, který se po přijetí Maastrichtské smlouvy příliš neuplatňoval. Jako zástupce menší země se obává v souvislosti s rozšířením EU a posílením QMV poklesu vlivu svého státu.

Co se politických dopadů týče, Voermans opakuje, že ústava zatím není v Nizozemí příliš žhavým tématem a s agendou a politikami EU se veřejnost příliš neseznámila. I přesto ale došlo k překvapivému nárůstu účasti při volbách do Evropského parlamentu<sup>17</sup>, a to i navzdory malé kampani. Celkově však nizozemská „euro-loajalita“ klesá a se změnou politické situace v roce 2002 dochází k postupnému obratu dříve euro-optimistického postoje Nizozemí. Výsledek referenda je v současnosti těžké odhadnout, protože výzkumy veřejného mínění přinášejí nepředvídatelné turbulence.

Tom Delreux z University of Leuven vystoupil s příspěvkem na téma „*Political Implications of the EU Constitutional Treaty: a Process-oriented Approach of the Belgian Case*“, v němž rozebírá belgické aktivity a pozice v průběhu konstitucionalizačního procesu. Začíná koncem roku 2001 v Laekenu, kde došlo pod belgickým předsednictvím k podpisu Laekenské deklarace, na jejímž základě začal fungovat Konvent. V něm se Belgie dočkala disproporcionálně velkého zastoupení, když odtam pocházelo plných jedenáct členů<sup>18</sup>. Ač se počítalo s tím, že delegáti budou zastupovat spíše své instituce než země, Belgičanům se podařilo pomocí interního *ad hoc* koordinačního mechanismu vytvořit koherentní národní delegaci, která na zasedáních Konventu jednotně tlumočila a prosazovala belgická stanoviska. Mezi ně patřila například intenzifikace většiny politik na evropské úrovni, včetně sociální, daňové a zahraniční.

Konvent vyprodukoval Návrh Smlouvy o založení Ústavy pro Evropu, který sloužil jako základ pro jednání mezivládní konference. Federální belgická vláda však není kompetentní ve všech oblastech, jež ústavní smlouva upravuje, proto se na formulaci belgických preferencí podílely i regiony a jednotlivé komunity. Koordinační mechanismus byl více formalizován než v případě delegace pro Konvent. Jako pojítka mezi oběma reprezentacemi působilo zejména ministerstvo zahraničních věcí a také částečná personální kontinuita ve složení obou delegací. Belgie zastávala na mezivládní konferenci stejné postoje jako na Konventu – snažila se o více supranacionálně organizovanou EU. Její strategie se však změnila, na konferenci byla ochotna vzdát se některých svých preferencí, jen aby došlo ke schválení návrhu, jaký předložil Konvent. Protože se schválený ústavní text zase tolik od výstupu Konventu neliší, hodnotila jej Belgie povětšinou jako „nikoliv ideální, ale dobrý politický kompromis“. S proevropsky naladěnou veřejností korespondují i názory politických stran, které s výjimkou

krajní levice a pravice vítají ústavní smlouvu jako pozitivní vývoj v evropské integraci. Politický konsenzus ohledně ústavy narušilo jen několik pŕetek tŕkajících se evropských politik, trochu překvapivě se různé zcela vyhnuly institucionálnímu uspořádaní.

Poslední fáze v procesu přijímání evropské ústavy spočívá v ratifikacích textu jednotlivými státy, přičemž v Belgii jej musí přijmout hned sedm parlamentů (jeden federální a šest na úrovni jednotlivých složek federace) a každý disponuje právem veta. Debatuje se i o svolání referenda, jež má sice pouze konzultativní charakter, avšak v praxi se od jeho výsledku politická reprezentace patrně neodvážá odchýlit. Přes všechny možné překážky se s negativním výsledkem procesu ratifikace ústavní smlouvy v Belgii nepočítá, protože silný proevropský konsenzus tu stále přetrvává.

Profesor Frank Delmartino z University of Leuven se snažil nalézt důvody pro hluboce zakořeněný proevropský postoj Belgie. Mezi jinými jmenuje například zkušenost s federalismem, společnost organizovanou na regionální úrovni, která musí umět hledat kompromisy, a také *pax Belgica* neboli způsob udržení jednoty a vyvarování se rozkolu. Belgie navíc představuje styčný bod v Evropě, místo, kde se potkává sever s jihem.

Proč se Belgie nezdráhá předat pravomoci na supranacionální úroveň? Podle profesora Delmartina za to může způsob rozhodování, který se odehrává zejména na úrovni regionů, a na národní vládu příliš skutečného vládnutí již nezbyvá. Evropská unie právě takový model podporuje – posílení regionů a přesun národní moci na evropskou úroveň. Tyto tendence trochu paradoxně u Belgičanů přispívají k pocitu větší státní jednoty. Delmartino však zároveň varuje před exportem belgického systému federalismu, protože podle něj tento představuje spíše jen model než produkt vhodný k vývozu. Jinak samotná zkušenost s federalismem Belgie také nenápadným způsobem napomáhá k obratně

evropské politice, když třeba tamní zástupci v COREPERu poměrně přesně odhadnou, kam až mohou se svými požadavky zajít.

Profesor Peter Gerlich z University of Vienna se prezentoval vystoupením s názvem „*Constitutional Debates in Austria. A Tale of Two Conventions.*“, v němž popisuje, jak se Rakousko inspirovalo u Evropské unie metodou Konventu, již také použilo při přípravě své nové ústavy. Základ rakouského řešení představuje dohoda všech parlamentních stran, které se rozhodly svolat sedmdesátičlenný Konvent, jenž poprvé zasedal v červnu 2003 a sešli se v něm zástupci různých institucí, stran, zájmových skupin i odborníci, zejména pak znalci ústavního práva. Tomuto tělesu byl svěřen mandát vypracovat do osmnácti měsíců<sup>19</sup> návrh ústavního dokumentu, který by nahradil současnou federální<sup>20</sup> ústavu z roku 1920<sup>21</sup>. Díky relativně dostupné možnosti změnit rakouskou ústavu (2/3 parlamentní většinou) došlo už k více než tisíci (!) ústavním doplněním, takže rakouská ústava bývá nazývána jako jedna z „nejoběžnějších“ ústav západního světa. Časté novelizace s sebou přinášejí i nešťastný faktor spočívající v tom, že do ústavy se dostávají méně důležitá ustanovení, vymykající se „správným“ ústavním dokumentům. Tím, že se součástí ústavy stávají i detailnější pasáže, jež jsou obvykle řešeny na úrovni zákonů, se však na druhé straně stává možnost změnit tato méně závažná ustanovení nepřiměřeně obtížnou.

Profesor Gerlich se pozastavuje nad tím, že mnoho politiků a expertů si náležitě neuvědomuje politické a rovněž i ústavní implikace evropské integrace, s čímž ostatně koresponduje i nedostatečné zohlednění potřeby adaptace rakouské ústavy na členství v EU. Gerlich provedl analýzu způsobu, jakým se o obou Konventech referovalo v rakouských médiích, a ze srovnání výsledků vyplývá, že zprávy o vnitrostátním procesu měly mnohem častěji informativní charakter<sup>22</sup>, zatímco o evropském se nejčastěji vykládalo v souvislosti



s vlivem či konflikty. Poněkud překvapivě si sdělovací prostředky všimaly častěji evropského Konventu než rakouského (57% vs. 43%). Vlastnímu slavnostnímu podpisu evropské ústavní smlouvy v říjnu 2004 v Římě se věnovalo všech sedm hlavních rakouských deníků, přičemž tři z nich přinesly zpravodajství na úvodní straně. Pouze dvoje noviny se zabývaly evropskou ústavou i v editorialech, což nesvědčí o pojmání ústavy jako vedlejší záležitosti. Gerlich kritizuje, že o závažných evropských rozhodnutích se v rakouských médiích moc neinformuje a „Brusel“ je pro rakouskou veřejnost příliš vzdálený. Navíc, debata o evropských otázkách se vede zejména z hlediska národních zájmů a nikoliv z hlediska účastenství v širším společenství, které má společné zájmy. Média informují o EU neuspokojivě a skepsi nahrávají i politikové, kteří v zájmu uchování svých pozic často vědomě mlží o evropských záležitostech. Kdyby se veřejnost dozvěděla, že namísto rozhodovací funkce plní spíše funkci vykonavatelů rozhodnutí přijatých na evropské úrovni, pak by nevyhnutelně dále pokleslo jejich renomé.

Rakouští ústavní právníci poukazují, že evropská ústava odsoudila národní ústavu do role „druhořadé ústavy“, protože evropské právo má přednost před rakouským, což ostatně potvrzuje i tamní ústavní soud. V souvislosti s tím se od vstupu Rakouska do Unie jasně projevil růst významu exekutivy a soudnictví a naopak snížení síly parlamentu.

K hodnocení návrhu evropské ústavy používá profesor Gerlich tři hledisek – vyjasnění, adaptaci a inovace. Z pohledu všech těchto tří kritérií konventní návrh uspěl, zatímco rakouský si tak dobře nevedl. Z pohledu nepřímých efektů se lze na návrh evropské ústavy dívat rovněž pozitivně, protože zvyšuje legitimitu Unie, avšak problematika kupříkladu budování společné evropské identity stále zůstává otevřenou.

V rakouském případě někteří komentátoři hovoří o „amerikanizaci“ rakouské ústavní

politiky, a to obzvláště díky vzrůstu moci soudů, které si často mohou vybrat, které právo (evropské či rakouské) a jakým způsobem chtějí aplikovat. Gerlich rovněž hovoří o přechodu z konsociačního a kooperativního politického systému k systému kompetitivnímu a konfliktnímu, o čemž svědčí i stále častější napadání schválené legislativy opozicí u ústavního soudu. Gerlich se snaží nalézt novou roli pro rakouský parlament, který by neměl pouze implementovat rozhodnutí přijatá na úrovni EU, ale snažit se proniknout i do procesu přípravy těchto rozhodnutí, čemuž změna evropské ústavy nahrává. Rakousko potřebuje lepší koordinaci, synchronizaci politických procesů a efektivnější lobbying na evropské úrovni, přičemž tyto otázky může pomoci řešit zřízení ministerstva pro evropské záležitosti, které by se postaralo o dlouhodobější plánování a vyvarovalo by se současnému stavu, kdy Rakousko pouze krátkodobě reaguje na přijatá rozhodnutí.

Maria Berger, rakouský MEP, jenž se účastnil obou Konventů, vypočítává jejich podobnosti, k nimž řadí třeba metodu, snažící se dosáhnout konsenzu bez nutnosti hlasovat a se silnou řídicí rolí prezidenta, a hlavní úkol – vyjasnění komplikované struktury práva. Naopak rozdíly vidí v tom, že mandát rakouského Konventu nebyl tak jasně vymezen jako u evropského a zatímco Evropa se snažila dosáhnout něčeho nového, Rakousko chtělo spíše uspořádat současný stav. Rovněž složení těles se lišilo, protože rakouského Konventu se účastnili zejména zástupci institucí, kteří hájili své zájmy a status quo, naproti tomu v evropském orgánu se sešlo mnohem rozmanitější zastoupení a odvážné osobnosti.

K vrcholům konference patřil příspěvek profesora Jana-Erika Laneho z University of Geneva na téma „*Constitution-giving within Turbulent Political Environments: Dublin's δ*“, v němž analyzuje změny v hlasování Rady, které přináší evropská ústava. V českém prostředí, kde se překvapivě snadno

rozšířil mýtus o poklesu váhy českého hlasu z 3,7% na 2,2%, rozhodně stojí jeho řeč za promyšlení. Na úvod profesor Lane poznamenává, že EU se může vyrovnat s nástrahami budoucnosti pouze tehdy, pokud bude disponovat rozumnou mírou rozhodnosti  $\delta$ . Každý členský stát musí mít určitou hlasovací sílu i blokovací moc. Tyto požadavky dublinské pravidlo<sup>23</sup> (15 členů pro, 65% populace; nejméně čtyři členové nutní k zablokování návrhu) splňuje a představuje lepší řešení než Nice. S pozitivním hodnocením dublinského řešení se ovšem neztotožňují všichni, objevují se i ohlasy negativní, protože dává příliš moci Unii a oslabuje státy či naopak – že ústava je příliš slabá a nesvěřuje Unii dostatek kompetencí.

Rovněž Lane diskutuje, zda se v případě evropské ústavy doopravdy jedná o skutečnou ústavu. Ústavy totiž podle zažitých definic nevymezují pouze kompetence a práva, ale zároveň musí obsahovat pravidla omezující užití veřejné moci<sup>24</sup>. Kdokoliv však může namítat, že současná verze není ústavou v pravém slova smyslu, protože zakotvuje instituce příliš vágně, takže se opět podobá spíše mezinárodní smlouvě. Podle Laneho to ovšem není podstatné, důležitější je, zda ústava umožňuje Unii jednat. Psaná ústava musí obsahovat čtyři prvky – preambuli, soubor občanských a politických práv, soubor kompetencí alokujících moc na orgány a pravidla pro změnu ústavy. Evropská ústava tyto požadavky splňuje.

Podle některých „Dublin“ není ústavou, protože ty mohou přijímat pouze státy a Unie státem není, proto „Dublin“ představuje jen další smlouvu. Lane podotýká, že podle ústavních právníků představuje klíčový bod, jestli existuje rozdíl mezi psanou a efektivní ústavou čili psanými pravidly a pravidly v podobě, jak je uplatňují instituce. Ústavní realita pak není formálním souborem pravidel, ale skutečnými pravidly vynucovanými soudní mašinérií. Podle Laneho je svévolí upírat „Dublinu“ ústavní status. Unie totiž přeci jen

představuje zavedený regionální koordinační mechanismus s veřejnými kompetencemi, strukturou různých orgánů včetně silné právní mašinérie, souborem lidských práv a stanovenou procedurou pro změnu právního řádu. Pokud bude evropská ústava ratifikována a po nějaký čas uplatňována, není důvodu zpochybňovat ji jako ústavu.

Lane se zabývá dvěma odlišnými pozicemi kritiků evropské ústavy. Mezi hlavní výtky antifederalistů, kteří si stěžují, že dokument příliš zvýší unijní moc, patří: princip subsidiarity unii dostatečně nezadržuje; Soudní dvůr může interpretovat ústavu, jak chce; QMV může donutit disentující země opustit unii; už neexistuje ochrana státní suverenity; Unie dostává nekontrolovatelnou oblast kompetencí. Tato kritika ovšem předpokládá, že Unie disponuje dostatečnou mírou rozhodnosti, kterou však Dublin neposkytuje. Jsou to stále státy, které plní legislativní funkci a rozhodují o rozpočtu, tedy jedním slovem rozhodují. Federalistům se na druhé straně nelíbí, že ústava nepředstavuje dramatický krok vpřed.

Lane se dívá na ústavu pozitivně, podle něj kodifikuje současnou unii jakožto jednotku operující na základě vlády práva a současně odstraňuje hlavní nevýhodu Nice, tedy nedostatek rozhodnosti. Klíčovým rozhodovacím orgánem zůstává Rada, která se skládá z  $N$  členů a její činnost nejvíce ovlivňují tři aspekty: celková rozhodnost  $\delta$ , schopnost jednotlivých členů blokovat rozhodnutí  $\theta_i$ , celková hlasovací síla člena  $\beta_i$ . Vztah mezi těmito třemi prvky vypovídá o akceschopnosti celé skupiny. Například v jeden moment nelze maximalizovat celkovou rozhodnost celé skupiny a blokovací sílu členů. Když  $N$  členů pracuje v jednom společenství, přináší to s sebou nutnost vytvořit mechanismus hlasování. EU preferuje kvantitativní hlasování, beroucí do úvahy vedle počtu států i jejich populaci (třebaže nedokonale). Hlasovací síla členů je velice důležitá při vyjednáváních a ovlivňuje schopnost státu hrát kooperativní hry, tedy vytvářet vítězné koalice.

Dle Lanem předložené tabulky pracující s Banzhaf indexy systém z Nice se svým požadavkem trojí většiny výrazně snižuje rozhodnost Rady, protože největším státům přiznává příliš velkou blokovací sílu<sup>25</sup> a síla malých států je zároveň vzhledem k jejich velikosti rovněž výrazně disproporcionální. Nice tak má v důsledku blíže k jednomyslnosti než k prosté většině. Ústava přichází s rozdílným mechanismem založeným na tzv. dvojí většině států a obyvatelstva (55 % a 65 %) a znamená krok vpřed, co se rozhodnosti týče. Lane říká, že vůbec poprvé učinila EU citlivé rozhodnutí ohledně základního *trade-off* mezi pozitivní schopností Unie jednat a negativní možností členů blokovat. Až doposud se EU příliš upírala k blokovací síle, třeba podle Nice se pouze 4 % všech koalic dobraly pozitivního výsledku. Ústava zvyšuje kapacitu Unie jednat a posiluje hlas velkých států, aniž by však ohrozila malé a střední, takže kladného výsledku se dosáhne už u 10 % všech koalic. Lze uzavřít, že Dublin představuje oproti Nice mnohem efektivnější řešení.

Autor tohoto článku nahradil v Berlíně Marka Čechovského a navázal na jeho text ohledně debaty o ústavní smlouvě v České republice a jejích možných dopadech na tuzemský právní a politický systém. V období, kdy v původní patnáctce zemí Evropské unie již naplno probíhala debata o evropské ústavě, v České republice se diskutovalo o samotném přistoupení k EU. Lze tedy konstatovat značný časový deficit, který ovlivňuje i hloubku a kvalitu debaty o tomto důležitém dokumentu. Nicméně, v roce 2005 se média tématu evropské ústavy chytila a můžeme říci, že evropská problematika často naplňuje stránky tištěných médií, a to jak zpráv o aktuálních událostech, tak i komentářů. Bohužel, úroveň často sráží věcné chyby a nepřesnosti, stejně jako konfrontační a někdy až urážlivý způsob vedení debaty. Veřejnost nemá o Evropské unii dostatečné množství vědomostí, tudíž některé dezinformace a zkratkovitá hesla poměrně dobře „procházejí“. Navíc

se zřetelně nedostává příspěvků s širokým rozhledem, které by vycházely z jasných ideových a konceptuálních základů. V roli hlavní postavy české debaty o evropské ústavě vystupuje prezident Václav Klaus, jenž představuje výjimku z výše uvedené výtky. Diskuze v České republice se paradoxně rozběhla zejména díky euroskeptikům, podobně viditelný protipól se na opačné části názorového spektra Václavu Klausovi nepostavil.

Co se podpory evropské ústavy mezi parlamentními stranami týče, na české politické scéně se vytvořila krystalicky jasná situace – vládní strany ústavu schvalují, zatímco opoziční se staví proti. Zároveň lze konstatovat, že odpůrci ústavy reprezentují obě krajnosti na levo-pravé škále stran přítomných v Poslanecké sněmovně. Zajímavá je situace zejména u Občanské demokratické strany, jejíž euroskeptické názory neodpovídají mnohem proevropštěji naladěnému elektorátu.

Již samotná debata o evropské ústavě může mít pro Českou republiku dalekosáhlé důsledky, zejména v souvislosti s referendem. Doposud není rozhodnuta ani principiální otázka, zda referendum o evropské ústavě svolávat. V případě kladné odpovědi se dostává do hry další důležitý problém, kterým je čas konání referenda. Zatímco nejsilnější vládní strana ČSSD chce referendum spojit s konáním voleb do Poslanecké sněmovny 2006, největší opoziční strana ODS se staví proti. Otevřeným problémem stále zůstávají povaha referenda (konzultativní, závazné) i zákon, na jehož základě má být vypsaný (ad hoc zákon o referendu o evropské ústavě, obecný zákon o referendu).

Berlínská konference napověděla, že diskuzi na téma evropská ústava trápí ve většině členských států stejné problémy – malý zájem a znalosti veřejnosti, které se stále nedaří prezentovat projekt evropské integrace jako přitažlivý a hodný jejího zájmu. Co se názoru odborníků na evropskou ústavu týče, pak převládají pozitivní ohlasy, kladně hodnotící zejména větší přehlednost, lepší systematiza-

ci a rovněž pravidla pro rozhodování. Drtivá většina účastníků pojmá evropskou ústavu jako evolutivní krok, nikoliv veleskok revoluční povahy.

Tato informace byla zpracována v rámci Výzkumného záměru Politické strany a reprezentace zájmů v soudobých evropských demokraciích (kód 0021622408).

*Hubert Smekal, Fakulta sociálních studií  
Masarykovy univerzity v Brně*

### Poznámky:

1. Výstup Konventu mohl být posléze měněn či přímo odmítnut na mezivládní konferenci. Vlády proto považovaly Návrh Smlouvy o založení Ústavy pro Evropu opravdu pouze jen za návrh, o němž skutečně rozhodují oni a stále disponují právem veta.
2. S rozhodnutím tedy musí souhlasit nejméně 50% států, jejichž obyvatelstvo představuje minimálně 50% celkové populace Unie.
3. Hlasování kvalifikovanou většinou.
4. Jsou definovány společné cíle a pak se monitoruje, jak jich státy dosahují. Tento volnější nástroj by mohl vyhovovat potřebám stále různorodější Unie.
5. Přestože není vhodné budovat vícerychlostní Evropu, možnost spolupráce několika skutečně odhodlaných států zůstává stále lepší variantou, než nutit přehlasované státy ke kooperaci na určitém projektu.
6. Referenda se zúčastnilo 58,85% oprávněných voličů, z nichž 77,45% hlasovalo pro ratifikaci přístupové smlouvy.
7. Viz čl. 90 odst. 2 polské ústavy.
8. Viz čl. 125 odst. 3 polské ústavy.
9. Citováno z rozsudku polského ústavního soudu z 27. května 2003, K 11/03.
10. Viz procesní rozhodnutí z 18. května 2004, K 15/04.
11. Viz rozsudek z 18. května 2004, K 15/04.
12. Timothy Garton Ash používá v této souvislosti pojem „refoluce“ znamenající, že reformy revoluční důležitosti přerušily kontinuitu legitimacy původního režimu bez důsledků pro kontinuitu legality.
13. Podle něj třeba není možný přenos veřejné moci, pouze přenos práva na výkon určitých pravomocí.
14. Změna ústavy vyžaduje v Parlamentu (jednokomorovém) minimálně dvě třetiny všech hlasů.
15. Podle článku 1 zákona o ústavním soudu z roku 1989 má soud jurisdikci přezkoumat
  - a) ústavnost ustanovení mezinárodních smluv,
  - b) jakoukoliv právní normu po vyhlášení,
  - c) rozpor mezi domácím právem a mezinárodními smlouvami.
16. Kdyby prezident zákon podepsal, vstoupil by v účinnost nejdříve 25. května 2004, avšak povinnosti stanovoval již od 1. května 2004.
17. Účast 1999: 32,7%, účast 2004: 45,08%.
18. Bylo tomu tak díky funkci viceprezidenta, jež připadla Jean-Lucovi Dehaeneovi, a dále díky skutečnosti, že Hospodářský a sociální výbor i Výbor regionů vybraly jako své delegáty právě Belgičany.
19. Tento limit byl však překročen.
20. Profesor Gerlich však hodnotí rakouský federalismus jako federalismus převážně administrativní povahy.
21. Přesněji řečeno, rakouský Konvent měl vyjasnit současně ústavní právo, adaptovat jej na novou situaci a formulovat případné změny. Paralela k evropskému Konventu je zřejmá.
22. 46% oproti 29% z celkového počtu zpráv o evropském Konventu.
23. Lane používá pro současnou verzi ústavy pojem „Dublin“.
24. Theodore Beze, kalvinistický učenec z Ženevy, definoval ústavu jako právní řád, který omezuje moc. Tato institucionální interpretace se poté vžila a prosadila.
25. Každý ze čtyř největších států (Německo, Velká Británie, Francie a Itálie) může zablokovat rozhodnutí v 76,7% případů.