

UNIVERZITA KARLOVA
FAKULTA HUMANITNÍCH STUDIÍ

Bakalářské studium humanitní vzdělanosti

bakalářský esej

**Institucionální reforma Evropské unie
vyvolaná rozšířením na východ**

Vedoucí práce: Mgr. Marek Skovajsa, Ph.D.

Andrea Votavová

2006

Prohlašuji, že jsem práci vypracovala samostatně s použitím uvedené literatury a souhlasím s jejím eventuálním zveřejněním v tištěné nebo elektronické podobě.

V Praze dne 12.5. 2006

podpis:

PODĚKOVÁNÍ:

Velice děkuji za vedení mé práce Mgr. Marku Skovajsovi, Ph.D.
za výraznou pomoc při jejím zpracování.

Obsah

1. Úvod	6
2. Institucionální vývoj Evropských společenství před přijetím Maastrichtské smlouvy	8
2.1 Evropské společenství uhlí a oceli	8
2.2 Evropské hospodářské společenství	10
2.3 Od Římských smluv k Jednotnému evropskému aktu	12
2.3.1 Vývoj v letech 1958 - 1968	13
2.3.2 Vývoj v letech 1969 - 1976	14
2.3.3 Vývoj v letech 1977 - 1986	17
2.4 Shrnutí	18
3. Maastrichtská smlouva	21
3.1 Mezinárodní situace před mezivládní konferencí	21
3.2 Institucionální změny obsažené v Maastrichtské smlouvě	22
3.3 Shrnutí	24
4. Revize Maastrichtské smlouvy, které měly připravit EU na rozšíření	26
4.1 Amsterodamská smlouva	26
4.1.1 Názory hlavních aktérů mezivládní konference	27
4.1.2 Institucionální změny	29
4.1.3 Shrnutí	32
4.2 Smlouva z Nice	33
4.2.1 Situace v EU před mezivládní konferencí	33
4.2.2 Návrhy na řešení institucionálních otázek	34
4.2.3 Institucionální změny	35
4.2.4 Shrnutí	38
5. Vývoj po reformě EU z Nice	40
5.1 Laekenská deklarace	40
5.2 Konvent	42

5.3 Ústava pro Evropu	45
5.4 Situace v EU po neúspěšné ratifikaci Ústavy pro Evropu	50
5.5 Shrnutí	59
6. Závěr	60
7. Seznam použité literatury a zdrojů	62

Seznam příloh:

Příloha č. 1: Seznam zkratk

Příloha č. 2: Tabulka č. 3

Příloha č. 3: Tabulka č. 4

Příloha č. 4: Tabulka č. 5

Příloha č. 5: Tabulka č. 6

Příloha č. 6: Pracovní skupiny Konventu

1. Úvod

Česká republika se spolu s dalšími devíti zeměmi stala před dvěma lety součástí Evropské Unie. Integrace evropských států je ale již po léta předním tématem politických diskusí nejprve západní Evropy a po pádu železné opony i Evropy střední a východní. Přes množství materiálů, které k problematice existují, však orientace v tomto tématu zůstává poměrně komplikovaná. Nepřehledná je i sama struktura EU. Ve své práci jsem se proto zaměřila právě na sledování a popisování institucionální struktury Unie a pokusila jsem se tak alespoň zčásti objasnit směřování vývoje integrace.

Vzhledem k rozsahovým možnostem mé bakalářské práce jsem se zaměřila především na hlavní orgány Unie, které tvoří institucionální trojúhelník EU již od počátku integrace v padesátých letech 20. století. Jedná se o stávající Radu ministrů, Evropský parlament a Evropskou komisi. Vzhledem k vývoji jejich pravomocí jsem se zaměřila především na oblast prvního pilíře EU, rámcově zmiňuji i dění z okruhu druhého a třetího pilíře.

Záměrem mojí práce není vyčerpávat celé téma evropské integrace. Mým cílem je popsat proces změn, kterým instituce za svůj dlouholetý vývoj prošly, a také současný návrh dalšího vývoje EU v podobě Ústavy pro Evropu. V poslední části představím rozdílná politická stanoviska, která k navrhovaným změnám v institucionální struktuře a v rozhodovacích mechanismech EU zaujímají konkrétní členské státy včetně České republiky. Ráda bych také shrnula, jaký postoj mají k reformě současní představitelé evropských institucí.

Při zpracovávání tématu své bakalářské práce jsem používala především metodu analýzy dokumentů. Procházela jsem ustanovení základních smluv EU, abych mohla vyhodnotit změny, které postupně jednotlivým institucím přinášely.

Jako východisko analýzy problému institucionální reformy EU mi posloužily především právní dokumenty - tedy smlouvy a

jejich revize o ES a EU. Nejprve jsem se věnovala vývoji před vznikem Evropské Unie, který byl z hlediska smluv zakončen Jednotným evropským aktem podepsaným v roce 1986, kde již byly obsaženy některé podstatné reformy. Dále jsem se zabývala Maastrichtskou smlouvou podepsanou v roce 1992, jež založila Evropskou Unii. Po ní následovaly dvě smlouvy, které revidovaly její obsah a byly vlastně již přípravou EU na rozšíření o převážně postkomunistické země. Byla to Amsterodamská smlouva podepsaná v roce 1997 a Smlouva z Nice podepsaná v roce 2001. Niceská smlouva a její institucionální uspořádání je stávajícím právním uspořádáním Evropské Unie. Další úprava smluv, která měla zjednodušit komplikovaný právní rámec EU, a která byla přijata členskými státy jako budoucí uspořádání EU, je Ústava pro Evropu. Ta byla podepsána v roce 2004. Pro její vstoupení v platnost je třeba, aby ji ratifikovaly všechny členské státy EU. To se však doposud nestalo, protože ratifikační proces ustal na mrtvém bodě poté, co ji v referendu odmítly Francie a Nizozemí. Hlavní náplní mojí práce je tedy porovnání textů těchto smluv se zaměřením na institucionální strukturu Unie.

Kromě právních dokumentů v podobě základních smluv Evropských společenství a posléze Evropské Unie jsem používala i jiné zdroje. Podstatným pramenem informací byly přehledové práce odborníků na evropskou integraci (např. J. McCormick, B. Plechanovová, I. Šlosarčík, D. Král). Důležitými zdroji dále byly internetové stránky shromažďující názory o dění v Evropě (např. www.cer.org.uk), Zastoupení Evropské komise v České republice či Ministerstva zahraničí ČR.

2. Institucionální vývoj Evropských společenství před přijetím Maastrichtské smlouvy

Pro pochopení institucionálního uspořádání Evropské unie a jeho budoucího směřování je třeba vrátit se k počátkům evropské integrace. Už institucionální struktura prvního evropského společenství - Evropského společenství uhlí a oceli - dala základ většině institucí dnešní EU. Podoba a složení těchto orgánů se s postupem integrace měnila, takže již při vzniku Evropského hospodářského společenství došlo ke změnám ve fungování institucí. Další vývoj především v osmdesátých letech pak přinesl novou dynamiku a řešení mnoha institucionálních otázek. Postup evropské integrace postupně dospěl až k Maastrichtské smlouvě a ke vzniku Evropské unie. V následující části své bakalářské práce připomenu důležité mezníky čtyřicetiletého vývoje Evropských společenství před vznikem Evropské unie, kdy byl vytvořen základ institucionálního uspořádání budoucí EU.

2.1 Evropské společenství uhlí a oceli

První nadnárodní organizací sledující ekonomické zájmy, která vznikla v poválečné Evropě, bylo Evropské společenství uhlí a oceli (ESUO). Oficiálním podnětem jeho založení bylo prohlášení francouzské vlády ze dne 9. května 1950, jež se označuje podle tehdejšího francouzského ministra zahraničí jako Schumanova deklarace. Byl to návrh na vytvoření organizace, která by místo jednotlivých členských států koordinovala a dohlížela na uhelný a ocelářský průmysl. Francie navrhovala organizaci, jejíž nadnárodní charakter do jisté míry řešil zapojení velkého potenciálu německého průmyslu do evropské poválečné ekonomiky. Nadnárodní charakter zabraňoval Německu vetovat návrhy hájící zájmy ostatních členů, zároveň však vyloučil z první fáze evropské integrace Velkou Británii, která neměla o tak těsnou spolupráci zájem. Francouzský návrh se v kontinentální Evropě setkal s kladnou

odezvou a 18. dubna 1951 byla šesti evropskými státy (Belgie, Francie, Itálie, Lucembursko, Nizozemí, Německo) podepsána tzv. pařížská smlouva o založení Evropského společenství uhlí a oceli, jež vstoupila v platnost v červenci následujícího roku.

„Okolnosti vzniku a způsob etablování nové organizace vtiskly do dalšího vývoje evropského integračního procesu některé výrazné rysy, z nichž část zůstávala patrná po řadu desetiletí“ (Plechanovová, 2004: 30). Pro formování institucionálního řešení ESUO byla také podstatná myšlenka federalismu, která byla po druhé světové válce poměrně silná, a na jejímž základě vznikla v roce 1949 Rada Evropy. Základem ESUO se stalo pět institucí - Vysoký úřad, Zvláštní rada, Společné shromáždění, Poradní výbor a Soudní dvůr (složení a kompetence viz tabulka č. 3). Ty se v postupujícím procesu integrace staly základem, na kterém stojí i dnešní EU. Vysoký úřad, z něhož se vyvinula Evropská Komise, získal poměrně velké pravomoci, a to jak legislativní, tak výkonné. Zvláštní rada, budoucí Rada ministrů, pak získala pouze omezené pravomoci. Ze Společného shromáždění, které mělo sice jen konzultativní charakter, ale mohlo také interpelovat Vysoký úřad a vyslovit mu nedůvěru, na jejímž základě pak Vysoký úřad musí rezignovat, se vyvinul Evropský Parlament. Poradní výbor byl zárodkem dnešního Hospodářského a sociálního výboru a ze Soudního dvora se logicky vyvinul Evropský soudní dvůr. V institucionálním systému ESUO chybí především koncept Evropské rady. Ta byla založena až roku 1974 jako reakce na mínění některých evropských politiků, že Společenství potřebují lepší vedení a také orgán, který by mohl zaujímat dlouhodobější stanoviska o směřování Společenství, tedy i o institucionálních otázkách (McCormick, 2002). Fungování ESUO prokázalo vytvoření institucionálních vazeb, které odpovídaly rozložení pravomocí a principům zastoupení v jednotlivých institucích. Vznikly tak relativně dobré vazby mezi

nadnárodními institucemi (Vysokým úřadem, Společným shromážděním a Soudním dvorem). Naopak vztah Vysokého úřadu vůči Zvláštní radě a Poradnímu výboru byl napjatý, protože obou těchto orgánů se dotýkaly kompetence Vysokého úřadu.

Již v počátečním období fungování ESUO byl jasný střet dvou možných přístupů k integraci - mezivládního a nadnárodního. Právě v začátcích ESUO se vymezovaly hranice mezi teoretickými kompetencemi Vysokého úřadu a tím, co mu členské vlády a také organizované zájmy regulovaných odvětví dovolí. Nástroje Vysokého úřadu pro ovlivňování společného trhu se nakonec ukázaly jako slabé a členské vlády ho tak nenechaly činit kroky, které by z jejich pohledu mohly ohrozit ekonomické zájmy země nebo daného odvětví. ESUO nebylo nakonec schopné regulovat společný trh s uhlím a ocelí tak, aby rovné podmínky výroby a prodeje byly skutečné. (Plechanovová, 2004)

2.2 Evropské hospodářské společenství

Přestože se členské vlády do jisté míry odmítaly podřizovat rozhodnutím nadnárodní organizace, stále existovala ochota k dalšímu rozšiřování integrace. Nizozemská vláda například předložila návrh celní unie a předseda Vysokého úřadu ESUO Jean Monnet zase navrhl rozšíření kompetencí ESUO na celou energetiku, na dopravu a na ustavení organizace pro mírové využití jaderné energie, což podporovaly i USA. Tyto návrhy, a další jim podobné, otevřely na konferenci ministrů zahraničí ESUO v Mesině v roce 1955 cestu ke vzniku dvou nových společenství. Na messinské konferenci nebyla vybrána konečná varianta směřování integrace ani budoucí institucionální uspořádání. Bylo zde pouze konstatováno, že budou zavedena taková institucionální opatření, která budou nezbytná pro zavedení společného trhu. V Mesině byl ustanoven výbor vládních zástupců vedený belgickým ministrem zahraničí Paulem-Henrim Spaakem, který měl připravit návrhy potřebných smluv. V dubnu roku 1956 předložil výbor zprávu navrhuující

vznik Evropského hospodářského společenství (EHS) postaveného na myšlence společného trhu a Euratomu. Konkrétní smlouvy pak byly podepsány šesti členskými státy ESUO dne 27.3.1957 v Římě. Ratifikační proces Římských smluv byl hladký, takže obě nová společenství začala fungovat na začátku roku 1958. Od té doby se pro všechna tři společenství používal termín Evropská společenství (ES).

V institucionálním řešení EHS (viz tabulka č. 4) se, i přes negativní ohlasy na kompetence ESUO, opět prosadila myšlenka nadnárodní struktury. Vládám členských států se však také podařilo posílit své pozice. Prosazovaly totiž, aby se mohly podílet na rozhodnutích dotýkajících se jejich hospodářské politiky. Nakonec byla přijata opatření umožňující výjimky z režimu společného trhu, pokud by konkurenční prostředí společného trhu škodilo rozvoji odvětví nebo celé ekonomiky. Došlo tedy k výrazným kompetenčním posunům mezi nadnárodní úrovní (Komise) a mezivládní úrovní (Rada) ve prospěch mezivládní roviny, proto začalo být podstatné, jak bude rozložena síla mezi členské státy.

Komisi zůstala legislativní iniciativa a dohled nad implementací zákonů. Vlády dosáhly posílení své role při sestavování Komise, která měla stále devět členů, ale devátého člena už nekooptovalo zbylých osm komisařů. Velké státy mohly obsadit dvě komisařská místa a, čistě teoreticky, nemusel některý stát mít ani jednoho komisaře. Pozici členských států posílilo i zkrácení funkčního období Komise na čtyři roky (její ekvivalent - Vysoký úřad ESUO - byl na šest let) znamenající omezení kontinuity působení Komise a zrušení systému postupného obměňování členů, které členům Vysokého úřadu umožňovalo se k budoucím kolegům alespoň vyjádřit. V nové Komisi začala také hrát roli vazba komisaře na vládu, která ho mohla do politicky atraktivní funkce znovu jmenovat.

Rada získala především pravomoc rozhodovat o návrzích zákonů. Nadnárodní charakter EHS se však promítl do zavedení

hlasování kvalifikovanou většinou. Zůstalo ovšem stále mnoho otázek, o kterých bylo možno rozhodnout pouze jednomyslně. Byl také nově zaveden systém váženého hlasování, čímž členské státy dostaly počet hlasů v závislosti na jejich počtu obyvatel a ekonomické síle.

Každé ze společenství (ESUO, EHS, Euratom) měly svou podobu Komise a Rady. Shromáždění, Soudní dvůr a také Hospodářský a sociální výbor se však staly společnými pro všechna tři společenství.

Shromáždění mírně posílilo svoji pozici, když například získalo možnost vyjádřit se k návrhu rozpočtu, i když jeho názor nebyl pro Radu závazný. Dále byla zavedena povinná, i když také nezávazná, konzultace v některých otázkách. Shromáždění rovněž mělo vypracovat návrh, podle něhož by se do něj volilo v přímých volbách a podle jednotného systému ve všech členských zemích. Zvýšil se i počet jeho členů.

Úkolem Soudního dvora bylo zajišťovat dodržování práva při jeho interpretaci a aplikaci, přičemž nebylo stanoveno přesné vymezení podstaty tohoto práva. Soudní dvůr tak měl volné ruce k vytváření specifického systému práva na základě vlastní interpretace zakládajících smluv. Jedním z klíčových principů tohoto práva se stal například princip přednosti práva Společenství (případ *Costa v. ENEL*, 1964).

2.3. Od Římských smluv k Jednotnému evropskému aktu

Po vzniku EHS a Euratomu nastalo dlouhé období formování Evropských společenství, jehož vyvrcholením byl podpis Jednotného evropského aktu (JEA) v roce 1985, který podstatně revidoval zakládající smlouvy ES. Důležitým okamžikem tohoto období bylo i přijetí tzv. slučovací smlouvy v roce 1965 (viz níže). V tomto období se vystřídaly etapy podporující prohlubování evropské integrace i její omezování. Vývoj se však nakonec naklonil směrem k intenzivnější evropské spolupráci a toto období se tak stalo obdobím formování a

hledání forem této spolupráce. Během těchto téměř tří desetiletí došlo k rozšíření stávajících Společenství o další státy a byla zároveň mnohokrát nastolena otázka dalšího směřování Evropy. Vývoj ukázal i nutnost řady institucionálních změn ve fungování Společenství, z nichž se mnohé velmi lišily od původních představ. Reformy, ke kterým došlo v tomto období, jsou často patrné i v dnešní struktuře EU, a proto bych se u některých z nich chtěla nyní zastavit.

2.3.1 Vývoj v letech 1958 - 1968

První desetiletí existence Evropských společenství bylo obdobím formování, kdy se členské státy snažily vymezit svoji pozici vůči novým nadnárodním strukturám. Nakonec se jim podařilo prosadit svůj vliv v legislativní, tedy politické oblasti, zatímco síla nadnárodních institucí převážila v oblasti „evropského práva“ (viz výše, Soudní dvůr).

Toto období bylo do jisté míry poznamenáno neshodami Francie, a to zejména v době vlády prezidenta de Gaulla, s ostatními členskými státy. Pro institucionální otázku je důležitá především tzv. krize prázdné židle a následný lucemburský kompromis. Prezident de Gaulle v roce 1963 vetoval přistoupení Velké Británie (požádala o členství 1961) ke Společenstvím, aniž by se předtím poradil s ostatními. Tím na jistou dobu skončila ochota zřít se části svých zájmů ve prospěch ostatních a došlo k nedostatku spolupráce. Ten pak vyvrcholil tím, že Francie odmítla v roce 1965 pokračovat v práci v orgánech EHS. Impulsem otevřeného konfliktu se stala pro Francii tradičně citlivá otázka - Společná zemědělská politika (SZP), kde šlo o změnu financování z přímých příspěvků členských států na princip vlastních zdrojů ES vytvářených výběrem cel a zemědělských dovozních daní stanovovaných Společenstvími. S tím souviselo i možné posilování pravomocí Shromáždění. Dále se ohniskem sporu stal plánovaný přechod na hlasování kvalifikovanou většinou (KV)

v Radě ministrů v některých otázkách. KV v sobě totiž nesla možnost přehlasování. Po tomto vyhocení situace ale de Gaulle ve Francii prohrál volby a Francie se s ostatními dohodla v obou otázkách. Ve financování SZP došlo k odložení zavedení vlastních zdrojů a tedy i posílení Shromáždění. V institucionální otázce pak došlo v lednu 1966 k přijetí tzv. lucemburského kompromisu, kdy „po politické krizi Francie souhlasila, že se bude znovu účastnit zasedání Rady, avšak pod podmínkou, že v záležitostech týkajících se „významných národních zájmů“ bude zachováno pravidlo jednomyslnosti.“ (www.europa.eu.int, významná data v historii evropské integrace, 28.3. 2006) Dohoda ale obsahovala i úpravy procedur ve vztazích mezi Radou a Komisí oslabující roli Komise. Ta musela napříště konzultovat své návrhy s vládami členských států prostřednictvím Výboru stálých zástupců.

Již v prvním desetiletí fungování tří Společenství se ukázala nepraktičnost souběžné existence dvou Komisí a Vysokého úřadu, kdy všechny tři instituce měly připravovat legislativní opatření a důsledky jejich kroků se pak často prolínaly a překrývaly. Podobné problémy měly i tři Rady a pracovní orgány jejich stálých zástupců. Tato otázka byla vyřešena tzv. slučovací smlouvou, která vstoupila v platnost v červenci 1967. Smlouva ustavila jednu Komisi i Radu Evropských společenství. Vymezení kompetencí ale zůstalo rozdílné pro každé společenství. Ve stanoveném přechodném období byl dočasně zvýšen počet komisařů na čtrnáct. Po jeho uplynutí se však opět vrátil na devět. Ve slučovací smlouvě byl také zakotven nárok každého státu alespoň na jednoho komisaře.

2.3.2 Vývoj v letech 1969 - 1976

Další etapou ve vývoji Společenství bylo období mezi lety 1969 - 1976. V prosinci roku 1969 se konal Haagský summit EHS, který výrazně přispěl k obnovení dynamiky integrace. Vzešly

z něj především tři důležité závěry - dovršení společného trhu, prohloubení integrace a rozšíření Společenství. Reakcí na summit byly také změny v oblasti financování, kde došlo k dohodě o nahrazení příspěvků členských států vlastními zdroji společenství a tedy i k posílení rozpočtových pravomocí Shromáždění (lucemburská smlouva, 1971). Zároveň s tím bylo však bylo zavedeno hlasování o negativní otázce do hlasovací procedury Rady, kdy Rada mohla zamítnout pozměňovací návrh Shromáždění. Na summitu bylo také rozhodnuto o zahájení přístupových jednání se čtyřmi kandidátskými zeměmi - Velkou Británií, Irskem, Dánskem a Norskem. 1.1.1973 pak ke Společenství tyto státy oficiálně přistoupily (kromě Norska, které v referendu přistoupení zamítlo). Důležitým výstupem summitu bylo také vytvoření výboru ředitelů politických sekcí ministerstev zahraničí pod vedením Belgičana E. Davignona. Zpráva jeho výboru navrhovala prohloubení politické spolupráce. Na jejím základě byly zavedeny pravidelné politické konzultace členských zemí Společenství v oblasti zahraniční politiky známé jako Evropská politická spolupráce (EPS). Účastníky těchto schůzek byli ministři zahraničí, kteří měli za povinnost jednou ročně zpravit o svých závěrech Shromáždění. Komisi pak museli informovat, pokud se jejich jednání týkala aktivit Společenství. EPS zůstala mimo oficiální institucionální rámec Společenství. Do budoucna se však muselo její místo ve struktuře institucí nějak vyřešit.

Stalo se tak již v roce 1974 na pařížském summitu. Ten sice nezakotvil EPS do struktury Společenství, ale již na tomto summitu bylo jasné, že je třeba nějak vyřešit otázku definice vztahu mezi Společenstvími a sférou probíhající politické spolupráce. Byla tedy ustavena Evropská rada jako hlavní politický orgán, která se však tehdy také ještě nestala součástí institucionální struktury ES. Jednalo se o pravidelná setkávání nejvyšších představitelů členských států, kteří by měli iniciovat nové směry politik ES. Pařížský summit také

deklaroval, že Rada by měla rozhodnout o konání přímých voleb do Shromáždění, aby se mohly konat co nejdříve. Dále závěry summitu obsahují formulaci, že v zájmu fungování společenství by bylo vhodné opustit praxi jednomyslného rozhodování, tedy lucemburský kompromis. Pařížský summit také pověřil belgického premiéra L. Tindemanse, aby vypracoval zprávu o celkovém pojetí Evropské unie (jako cílového stavu integračního procesu) na základě zpráv Shromáždění, Komise a Soudního dvora a konzultací s členskými vládami. Zpráva byla velmi pokroková (např. zavedení většinového hlasování jako standardu v rámci Společenství, prodloužení předsednictví Rady, Shromáždění by mělo mít zákonodárnou iniciativu,...) a předpokládala rozšiřování činností a kompetencí budoucí Unie. Reakce na ni však byly nejisté stejně jako na jiné podobné úvahy o směřování Unie, které se v sedmdesátých letech objevovaly. Reformy navrhované Tindemansovou zprávou tak nakonec zůstaly nevyslyšeny.

Velmi důležitými momenty tohoto období pro institucionální uspořádání Společenství byly přijetí bruselské smlouvy a zavedení přímých voleb do Shromáždění. Bruselská smlouva přinesla další posílení rozpočtových pravomocí Shromáždění a ustavila Účetní dvůr (bruselská smlouva, 1975). Rada rozhodla o zavedení přímých voleb do Shromáždění v roce 1976. První přímé volby pak proběhly v roce 1979. Toto rozhodnutí se stalo skutečným přelomem v postavení Shromáždění v institucionální struktuře Společenství.

„Evropský integrační proces v období první poloviny 70. let byl rozporuplný v tom smyslu, že spojoval jasné posilování mezivládních forem spolupráce, včetně jejich institucionalizace, jehož vyústěním bylo ustavení Evropské rady, a linii nadnárodní, projevující se zahájením diskuse o Evropské unii a snahami o posílení pravomocí EP.“ (Plechanovová, 2004: 76)

2.3.3 Vývoj v letech 1977 - 1986

Poslední etapa téměř třicetiletého období fungování Společenství beze změny zakládajících smluv bylo poznamenáno světovými krizemi (SSSR napadl Afghánistán + následné zhoršení vztahů USA a SSSR, důsledky druhé ropné krize), při kterých se ukázalo, že EPS není schopna koordinovat společný postup Společenství. V tomto období byla také otevřena přístupová jednání s Řeckem (vstup 1981) a se Španělskem a Portugalskem (vstup 1986), tedy se státy ekonomicky méně vyspělými, s vysokým podílem zemědělství na HDP a navíc snažícími se o posílení nově nabyté demokracie. Tyto události představovaly pro Společenství výzvu k řešení jejich budoucího směřování. Objevily se tedy další iniciativy k posílení efektivity Společenství, což úzce souviselo i s posílením jejich institucí. Takovéto zprávy často navrhovaly propracovaný plán změn ve struktuře Společenství (např. tzv. zpráva tří moudrých z roku 1979), nejprve však nenacházely dostatečnou odezvu.

V roce 1985 byla zahájena mezivládní konference, která měla vyřešit právě nedostatečný pokrok v integraci i klesající hospodářský výkon Evropy. Jejím výstupem se stal Jednotný evropský akt, který vstoupil v platnost v červenci 1987. Základem agendy této konference se staly dva návrhy budoucího směřování a změn Společenství, jež se do té doby nejvíce prosadily. Byl to Návrh smlouvy o EU, který vzešel z nově zvoleného Shromáždění a předpokládal revizi institucionálních vztahů (rozšíření legislativních a rozhodovacích pravomocí Shromáždění, postupné odstranění veta v Radě, posílení Komise). A dále zpráva výboru irského senátora J. Dooge. Tento výbor byl ustaven z iniciativy Evropské rady a jeho návrh se omezil pouze na změny ve fungování a částečnou úpravu existujících pravidel, protože Británie, Dánsko a Řecko trvaly na zachování platnosti lucemburského kompromisu. Doogeova zpráva taktéž vyzývala členské státy, aby vyjádřily vůli k vytvoření skutečné politické entity, tedy EU,

a v institucionální oblasti se zmiňovala i o zmenšení byrokratického aparátu, který byl nástrojem prosazování vlivu členských států.

Jednotný evropský akt (viz tabulka č. 1), který se stal první revizí zakládajících smluv Společenství, byl kompromisem mezi zastánci jednotného trhu a zastánci institucionální reformy. Ekonomické nástroje měly však při jeho vytváření přednost před oblastí institucionálních změn, kde byla dohoda daleko obtížnější. Z JEA vyplývají tři podstatné závěry. Zaprvé, stanovuje společným cílem ES a EPS přispívat k vytváření evropské jednoty. Zadruhé, přináší změny zakládajících smluv Společenství v institucionální oblasti. Shromáždění nazývané od této chvíle Evropský parlament (EP) získává možnost procedury spolupráce a souhlasu (Jednotný evropský akt, 1987), zavádí možnost hlasování kvalifikovanou většinou v Radě a umožňuje vznik Soudního dvora první instance. Právně zakotvuje Evropskou radu do institucionální struktury ES a formálně také potvrzuje existenci EPS. A konečně zatřetí, zavazuje k vytváření společné zahraniční politiky prostřednictvím konzultací. Vzhledem k tomu, že společná zahraniční politika musí být v souladu s vnějšími vztahy ES, podílí se na jejím vytváření i Komise.

2.4. *Shrnutí*

Od padesátých let, kdy bylo založeno první evropské společenství (ESUO), přes vznik dalších dvou společenství (EHS, Euratom) až ke sjednocení jejich orgánů a přijetí Jednotného evropského aktu, který revidoval zakládající smlouvy, uběhlo více než třicet let. Během této doby byla vytvořena struktura ES, která prokázala funkčnost institucionalizované spolupráce evropských zemí. Úspěšnost evropské integrace dokázal i zájem dalších států o účast na ní, takže se za toto období počet členských zemí ES zdvojnásobil. Tato první etapa vývoje Evropských společenství

byla protkána mnoha návrhy na utužení spolupráce členských států a také na posílení či oslabení evropských institucí. V Jednotném evropském aktu se prokázalo, jak je pro země obtížné se dohodnout na takových změnách. Přesto se ale JEA stal významným posunem vpřed, který částečně posílil nadnárodní instituce (EP a Komisi) a zároveň zefektivnil fungování Rady založené na mezivládním principu. Reformy, které obsahoval, byly počátkem dalšího vývoje ES, který vedl ke vzniku Evropské Unie a k rozšiřování a posilování jejích kompetencí do dalších oblastí do té doby spadajících pouze do rozhodovací pravomoci jednotlivých členských států.

Tabulka 1: JEA - podstatné institucionální změny

Instituce	Kompetence
Evropský parlament	<ul style="list-style-type: none"> • zavedena procedura spolupráce pro některá rozhodnutí v oblastech zavádění svobody usazování v určité oblasti činnosti, koordinace ustanovení jednotlivých členských států týkajících se zavádění svobody usazování, vzájemného uznávání diplomů, osvědčení a jiných dokladů o kvalifikaci, volného pohybu pracovníků, vnitřního trhu, sociální politiky, hospodářské a sociální soudržnosti, výzkumu a technologického rozvoje • zavedena procedura souhlasu vyžadující souhlas EP s přijetím nového člena do Společenství • EP je informován o činnosti EPS a jeho názory brány v potaz
Komise	<ul style="list-style-type: none"> • rozšířena možnost pověřit Komisi výkonem pravomocí Rady • Komise se plně podílí na politické spolupráci • spoluodpovědnost za zajištění souladu zahraniční politiky ES a politiky uskutečňované v rámci EPS • spolupráce při zastupování vůči třetím zemím a mezinárodním organizacím
Rada	<ul style="list-style-type: none"> • pravidla procedury spolupráce umožňují Radě hlasovat při použití této procedury nejen jednomyslně ale i KV • záležitosti EPS mohou být projednávány i na zasedáních Rady

3. Maastrichtská smlouva

Po přijetí Jednotného Evropského aktu nastala ve vývoji Evropských společenství důležitá etapa, která vedla k podepsání Maastrichtské smlouvy. Ta výrazně změnila institucionální uspořádání Společenství a je dodnes jedním z nejdůležitějších stavebních kamenů současné Evropské unie. Uspořádání vycházející z Maastrichtské smlouvy je obrazem toho, jak vypadalo rozhodování v orgánech Společenství ještě před východním rozšířením (revize této smlouvy už byly přípravou na rozšíření). Nyní se právě proto soustředím na nejdůležitější reformy, které tato smlouva přinesla a také okolnosti odehrávající se před a během jednání o Maastrichtské smlouvě.

3.1 Mezinárodní situace před mezivládní konferencí

Na konci 80. a na počátku 90. let byl vývoj ES výrazně ovlivněn politickými změnami ve střední a východní Evropě. Nutnost zareagovat na novou situaci a zaujmout vůči nově vzniklým demokraciím nějaký postoj byla pro ES impulsem k řešení problémů, které na mezivládní konferenci v roce 1985 ještě vyřešit nedokázala. Byla to především potřeba zavést konkrétní kroky k ustavení Hospodářské a měnové unie (EMU) a rozhodnutí, zda je možné pokročit s institucionalizací politické spolupráce.

Již na jaře roku 1988 vzešel z německo-francouzské iniciativy návrh na ustavení Evropské centrální banky. K tomu byl ustaven v Komisi výbor, který posléze navrhl vytvoření EMU. Na základě návrhu Komise rozhodla v červnu 1989 Evropská rada v Madridu svolat mezivládní konferenci o EMU. Vzhledem k pádu komunismu a související otázce sjednocení Německa (stalo se skutečností 3.10.1990) bylo jasné, že se musí, kromě prohlubování hospodářské integrace, řešit i politická spolupráce. V březnu následujícího roku se objevil belgický podnět na svolání mezivládní konference o politické unii (tzv.

Belgické memorandum), jež by probíhala současně s konferencí o EMU. Složitá mezinárodní politická situace ovlivnila i průběh samotných konferencí, které začaly na konci roku 1990 a probíhaly po celý rok 1991. Byly to především jugoslávská krize a válka v Chorvatsku, irácká okupace Kuvajtu a rozpad SSSR, které prokázaly nedostatečnost nástrojů ES v zahraniční politice. Spolupráce v oblasti bezpečnostní a zahraniční politiky se tak logicky dostala do agendy konferencí.

Před zahájením konferencí byly názory členských států na institucionální otázky rozdílné. Německo, Belgie a Nizozemí podporovaly přesun pravomocí v oblasti zahraniční politiky na instituce ES, tedy i na Komisi a Parlament, a zároveň byly i pro rozšíření hlasování kvalifikovanou většinou v Radě. S těmito návrhy naopak nesouhlasily Francie, Velká Británie, Dánsko a Portugalsko. Názory zemí se lišily i v otázce smluvního základu Společenství. Nizozemí, Belgie, Německo, Itálie, Řecko a Španělsko původně podporovaly návrh jednotného smluvního základu Společenství a politické unie. Francie, Lucembursko, Dánsko, Británie a Portugalsko pak byly pro vítězný pilířový princip.

3.2. Institucionální změny obsažené v Maastrichtské smlouvě

Maastrichtská smlouva nebo také Smlouva o Evropské unii přejmenovala dosavadní Evropská společenství na Evropskou unii, která stojí na třech pilířích. Pilíře představují jednotlivé politiky Unie, jejichž svorníkem jsou instituce EU. První pilíř jsou Evropská společenství, kde v oblastech vymezenými smlouvami orgány EU uskutečňují společné zájmy členských zemí. Patří sem například Společná zemědělská politika nebo Hospodářská a měnová unie aj. Druhým pilířem je Společná zahraniční a bezpečnostní politika, jejímž základem se stala EPS. Třetí pilíř tvoří policejní a justiční spolupráce. Ustanovení Maastrichtské smlouvy udělala z prvního pilíře nadnárodní součást EU a ze zbylých dvou mezivládní

součástí EU. Evropská rada zaštiťuje všechny tři pilíře, takže směřování společenství se dostalo pod přímou kontrolu členských států.

Konkrétní institucionální změny (viz tabulka č. 2) se nejvíce dotkly fungování Evropského parlamentu. Byla pro něj zavedena nová procedura spolurozhodování, která zvýšila jeho pravomoci, pozměněna a rozšířena procedura spolupráce (Maastrichtská smlouva, 1992). Do procedury spolurozhodování bylo převedeno rozhodování o většině ustanovení, která v Jednotném evropském aktu spadala pod proceduru spolupráce. Navíc do ní byla zařazena i některá rozhodnutí z oblastí nových politik, které Maastrichtská smlouva zahrnula do kompetencí Unie. Zjednodušená procedura spolupráce byla kromě rozšíření v některých otázkách v původních oblastech (např. sociální politika) také aplikována do některých nových politik Unie. Celkově byla pozice Evropského parlamentu posílena tak, aby jeho pravomoci více odpovídaly faktu, že je jedinou přímo volenou institucí EU. Pozice Komise byla spíše oslabena. „Zatímco EP představuje princip legitimacy a zvýšení jeho pravomocí v rozhodovacích procedurách včetně ustavení Komise, je výrazem posílení uplatnění tohoto klíčového principu v politickém procesu Společenství jako celku, pak Komise představuje jednotu, soudržnost a směr společenství.“ (Plechanovová, 2004: 107) Komise a Parlament se tak výrazněji staly potencionálními konkurenty v boji o pravomoci. Vztah ke Komisi a Parlamentu mělo i zakotvení principu subsidiarity, který měl omezit právě snahy těchto dvou institucí o vytváření pravidel společného postupu (pod záminkou plnění cílů základajících smluv), když by cíle mohlo být dosaženo i jednáním států nebo regionů. Maastrichtská smlouva také vytvořila Výbor regionů jako konzultativní orgán Komise a Rady.

V zájmu zvýšení efektivity práce Rady byl v souvislosti se zavedením procedury spolurozhodování a rozšířením procedury

spolupráce zvýšen počet oblastí, kde mohla Rada rozhodovat kvalifikovanou většinou. Tato skutečnost zvýšila význam rozdílu ve váze hlasů, které měly státy při hlasování v Radě přiděleny. Znevýhodněné velké státy se snažily o kompenzaci tohoto stavu. To se jim podařilo až na zasedání Evropské rady v roce 1992, kde si Německo vymohlo zvýšení počtu poslanců v EP vzhledem k navýšení své populace po sjednocení. Změny si pak vymohly všechny země kromě Dánska, Irska a Lucemburska. Nově vymezené role institucí ve 2. a 3. pilíři posílily Radu a oslabilly Komisi a EP v těchto oblastech.

Dále Maastrichtská smlouva ukotvila postavení Soudu první instance i Účetního dvora. Došlo ke zpřesnění pravomocí Soudu první instance, který přebíral část agendy přetíženého Soudního dvora. Účetní dvůr byl nově definován jako samostatná instituce dohlížející na veškeré finance EU.

3.3. *Shrnutí*

Maastrichtská smlouva byla jako výsledek mezivládní konference stvrzena na Evropské radě v Maastrichtu v prosinci 1991 (v platnost vstoupila až v listopadu 1993). Dánsko původně v parlamentu i v referendu smlouvu odmítlo. Problémy s ratifikací byly i ve Velké Británii a v Německu. Zdržování ratifikace prokázalo, že EU je vzdálená běžným občanům. I přes své nedostatky však Maastrichtská smlouva výrazně změnila dosavadní fungování ES/EU, rozložení sil mezi institucemi i rozhodovací procedury. Evropský parlament byl značně posílen, přesto však upevnění jeho pozice bylo nedostatečné vzhledem ke skutečnosti, že je jediným voleným orgánem EU. Proto EP nebyl se zněním Maastrichtské smlouvy příliš spokojený. Zavedení pilířové struktury také změnilo vztahy mezi Unií a členskými státy, jejichž hlavní slovo především v oblasti Společné zahraniční a bezpečnostní politiky bylo jednoznačně potvrzeno.

Tabulka 2: Maastrichtská smlouva - institucionální změny v prvním pilíři

Instituce	
Evropský parlament	<ul style="list-style-type: none"> • zavedena procedura spolurozhodování pro některá rozhodnutí v otázkách zavádění svobody usazování v určité oblasti činnosti, koordinace ustanovení jednotlivých členských států týkajících se zavádění svobody usazování, vzájemného uznávání diplomů, osvědčení a jiných dokladů o kvalifikaci, volného pohybu pracovníků, vnitřního trhu, výzkumu a technologického rozvoje, podpůrných opatření v oblasti kultury, ochrany zdraví a rozvoje kvalitního vzdělávání, specifických činností podporujících a doplňujících politiku členských států v oblasti ochrany spotřebitele, přijímání hlavních směrů v oblasti transevropských sítí a všeobecných programů činností, které stanovují přednostní cíle v oblasti ochrany životního prostředí • procedura spolupráce pozměněna a rozšířena oproti JEA na některá rozhodnutí v oblasti dopravy, hospodářské a měnové politiky, transevropských sítí, výzkumu a technologického rozvoje (nově např. pravidla na účast ve výzkumných programech prováděných více členskými státy), ochrany životního prostředí a rozvojové spolupráce • procedura souhlasu nahradila ve většině případů dosavadní proceduru konzultace v oblasti uzavírání mezinárodních smluv • EP získal právo požádat Komisi o vypracování legislativního návrhu • EP získal právo vytvářet dočasné vyšetřovací komise • EP se stal adresátem petičního práva • EP získal právo jmenovat ombudsmana, který EP předkládá výroční zprávu o své činnosti • nominace předsedy Komise musí být konzultována s EP, který pak schvaluje Komisi jako celek • na EP se začala vztahovat odpovědnost za nepřijetí rozhodnutí jako porušení smlouvy
Komise	<ul style="list-style-type: none"> • potvrzen nárok každého členského státu na alespoň jednoho komisaře zakotvený již ve slučovací smlouvě • funkční období komisařů prodlouženo na 5 let • změněna procedura ustavení Komise - členské vlády se nejprve dohodnou, koho nominují na funkci předsedy, pak společně s designovaným předsedou nominují ostatní komisaře; o celé Komisi poté hlasuje EP, pokud ten vyjádří souhlas, jmenují členské vlády společnou dohodou kolegium • Komise může jmenovat z řad svých členů jednoho nebo dva místopředsedy
Rada	<ul style="list-style-type: none"> • redefinice členství - Rada se skládá z jednoho zástupce každého členského státu na ministerské úrovni zmocněného zavazovat „svoji“ vládu • pořadí předsednictví je nově stanoveno ve dvou šestiletých cyklech • ukotveny kompetence Výboru stálých zástupců členských států, jenž má za úkol připravovat práci Rady a plnit úkoly, kterými jej Rada pověří, i generálního sekretariátu pod vedením generálního tajemníka; toho jednomyslně jmenuje Rada • rozšíření hlasování kvalifikovanou většinou

4. Revize Maastrichtské smlouvy, které měly připravit EU na rozšíření

Již při přijímání Maastrichtské smlouvy bylo zřejmé, že nevyřeší všechny problémy, které v té době Evropská unie měla. V samotné smlouvě bylo dokonce obsaženo zvláštní ustanovení pro postup při revizi smlouvy. Další mezivládní konference řešící dané problémy byla tedy svolána velmi brzy po přijetí Maastrichtské smlouvy. Jedním z hlavních úkolů této mezivládní konference probíhající v letech 1996/97 bylo připravit Unii a její instituce na očekávané východní rozšíření. Ani na této konferenci, která byla zakončena přijetím Amsterodamské smlouvy, se členské státy nedokázaly dohodnout na konečném řešení institucionálních otázek i jiných problémů, takže její výstupy byly opět pouze částečným řešením. Následovalo tedy svolání další mezivládní konference, a to v roce 2000. Výstupem této konference byla smlouva z Nice, jejímž hlavním záměrem bylo připravit EU na rozšíření na východ, se kterým se v té době počítalo již jako s realitou. V následující kapitole se věnuji otázce, jaké institucionální změny přinesly obě smlouvy revidující Maastrichtskou smlouvu, a zda přinesly zamýšlené zjednodušení fungování a větší transparentnost EU. Dále zmiňuji, jaké názory jednotlivých členských států a institucí provázely obě mezivládní konference.

4.1 Amsterodamská smlouva

Zadání mezivládní konference zakončené Amsterodamskou smlouvou bylo velmi obecné. Hlavními body agendy se staly otázky definované na Evropské radě v Turíně v březnu 1996, jenž zahajovala tuto konferenci:

- Unie bližší občanům
- posílená schopnost vnějšího jednání Unie
- instituce v demokratičtější a výkonnější Unii

Konference se věnovala několika konkrétním institucionálním změnám. U Komise to byl počet členů. U EP se jednalo hlavně o

určení počtu jeho členů, rozšíření spolurozhodovací procedury, zjednodušení a přesné vymezení ostatních procedur, udělení legislativní iniciativy, právo ratifikace změn zakládajících smluv a spolurozhodování v rozpočtové proceduře. V otázce fungování Rady šlo především o rozdělení hlasů, rozšíření hlasování kvalifikovanou většinou a systém předsednictví.

4.1.1 Názory hlavních aktérů mezivládní konference

Postoje hlavních aktérů k daným tématům mezivládní konference často nebyly v souladu (Plechanovová, 2004). Jednání na této konferenci probíhala po další vlně rozšíření Unie. V roce 1995 totiž k Unii přistoupily tři nové státy - Finsko, Rakousko a Švédsko, které byly původně členem Evropského sdružení volného obchodu (ESVO). Vzhledem k tomu neměly mnoho problémů s přizpůsobením se právnímu systému Unie (*acquis communautaire*). Větším problémem se stala právě institucionální oblast. Stanoviska starých i nových členských států k projednávaným bodům agendy se v mnoha směrech velmi lišila. Na přípravě agendy konference se také poprvé výrazněji podílely instituce EU. Aktivně vystupoval hlavně posílený EP a to i přes to, že neměl plný statut pozorovatele. Komise byla po Maastrichtu oslabena ve funkci iniciátora změn politiky, kterou často přebírala Evropská rada.

V otázce počtu členů Komise a jejích kompetencí panovaly různé názory. Vzhledem k zajištění akceschopnosti Komise zastávaly Německo a Francie názor, že by bylo dobré snížit počet komisařů. Nejradikálnější pak byla Velká Británie, která prosazovala, aby nárok na místo v Komisi měly jen velké státy. Členské státy se však nechtěly takto vzdát zastoupení v této klíčové instituci, a tak většina z nich, podporovaná i EP a samotnou Komisí, byla pro zavedení stejného počtu komisařů jako států, což byla také varianta snížení počtu. Osm států (Francie, Itálie, Švédsko, Rakousko, Finsko, Belgie, Řecko a Portugalsko) také zastávalo názor, že by kompetence Komise

měly být rozšířeny do 3. pilíře a tři posledně jmenované prosazovaly posílení i ve 2. pilíři. Francie prosazovala zavedení odpovědnosti Komise Radě. Španělsko a Belgie pak byly pro posílení odpovědnosti Komise Parlamentu. Tento názor zastával i sám EP, který navíc požadoval, aby mohl předsedu Komise volit přímo a chtěl také získat možnost žádat rezignaci konkrétního komisaře. Komise chtěla, aby jejího předsedu určila Evropská rada a potvrzoval ho EP. Komise sama pak zaujala k institucionální reformě umírněnou pozici. Zdůrazňovala potřebu posílení legitimacy, demokracie, transparentnosti a přiblížení občanům, čímž reagovala na postoj veřejnosti vůči EU. Společně s EP byla pro přiznání právní subjektivity celé EU. Komise také chtěla zachovat jednotný institucionální rámec i rovnováhu mezi institucemi, takže trvala na udržení své pozice jako orgánu dohlížejícího na zájmy Společenství, a to například výlučným právem legislativní iniciativy.

Problematické téma distribuce hlasů v Radě rozdělovalo státy asi nejvíce. Již v roce 1994 v reakci na nadcházející rozšíření Unie o tři státy přijala Rada tzv. kompromis z Ioaniny, který předpokládal řešení této otázky právě na budoucí mezivládní konferenci. Proti zachování stávajících kvót při hlasování KV vystupovaly již tehdy nejvýrazněji Velká Británie a Španělsko. Na mezivládní konferenci pak menší část států (Nizozemí, Řecko, Portugalsko, Rakousko, Finsko, Irsko) chtěla ponechat dosavadní stav rozdělení, zatímco zbylé státy i Komise byly pro nějakou formu změny rozdělení hlasů, ať už ve formě převážení nebo zavedení dvojí většiny (pro stanovení prahu KV je třeba splnit dvě podmínky, přičemž jednou je podíl populace). V otázce hlasování KV byly pro nějakou formu rozšíření dvě třetiny členských států. Komise a EP prosazovaly, aby se hlasování kvalifikovanou většinou stalo normou. Zásadně se proti rozšiřování KV postavila jen Velká Británie. V otázce předsednictví spíše převládal názor na

zachování dosavadního systému. Pro výraznou změnu v podobě zavedení nějaké formy kolektivního předsednictví byly v podstatě jen Německo a Dánsko. Francie a Španělsko pak chtěly prodloužit dobu předsednictví.

Členské státy i Parlament se shodovaly v nutnosti zjednodušení jeho rozhodovacích procedur, přičemž více jak polovina zastávala názor, že by bylo dobré počet procedur snížit - Nizozemí i sám EP navrhovaly zrušení procedury spolupráce. Shoda panovala i v nutnosti rozšíření procedury spolurozhodování, která měla jednak nahrazovat proceduru spolupráce (Španělsko, Portugalsko, Komise), jednak měla být zavedena všude tam, kde Rada hlasuje KV (Německo, Španělsko, Belgie, Lucembursko, samotný EP). K problému počtu poslanců zaujala třetina států (Francie, Itálie, Španělsko, Portugalsko, Dánsko) názor, že by měl být zaveden konečný možný počet poslanců, přičemž mezi nejčastější návrhy patřil strop 700 poslanců. Toto číslo podporoval i sám Parlament a Komise. Pouze Irsko se vyjádřilo pro zachování dosavadního způsobu zastoupení, který by znamenal navýšení počtu poslanců po každém rozšíření Unie. Ostatní státy pak neměly k tomuto bodu vyhraněný postoj. V oblasti posilování pravomocí EP byly proti jen Velká Británie, Francie a Irsko. Všechny ostatní členské státy i Komise podporovaly nějakou formu posílení, např. Itálie, Španělsko a Komise chtěly rozšířit pravomocí EP do 2. a 3. pilíře, Švédsko chtělo, aby EP měl větší dohled nad kontrolou financí a Rakousko s Finskem podporovaly posílení pravomocí v legislativním procesu. Sám EP pak chtěl rovné postavení s Radou v legislativních a rozpočtových otázkách, posílení pravomocí v 2. a 3. pilíři a v EMU.

4.1.2 Institucionální změny

Takové bylo tedy rozložení sil na jednáních. Konečný výsledek - Amsterodamská smlouva - pak přinesl jistý posun v oblasti Společné zahraniční a bezpečnostní politiky,

vnitřních věcí i v institucionálních otázkách. Konkrétně se Evropská Unie dočkala následujících institucionálních změn:

Počet členů Komise určil Protokol o orgánech s ohledem na rozšíření Evropské unie připojený ke smlouvě. Ten stanovil, že po prvním rozšíření Unie by měl každý stát mít jen jednoho komisaře za předpokladu, že do té doby už bude provedena změna rozdělení hlasů v Radě. Velké státy tedy neuspěly se svým požadavkem na snížení počtu komisařů. V oblasti kompetencí Komise dosáhla částečného posílení ve 2. a 3. pilíři, čímž byl potvrzen postoj většiny států. Ve společné zahraniční a bezpečnostní politice byla upevněna její role „rádce“ Rady, jehož stanovisko je však zcela nezávazné. Zároveň ve 2. pilíři výrazně posílila i sama Rada díky faktu, že jejímu generálnímu tajemníkovi byla udělena i funkce vysokého představitele pro zahraniční a bezpečnostní politiku. Rada tak získala možnost reprezentovat EU navenek, což byla role, o kterou vždy usilovala právě Komise. Co se týče osobnosti předsedy Komise, došlo k posílení jeho pozice - „Komise vykonává svou činnost pod politickým vedením svého předsedy“. (Amsterodamská smlouva, 1999: čl. 163) V otázce výběru předsedy Komise posílil Evropský parlament, který oproti Maastrichtu, kdy mohl být pouze konzultován, získal právo ne/schválit členskými vládami navrženou osobnost. Předseda Komise dále získal větší vliv při nominacích ostatních komisařů. Podle Maastrichtské smlouvy musely členské státy s designovaným předsedou ostatní členy Komise pouze konzultovat, Amsterodamská smlouva již ale výslovně zmiňuje nutnost dohody členských zemí a designovaného předsedy na jménech ostatních komisařů. Přes tato dílčí posílení lze však konstatovat, že trend oslabování Komise nastolený Maastrichtskou smlouvou pokračoval i ve znění Amsterodamské smlouvy.

Jednání o změnách ve fungování Rady byla velmi složitá. Členské státy se nakonec nedokázaly dohodnout na změně v rozdělení hlasů. Především středně velké státy se totiž

odmítaly vzdát výhody, kterou jim při hlasování poskytoval současný systém vážení hlasů podle počtu obyvatel. Státy se nedohodly ani na změně způsobu předsednictví. Konsensus byl naopak dosažen v otázce rozšíření hlasování kvalifikovanou většinou. Ta byla rozšířena na 101 ustanovení (např. v oblasti společné zemědělské politiky), zatímco nutnost jednomyslnosti zůstala pro 76 ustanovení (např. EMU, zdanění,...). Rada zaznamenala posílení ve Společné zahraniční a bezpečnostní politice. O společných strategiích sice stále rozhodovala jednomyslně Evropská rada, ostatní rozhodnutí ale mohla začít přijímat Rada (případ od případu buď KV nebo jednomyslně).

Evropský parlament se také dočkal několika důležitých změn. Procedura spolurozhodování byla upravena tak, aby EP nadále neměl ve druhém a třetím čtení slabší pozici než Rada (Amsterodamská smlouva, 1999). Tato procedura byla také rozšířena z 12 článků v Maastrichtské smlouvě na 38 článků. Z procedury spolupráce sem byla převedena například některá rozhodnutí v oblasti hospodářské a sociální soudržnosti, ochrany životního prostředí a rozvojové spolupráce či přijímání prováděcích opatření k Evropskému sociálnímu fondu. Spolupráce byla zachována v oblasti EMU, návrhy na její zrušení byly tedy neúspěšné stejně jako návrhy na snížení počtu procedur. Přes dané změny spolurozhodovací procedura platila pouze pro 20% legislativních základů, které navíc z hlediska financí nebyly ty nejdůležitější. V případě 37 % legislativních základů se EP na rozhodování EU stále vůbec neúčastnil. Procedura konzultace platila stále pro 30 % legislativních základů (Plechanovová, 2004). Amsterodamská smlouva dále odrážela převládající vůli účastníků konference, když stanovila maximální možný počet členů EP na 700 a obsahovala i požadavek odpovídajícího zastoupení lidu členských států (proporcionalita zastoupení). EP také dostal právo definovat statut a obecné podmínky výkonu funkce europoslance, i když to mohl udělat až na základě stanoviska

Komise a jednomyslně pak jeho ustanovení musela ještě schválit Rada. Parlament lehce posílil i tím, že získal možnost vypracovat návrh všeobecných přímých voleb, aniž by ho poté ještě musela schválit Rada, což byla novinka oproti Maastrichtské smlouvě. Postavení EP ve 2. pilíři zůstalo zanedbatelné. Celkově však lze říci, že oba velké státy (Francie a Velká Británie), které byly proti posilování pravomocí Parlamentu, nakonec uspěly. Naopak EP byl s nedostatečným posílením nespokojen.

4.1.3 *Shrnutí*

Závěrem lze konstatovat, že reformy přijaté Amsterodamskou smlouvou byly velmi nedostatečné. Nepodařilo se přiblížit Unii občanům, protože sjednaná zjednodušení byla jen dílčí. Podařilo se však posílit vnější jednání EU zavedením pozice vysokého představitele pro zahraniční a bezpečnostní politiku. Tuto funkci ale získal generální tajemník Rady, čímž byl posílen mezivládní charakter 2. pilíře. Instrukce prošly jen několika částečnými reformami. Změny ve spolurozhodovací proceduře EP a její rozšíření jistě přispěly k větší demokratičnosti Unie. Přesto však této proceduře, kde byl EP posílen vůči Radě, podléhala stále jen pětina všech rozhodnutí. Členské státy se nedokázaly dohodnout na změně rozdělení hlasů v Radě. Celková nedostatečnost dosažených řešení byla zřejmá i aktérům mezivládní konference, proto byl k Amsterodamské smlouvě připojen Protokol o orgánech, jehož druhý článek stanovil, že „nejméně jeden rok před okamžikem, kdy počet členů v Evropské unii překročí dvacet členských zemí, bude svolána konference zástupců vlád všech členských států, aby provedla celkové přehodnocení ustanovení smluv o složení a fungování těchto orgánů.“ (Protokol o orgánech s ohledem na rozšíření Evropské unie, 1999: čl. 2) Řešení nejpálčivějších problémů bylo tedy odloženo.

4.2. Smlouva z Nice

Již na jaře 1998, tedy ještě před vstoupením Amsterodamské smlouvy v platnost (květen 1999), byly zahájeny přístupové rozhovory s kandidátskými zeměmi tzv. první vlny (Maďarskem, Polskem, Estonskem, Českou republikou, Slovinskem a Kyprem). Evropská rada v Helsinkách v prosinci 1999 pak přijala pozměněnou strategii rozšíření. Vyjednávání o přistoupení se měla od té chvíle vést se všemi kandidátskými státy současně (kromě Turecka). Od roku 2000 tedy vedla Unie přístupové rozhovory s osmi kandidáty ze zemí střední a východní Evropy a s Maltou a Kyprem. Rozšíření Evropské Unie se tak stalo zcela reálnou představou. Také proto již v červnu 1999 rozhodla Evropská rada v Kolíně nad Rýnem o svolání mezivládní konference na rok 2000. Její agendou mělo být dořešení institucionální reformy ještě před rozšířením Unie. Konference začala v únoru 2000 již pod portugalským předsednictvím a jejím výstupem se stala Smlouva z Nice podepsaná o rok později. V platnost pak vstoupila v únoru 2003.

4.2.1 Situace v EU před mezivládní konferencí

Ještě před kolínskou Evropskou radou vypracovala Komise program Agenda 2000, který byl jednak finanční perspektivou 2000-06, jednak strategií budoucího rozšíření EU. Již v Agendě 2000 Komise doporučila, aby Unie zahájila vstupní vyjednávání o přistoupení s tzv. první vlnou. Vzhledem k nadcházejícímu rozšíření bylo členskými státy jasné, že reformy ve fungování EU jsou nevyhnutelné. Zároveň si také uvědomovaly, že rozšíření je možné pouze až po provedení příslušných reforem, proto bylo již na kolínské Evropské radě rozhodnuto, že rozšíření proběhne až po změnách ve fungování EU, tedy i po institucionální reformě. Datum přistoupení tak přestalo záviset pouze na připravenosti kandidátů, ale i na schopnosti členů nejprve se dohodnout na podstatných reformách. (Sychra, 2002)

Situaci na jednáních komplikovala napjatá situace uvnitř EU. Nejprve v březnu 1999 nastala krize mezi Komisí a Parlamentem, který de facto donutil k rezignaci Komisi pod vedením J.Santera. Někteří její členové totiž čelili nařčením z protekcionismu a nekompetentnosti. Proto se do agendy mezivládní konference dostaly i úvahy o zavedení individuální odpovědnosti komisařů. Na přelomu roku 1999/2000 přišla další vnitřní krize EU - členské i kandidátské země uvalily diplomatické embargo na Rakousko, protože v tamní vládní koalici zasedla nacionalistická Strana svobodných. Uvedené důvody vedly na konferenci k bezúspěšným snahám zavést rozhodování kvalifikovanou většinou v Radě při hlasování o porušování zásad svobody, demokracie a právního státu.

Politický kontext mezivládní konference byl ovlivněn i krizí v Kosovu na jaře 1999, která opět poukázala na nedostatky Společné zahraniční a bezpečnostní politiky.

4.2.2 Návrhy na řešení institucionálních otázek

Ještě předtím než byla agenda konference oficiálně stanovena, začaly vznikat návrhy konkrétních institucionálních řešení tak, aby konference mohla začít již s nějakým konstruktivním návrhem reforem.

Jedním z důležitých podkladů pro jednání se stala tzv. Zpráva tří. Designovaný předseda Komise R. Prodi požádal tři významné evropské politiky - J.-L. Dehaena z Belgie, R. Weizsäckera ze SRN a lorda Simona z Highbury z Velké Británie, aby připravili návrh řešení institucionálních problémů. Ti jeho žádosti vyhověli a v listopadu 1999 předložili Komisi svoji zprávu. Pro Komisi počítali s takovým počtem členů, kolik je a bude členských států, a zároveň navrhovali zvážit zavedení osobní odpovědnosti komisařů. Považovali za nutnost převážení hlasů v Radě a hlasování kvalifikovanou většinou by se podle nich mělo stát normou ve všech pilířích. Pokud Rada rozhoduje KV, měl by Parlament mít právo spolurozhodování.

Mělo by se také podle nich vyřešit rozdělení křesel v EP mezi členské státy, až bude naplněn limit 700 poslanců. Zpráva tří také obsahovala návrh na reorganizaci textů smluv, aby stále nedocházelo k jejich revizím, a na posílení společné evropské politiky v oblasti bezpečnosti a obrany.

Komise po projednání tzv. Zprávy tří předložila svoje stanovisko, které se v mnohém s danou zprávou shodovalo. V Komisi by mělo být tolik členů, kolik je členských států. Komise se však vyjádřila pro zachování svého kolektivního charakteru. Rozložení sil členských států v Radě by mělo více odrážet relativní váhu státu v Unii, takže podporovala systém dvojí většiny. Hlasování KV v Radě navíc spojené se spolurozhodovací procedurou EP by se až na výjimky mělo stát normou. I podle Komise bylo třeba určit rozdělení křesel v EP v rozšířené Evropě a reorganizovat smlouvy. Navíc vyzvala všechny instituce, aby přehodnotily metody své práce.

Evropský parlament se k návrhům také stavěl podobně. I on chtěl, aby Komise měla tolik členů, kolik je a bude členských států. Přikláněl se také k zavedení dvojí většiny při hlasování KV v Radě a požadoval, aby se KV v Radě a spolurozhodování EP staly až na výjimky standardem. Celkově požadoval posílení své pozice. Zklamán z vývoje mezivládní konference byl ale hned na začátku, když získal pozici pozorovatele pouze na jednání přípravných skupin, což byl sice vzhledem k předcházející konferenci pokrok, avšak nesplňovalo to očekávání ambiciózního Parlamentu.

4.2.3 *Institucionální změny*

Stanoviska obou organizací zvažila helsinská Evropská rada, která pak agendu nadcházející konference vymezila takto:

- velikost a složení Komise;
- vážení hlasů v Radě EU;
- rozšíření hlasování kvalifikovanou většinou;
- další otázky týkající se fungování evropských institucí.

V otázce stanovení počtu členů Komise panovala mezi členskými státy poměrná shoda, když většina z nich prosazovala stejný počet komisařů, jako je členských států. Pouze velké státy se kromě této varianty, kterou nevyklučovaly, přikláněly k zavedení pevného počtu komisařů. Vysloveně proti tomuto druhému návrhu nebyly ani Komise a EP, které navrhovaly případný počet dvaceti komisařů při rovném systému rotace. Konečným výsledkem tohoto jednání byl kompromis, který stanovil, že do doby než bude mít EU 27 členů, bude platit pravidlo 1 země = 1 komisař. Pak budou členové kolegia vybíráni podle rotačního principu založeného na pravidle rovnosti. Podrobnosti fungování takového principu a počet komisařů určí jednomyslně Rada. Existuje ale obava, že tento princip rotace fakticky znemožní dosavadní praxi jmenování jednoho komisaře vícekrát, což oslabí Komisi. Nejenže práce komisařů, kteří zastávají funkci vícekrát je obvykle efektivnější, ale princip rotace by pravděpodobně poškodil i kontinuitu práce kolegia. Problém osobní odpovědnosti Komise byl vyřešen tak, že předseda Komise získal pravomoc žádat rezignaci komisaře, pokud to schválí kolegium. Dosavadní nutnou jednomyslnost členských zemí při hlasování o navržených členech Komise v Radě nahradila možnost kvalifikované většiny.

Nutná změna vah hlasů členských států v Radě ministrů souvisela s poklesem relativní váhy hlasů velkých států s rozšiřováním ES/EU o malé a střední státy. Podíl z celkového počtu hlasů potřebný pro KV zůstal navíc po celou dobu skoro stejný. Mezi kandidátskými zeměmi většinu tvořily také malé a střední státy, což tlak velkých států na změnu ještě znásobilo. Ani současné malé a střední státy však nebyly proti změně, protože se obávaly ztráty svého dosavadního vlivu tím, že kandidátské malé a střední státy získají stejný vliv. Proto chtěly, aby počty hlasů byly určeny ještě před rozšířením, tedy aby na rozhodnutí o počtu hlasů neměly kandidátské země vliv. Existovaly dvě možnosti změny - dvojí většina nebo

převážení hlasů. Výsledek zavedený smlouvou z Nice je kompromisem obou návrhů. Došlo k převážení hlasů (viz tabulka č. 5), takže v rozšířené Unii mají členské státy od 3 do 29 hlasů (dosud jen od 2 do 10). Kvalifikované většiny bude však dosaženo až po splnění dvou kritérií = dvojí většina. Pro přijetí návrhu musí ještě být nadpoloviční většina všech států. Tuto pojistku si prosadily právě malé a střední státy. Velké státy pak prosadily ještě další mechanismus, a to, že kterýkoliv člen Rady může požádat o ověření, zda odevzdané hlasy reprezentují alespoň 62 % obyvatel (tzv. trojí většina).

V otázce rozšíření rozhodování kvalifikovanou většinou v Radě se aktéři konference shodovali. Velké státy jako Německo a Itálie podporované Nizozemím i Komisí a EP prosazovaly spíše zavedení KV jako pravidla (až na některé výjimky). Menší státy sice podporovaly rozšíření KV, ale zároveň chtěly, vzhledem k obavě z přehlasování velkými, zachovat pro množství otázek jednomyslnost (např. institucionální či ústavní ustanovení, obecné směřování atd.). Členské státy také nepodpořily EP v jeho snaze o rozšíření procedury spolurozhodování do všech oblastí, ve kterých Rada hlasuje KV. Naopak podporovaly přesně opačný postup - Rada by měla hlasovat KV, pokud Parlament již nyní spolurozhoduje. Parlament se také opět snažil o zrušení procedury spolupráce, která platila již jen ve čtyřech člancích. Smlouva z Nice nakonec stanovila, že možnost Rady hlasovat KV bude rozšířena na dalších 32 článků (např. články týkající se obsazování funkcí v orgánech). Ambice Parlamentu byly opět zklamány, protože získal možnost spolurozhodovat pouze o sedmi legislativních základech navíc (Plechanovová, 2004). Procedura spolupráce zrušena nebyla.

Vyřešení problému rozdělení křesel v Evropském parlamentu (viz tabulka č. 6) po rozšíření bylo spíše technickou záležitostí. Nakonec byla zvolena metoda lineární redukce, kdy se každému státu proporcionálně sníží počet poslanců EP a

nejmenším státům se zachová alespoň 5 křesel. Tento systém má ale podstatné výjimky vyplývající ze snahy velkých států kompenzovat svou nevýhodu při rozdělení hlasů v Radě větším počtem europoslanců. SRN například může i po rozšíření v Parlamentu zastupovat dosavadních 99 europoslanců, protože v Radě nezískalo více hlasů než ostatní velké státy, i když má o 20 milionů větší populaci. Většina členských států podporovala udržení maxima 700 poslanců. To se nakonec se zavedeným principem nepodařilo a počet křesel stoupl na 732.

Všechny institucionální změny jsou obsaženy v Protokolu o rozšíření Evropské unie, který je součástí Smlouvy z Nice. Ten určuje i data, od kterých ke změnám dojde a týká se jen současných členů. Počty členů v orgánech EU, které získají kandidátské země, je uveden v Deklaraci o rozšíření Evropské unie zakotvené v závěrečném aktu mezivládní konference a jejich konečná podoba bude potvrzena až přístupovou smlouvou.

4.2.4 Shrnutí

Smlouva z Nice připravila po institucionální stránce EU na rozšíření a stala se tak významným bodem v dějinách Unie. Přesto jsou však její výsledky a změny v ní obsažené nedostatečné. Nepodařilo se v ní například naplnit snahu o větší transparentnost Unie, protože se nepodařilo zjednodušit rozhodovací procedury EU. Nový systém hlasování kvalifikovanou většinou v Radě byl velmi komplikovaný a zjednodušení se nedočkaly ani rozhodovací procedury Evropského Parlamentu. Demokratický deficit EU v podobě Parlamentu s nedostatečnými pravomocemi tak ani v této smlouvě nebyl vyrovnán. Řešení počtu členů Komise bylo také pouze provizorní. Podobu výsledku mezivládní konference ovlivnila i komplikovaná politická situace a celkově nedostatečná shoda států, které prosazovaly do agendy další otázky. Na zasedání Evropské rady v Nice byla přijata i Charta základních lidských práv a Evropská sociální agenda. Vzhledem k nedostatečnosti reforem obsahuje Smlouva

z Nice i Deklaraci o budoucnosti Unie, která stanovuje svolání další mezivládní konference na rok 2004, která se bude zabývat nedořešenými otázkami. Přes všechny své nedostatky ale Smlouva z Nice dokázala připravit EU na největší rozšíření v jejích dějinách. Smlouva o přistoupení deseti nových zemí byla podepsána 16.4.2003 v Aténách. Kandidátské země pak do EU vstoupily 1.5.2004.

5. Vývoj EU po reformě z Nice

Již na Evropské radě v Nice, která schválila smlouvu připravující EU na rozšíření o státy střední a východní Evropy, se politici dohodli na nezbytnosti dalších reforem. Následně pak skutečně začala probíhat široká debata o budoucnosti Unie. Jejím prvním výsledkem bylo přijetí tzv. Laekenské deklarace na Evropské radě v prosinci 2001, která Evropu zavazovala k efektivnější integraci. Deklarace také obsahovala prohlášení o svolání Konventu, který měl zpracovat možnosti budoucího směřování Unie. Výstupem jeho práce se nakonec stal návrh evropské ústavy. Ústavu přijali zástupci všech 25 vlád v červnu 2004. Pro její vstoupení v platnost je nutné, aby ji ratifikovaly všechny členské státy buď v parlamentu nebo v referendu. Francie a Nizozemí však na jaře roku 2004 rok text ústavy odmítly právě v referendu. V této kapitole se budu věnovat nejprve prohlášení Laekenské deklarace, které nastínilo budoucí směřování debat. Poté rozeberu právě samotný text ústavy a institucionální změny, které obsahuje. Nakonec se budu věnovat současné situaci v EU po neúspěšných referendech.

5.1. Laekenská deklarace

Rok po skončení mezivládní konference v Nice přijala Evropská rada v Laekenu tzv. Laekenskou deklaraci, neboli Prohlášení o budoucnosti Evropské unie. Tento dokument stanovuje Evropské Unii několik cílů. Jsou to jednak větší demokratičnost, transparentnost a efektivnost EU, jednak možnost vytvoření ústavy. Deklarace je vlastně výčtem problémů, kterým čelí dnešní Evropa. Nenavrhuje konkrétní řešení, ale je souborem otázek, na které je třeba najít odpovědi, pokud má Evropská Unie efektivně fungovat. Prohlášení má tři části. První kladně hodnotí minulost a uvažuje o roli EU v globalizovaném světě. Evropu hodnotí jako kontinent lidských hodnot, svobody a tolerance, který by měl

usilovat o trvale udržitelný rozvoj a o zasazení globalizovaného světa do morálního rámce. Dále zmiňuje i přání občanů EU, kteří volají po transparentnější a především méně byrokratické Unii a po institucích, kterým by lépe rozuměli. Druhá část se zabývá konkrétními problémy týkajícími se fungování Unie, takže zmiňuje i institucionální záležitosti. V poslední části pak Evropská rada oznamuje, že svolá Konvent - shromáždění zástupců všech úrovní v Unii, který by měl na otázky dané Laekenskou deklarácí nalézt odpověď a připravit tak podklady pro další mezivládní konferenci. (Laeken declaration, 2001)

Ráda bych se nyní věnovala tomu, jaké konkrétní problémy Evropská rada ve druhé části deklaráce vytyčila. Řešení stanovených úkolů považovala za klíčové pro další fungování EU. Otázky by se daly rozčlenit do čtyř okruhů - institucionální struktura, rozdělení pravomocí, zjednodušení nástrojů Unie a cesta k Ústavě pro Evropu.

Deklarace přímo říká, že „projekt Evropské Unie odvozuje svoji legitimitu z demokratických, transparentních a efektivních institucí.“ (Laeken declaration, 2001: 22) K této legitimitě přispívají i národní parlamenty, a proto je třeba zvážit jejich roli v EU (uvažovalo se o ní již na mezivládní konferenci 1996/97 a také v Deklaraci o budoucnosti Unie připojené ke Smlouvě z Nice). Nejpodstatnějším problémem proto dokument stanovil právě zlepšení demokratické legitimacy a transparentnosti institucí EU, a to především Komise, Evropského parlamentu a Rady. Jednalo se o zvýšení autority a efektivity Komise a o to, kdo by měl mít právo vybírat jejího předsedu. deklarace vybízí ke zvážení systému voleb do EP a také možnosti jeho dalšího posílení. Otázkou k projednání určuje i rozšiřování spolurozhodovací procedury. Stejně tak je podle materiálu třeba zhodnotit i možnost posílení Rady. Přispět k větší transparentnosti EU by mohl i lepší přístup občanů k dokumentům Rady či přístup veřejnosti na její

jednání. Dalším problémem zmíněným v textu je i zajištění rovnováhy a vzájemné kontroly mezi institucemi. Zvážit by se podle deklarace měly i možnosti soudržné zahraniční politiky EU či posílení reprezentace Unie na mezinárodní scéně. Dalším stanoveným problémem je, jak zefektivnit rozhodování a práci institucí v Unii, která bude mít až třicet členů. Zda je nutné pro zajištění cílů a priorit Unie rozšířit hlasování kvalifikovanou většinou nebo jak zjednodušit a zrychlit spolurozhodovací proceduru?

Při řešení problému dělby a definice kompetencí by Evropská unie měla především objasnit, zjednodušit a upřesnit rozdělení pravomocí mezi Unii a členské státy. Proto se deklarace ptá, zda je možné lépe určit ty oblasti, kde je plně kompetentní Unie, kde členské státy a kde se na rozhodování podílejí a jestli je nutná nějaká reorganizace těchto oblastí. Hlavní otázkou v oblasti legislativních nástrojů Unie je, zda by mělo dojít k zjednodušení těchto nástrojů a případně ke snížení jejich počtu. Poslední téma zmíněné v druhé části deklarace je možnost vytvoření Ústavy EU. Pro zajištění větší transparentnosti Unie je podle dokumentu nezbytné zjednodušení čtyř smluv, na kterých EU stojí. V této souvislosti je tedy třeba přehodnotit pilířovou strukturu Unie vůči možnosti jednotného smluvního základu. Deklarace také vybízí ke zvážení, zda by případný jednotící text měl mít podobu ústavní smlouvy a jestli by jeho součástí měla být i Charta základních práv. (Laeken declaration, 2001)

Takto tedy byly vytyčeny priority debaty o budoucnosti EU a byl tak dán základ pro jednání Konventu.

5.2 Konvent

Konvent začal svá jednání v únoru 2002. Měl vypracovat návrhy řešení klíčových problémů evropské integrace vytyčených již Laekenskou deklarací. Výsledky svých jednání měl zpracovat do dokumentu, z něhož by mohla vycházet jednání na mezivládní

konferenci, která v souladu s ustanoveními Smlouvy o EU přijímá konečná rozhodnutí.

Konvent se scházel přibližně každé tři týdny na plenárních zasedáních, kde se projednávaly mimo jiné i návrhy pracovních skupin. Těch bylo celkem jedenáct (viz příloha č. 6), pracovní skupina pro institucionální otázky neexistovala, protože tato jednání byla příliš závažná, a tak probíhala v plénu. V Konventu byli zastoupeni všichni hlavní účastníci diskuse. Dohromady v něm pod vedením předsedy Valéry Giscarda d'Estainga z Francie a dvou místopředsedů zasedalo 105 členů: patnáct představitelů vlád z členských států a třináct z kandidátských zemí, padesát šest zástupců vnitrostátních parlamentů z členských zemí i z kandidátských zemí, šestnáct europoslanců a dva zástupci Komise. Konvent měl také 13 pozorovatelů: tři zástupce Hospodářského a sociálního výboru, šest zástupců Výboru regionů, tři zástupce evropských sociálních partnerů a také Evropského ombudsmana. Zástupci Evropského parlamentu a Komise stejně jako účastníci z kandidátských zemí měli poprvé v historii EU při rozhodování o budoucnosti evropské integrace zcela rovné postavení. Právě rozmanitost účastníků Konventu, kteří zastupovali jak mezivládní tak nadnárodní úroveň, dodává jeho závěrům větší legitimitu. Tu podpořil i fakt, že jednání Konventu i jeho dokumenty byly přístupné veřejnosti. (Zastoupení, Konvent a evropská ústavní smlouva)

Výsledkem jednání Konventu byl návrh evropské ústavní smlouvy. Jeho reformy v institucionální i v jiných oblastech byly velmi závažné, takže ne všechny prošly jednáním mezivládní konference, která následně o návrhu Konventu diskutovala. Návrh ústavy EU představuje jeden dokument, který nahrazuje všechny smlouvy a ostatní právní dokumenty, jenž se během padesáti let integrace nashromáždily. Reformy obsažené v tomto návrhu odpovídají požadavkům Laekenské deklarace v tom smyslu, že zjednodušují a vyjasňují systém Unie a v některých

oblastech posilují její pravomoci. Návrh Konventu obsahuje například zrušení pilířové struktury nebo udělení právní subjektivity celé Unii. Celkově návrh textu ústavy upřesňuje, které evropské orgány mají při výkonu které politiky působit, jaké legislativní nástroje mají zvolit a za použití jakých rozhodovacích procedur je přijímat. Ráda bych nyní zmínila podstatné změny z institucionální oblasti, které Konvent ve svém návrhu představil, přestože ne všechny nakonec byly přijaty.

Dokument plánoval zavedení nové funkce - ministra zahraničních věcí Unie, který by měl řídit Společnou zahraniční a bezpečnostní politiku Unie. Od konce roku 2009 by se podle něj mělo změnit složení Komise na předsedu, dva místopředsedy a třináct komisařů vybraných na základě rovnoměrné rotace mezi členskými státy. Předseda Komise by měl také jmenovat nehlasující komisaře ze všech dalších členských států. Návrh ústavní smlouvy také představil možnost, aby občané mohli Komisi předložit petici (alespoň milion podpisů) s návrhem na jednání v nějaké záležitosti, o které jsou přesvědčeni, že by se v ní Unie měla nějak angažovat. Evropský parlament by měl mít maximálně 736 poslanců s minimálním prahem čtyř poslanců pro členský stát a jeho pravomoci by měly být posíleny především rozšířením procedury spolurozhodování. Předsednictví Rady by mělo fungovat na základě rovnoměrné rotace členských států s periodou nejméně jeden rok. Mělo by také být rozšířeno většinové hlasování v Radě, přičemž od roku 2009 by se hlasy již neměly vážit a měl by také zmizet komplikovaný princip tzv. trojí většiny. Podle dokumentu Konventu by se v Radě mělo rozhodovat podle principu tzv. dvojité většiny. Tu by měly tvořit hlasy nejméně poloviny členských států, které budou zároveň představovat alespoň 60 % celkového počtu obyvatel Evropské unie. Návrh ale zachovává možnost veta v několika citlivých otázkách jako jsou daně či zahraniční politika. Konvent také navrhoval vytvořit hlavní

proceduru používanou při schvalování unijní legislativy (tzv. legislativní proceduru), která znamená spolurozhodování EP (prostou většinou) a Rady hlasující KV. Další novinkou bylo, že Evropská rada by se měla stát orgánem EU a měla by si moci volit svého předsedu na funkční období dva a půl roku s možností jednoho znovuzvolení. Dosavadní systém předsednictví v Evropské radě byl stejný jako v Radě (šestiměsíční předsednictví na základě rovné rotace členských států). (Zastoupení, Návrh evropské ústavní smlouvy)

Konečnou podobu návrhu evropské ústavní smlouvy projednávala mezivládní konference probíhající od října 2003 na úrovni ministrů zahraničních věcí i na úrovni hlav států a předsedů vlád. Během osmi měsíců jednání mezivládní konference byl návrh Konventu pozměněn. Konečnou podobu ústavní smlouvy předložili účastníci konference Evropské radě v Bruselu v červnu 2004, která ho schválila jako text Ústavy pro Evropu.

5.3. *Ústava pro Evropu*

Mezivládní konference zakončená v červnu 2004 podpisem Ústavy pro Evropu se v mnohém držela návrhu Konventu. Přesto konečný text Ústavy obsahoval i mnoho změn oproti původnímu dokumentu. Představitelé členských států udrželi ideu jednotného textu Ústavy, který nahrazuje všechny ostatní smlouvy. Přiznali Unii právní subjektivitu, takže pilířová struktura EU by měla být zrušena. Ústava má čtyři části. První část vymezuje Unii, její cíle, pravomoci, rozhodovací postupy a také orgány. Druhou částí je Charta základních práv Unie. Třetí se zaměřuje na politiky a fungování Unie a poslední částí jsou závěrečná ustanovení, která například obsahují postup pro možnou revizi Ústavy. Institucionální otázky, kterým bych se nyní ráda věnovala, jsou obsaženy v první a ve třetí části.

„Unie má institucionální rámec, jehož cílem je podporovat její hodnoty, sledovat její cíle, sloužit jejím zájmům, zájmům

jejích občanů a zájmům členských států, zajišťovat soudržnost, účinnost a kontinuitu jejích politik a činností." (Ústava pro Evropu, 2004: čl. I-19) Institucionální rámec Unie tvoří Evropský parlament, Evropská rada, Rada ministrů, Evropská komise a Soudní dvůr Evropské Unie. Všechny orgány spolu loajálně spolupracují.

Evropský parlament má v Ústavě vymezenou legislativní a rozpočtovou funkci, které vykonává společně s Radou. Dostal také právo provádět politickou kontrolu Komise a volit jejího předsedu (viz níže). Počet křesel na rozdíl od návrhu Konventu nesmí překročit 750, přičemž minimální počet europoslanců jednoho členského státu je šest a maximální devadesát šest. Přesné rozdělení křesel mezi členské státy by mělo být upřesněno do voleb v roce 2009. Ústava také zavádí tzv. legislativní postup, podle kterého Parlament spolurozhoduje s Radou. Spolurozhodovací procedura by také měla být rozšířena do více oblastí.

Rada vykonává společně s Parlamentem legislativní a rozpočtovou funkci. Její jednání o legislativních aktech by měla být veřejná. Pravomocí Rady je vymezení politik. Systém předsednictví v podstatě odpovídal návrhu Konventu a nezaznamenal tak hlubší změnu. Mělo by fungovat na systému rovné rotace v souladu s podmínkami, které stanoví Evropská Rada kvalifikovanou většinou. Ústava by výrazně změnila systém rozhodování kvalifikovanou většinou. Byl přijat návrh tzv. dvojité většiny (většina států i většina občanů) vzešlý z Konventu, avšak nutná procenta pro dosažení KV byla zvýšena. „Kvalifikovaná většina je vymezena jako nejméně 55 % členů Rady, tvořených nejméně 15 z nich a zastupujících členské státy, které představují nejméně 65 % obyvatelstva Unie. Blokační menšinu musí tvořit nejméně čtyři členové Rady, jinak se kvalifikovaná většina považuje za dosaženou." (Ústava pro Evropu, 2004: čl.I-25) V případě, že Rada rozhoduje bez návrhu Komise, je nutné množství členských států hlasujících pro

návrh alespoň 72 %, přičemž platí i druhá podmínka (65 % občanů Unie). Hlasování KV bylo rozšířeno do dalších oblastí (např. do oblasti imigrační a vízové politiky). Jednomyslnost pak byla zachována především v oblasti sociální politiky, daní a Společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Evropská rada však může jednomyslně rozhodnout o rozšíření hlasování KV do dalších oblastí, takže kvůli tomu nebude nutné měnit smlouvy či je znovu ratifikovat. Tento postup je ale možný jen se souhlasem národních parlamentů (viz níže).

Komise jako orgán zastupující evropské zájmy by měla zajišťovat uplatňování Ústavy. Spravuje rozpočet a vypracovává legislativní návrhy. Pokud se občanům podaří shromáždit milion podpisů z podstatného počtu členských zemí (počet stanoví ve spolurozhodovací proceduře EP a Rada), měla by jim Ústava poskytnout právo vyzvat Komisi, aby zákonodárcům předložila příslušný návrh. Komise by také měla zastupovat EU navenek (kromě oblasti Společné zahraniční a bezpečnostní politiky). Ústava zavádí změnu složení Komise, která je odlišná od reformy navrhované Konventem. Od roku 2014 by se Komise měla skládat včetně předsedy a ministra zahraničních věcí Unie (viz níže) z takového počtu členů, který odpovídá dvěma třetinám počtu členských států (změnit počet států může jednomyslně Rada). Komise by měla být sestavována na základě systému rovné rotace mezi členskými státy. Podrobnosti tohoto systému určí jednomyslně Evropská rada. Komise je zcela nezávislá a jako sbor je odpovědná EP, který může Komisi vyslovit nedůvěru. Snížení počtu komisařů je především úspěchem velkých států, které už dlouho po takovém kroku volaly. Střední a malé státy se ale bály ztráty vlivu, a tak omezení počtu dlouho vzdorovaly. Příslib rovné rotace mezi členskými státy ale nakonec jejich obavy zmírnil (The CER Guide, 2004). Otázkou stále je, zda snížení počtu komisařů Unii nepoškodí, protože fakt, že ne všechny státy mají najednou zastoupení v Komisi, by mohl narušit legitimitu jejich rozhodnutí. Ústava nijak

výrazně nemění systém jmenování předsedy ani výběru ostatních komisařů. Pouze začleňuje do systému jmenování předsedy Komise výslovně Evropskou radu, která vybírá předsedu při hlasování KV (dřívější smlouvy místo ní hovořily o členských vládách). Ta však nově musí při výběru předsedy přihlédnout k výsledku voleb do EP. Jinak systém zůstává stejný. Funkce předsedy Komise by měla být posílena tím, že bude moci vyzvat komisaře k odstoupení. Pokud se tak stane, konkrétní člen Komise musí rozhodnutí předsedy akceptovat.

V oblasti třetího pilíře Ústava nově upravuje postavení institucí. Má vzniknout Soudní dvůr Evropské unie, který se skládá ze Soudního dvora, Tribunálu (dosavadní Soud první instance) a specializovaných soudů.

Ústava pro Evropu zavádí v institucionální oblasti dvě výrazné novinky. Je to jednak změna postavení Evropské rady a zavedení postu ministra zahraničních věcí Unie.

Evropská rada byla nově stanovena jako orgán EU a její funkce je v Ústavě vymezena takto „Evropská rada dává Unii nezbytné podněty pro její rozvoj a vymezuje její obecné politické směry a priority. Nevykonává legislativní funkci.“ (Ústava pro Evropu, 2004: čl.I-21) Zasedá každé tři měsíce a jejích jednání se účastní ministr zahraničních věcí Unie. Evropská rada rozhoduje většinou konsensem. Pokud hlasuje kvalifikovanou většinou, platí stejná pravidla jako pro Radu. Mění se systém předsednictví v Evropské radě, které dosud bylo stejné jako v Radě. Sama Evropská rada si zvolí svého předsedu. Jeho funkční období je dva a půl roku a má možnost být zvolen dvakrát. Jeho pracovní náplní je zajišťovat kontinuitu jednání a také zastupovat EU v oblasti Společné zahraniční a bezpečnostní politiky, aniž jsou dotčeny pravomoci ministra zahraničních věcí Unie.

Ministr zahraničních věcí Unie by měl vést Společnou zahraniční a bezpečnostní politiku EU, což by mělo výrazně posílit vystupování EU na mezinárodní scéně. Měl by vykonávat

úkoly, které dnes mají na starosti dvě osoby - generální tajemník Rady a komisař pro zahraniční vztahy. Bude zároveň představitelem Rady i Komise a jako takový bude tedy předsedat Radě ministrů zahraničních věcí. Jmenovat by ho měla Evropská rada kvalifikovanou většinou se souhlasem předsedy Komise.

Ústava pro Evropu také vyhodnotila roli národních parlamentů ve struktuře EU, jak vyžadovala již Laekenská deklaráce. Parlamenty členských států získaly možnost kontrolovat, zda byl dodržen princip subsidiarity. Pokud nějaký národní parlament získá přesvědčení, že návrh Komise neodpovídá této základní zásadě, může vydat své odůvodněné stanovisko. Pokud s ním bude souhlasit alespoň třetina ostatních parlamentů, musí Komise svůj návrh přehodnotit. Národní parlamenty získaly ještě další privilegia - Evropská rada jim například musí dát vědět šest měsíců předtím, než se chystá rozšířit hlasování KV do nové oblasti. Pokud jí to parlamenty neschválí, tak nemůže k rozšíření KV dojít. Tato skutečnost společně s posílením role EP by potvrdila trend větší demokratičnosti EU. Zároveň by ale došlo i ke zkomplikování procesu zavádění hlasování KV do nových oblastí, což neodpovídá snaze o co největší efektivitu.

Text ústavy splnil i další požadavek Laekenské deklaráce, a to zjednodušení rozhodovacích procedur i zjednodušení a snížení počtu právních nástrojů Unie. Jejich počet byl výrazně snížen (na 6 nástrojů ze 36). V oblasti legislativních aktů již jsem zmínila tzv. legislativní postup (spolurozhodování EP a Rady), který byl rozšířen na většinu oblastí rozhodování (až 95 %). Zjednodušeno bylo také hlasování KV v Radě a v Evropské radě (viz výše).

Celkově lze říci, že se v Ústavě silně odrazila snaha Konventu i požadavky Laekenské deklaráce o reformu a větší transparentnost EU. Otázkou ale zůstává, zda by dosažená míra zjednodušení a zefektivnění práce EU v případě její úspěšné ratifikace byla dostatečná. Změny by se dotkly všech institucí

a v podstatě by všechny posílily. Evropský parlament by posílilo především rozšíření spolurozhodvací procedury. Zjednodušení hlasování kvalifikovanou většinou by bylo hlavní přínosem k efektivitě fungování Rady při zvětšujícím se počtu členských států Unie. Důležité by také bylo posílení pozice Rady ministrů zahraničních věcí, jejíž jednání by pod vedením ministra zahraničí EU získala kontinuitu. Akceschopnost Komise by mělo zvýšit snížení počtu komisařů. Evropská rada by posílila zavedením funkce jejího stálého předsedy, což by pomohlo kontinuitě její práce. Celkovému posílení Evropské Unie na světové scéně by zřejmě výrazně pomohlo zavedení funkce ministra zahraničí. I přes tyto klady ale v Ústavě zůstalo mnoho pojistek, které nově nabyté efektivitě částečně brání (např. blokační minorita při hlasování KV). Problematická zůstala také možnost provedení změn v Ústavě pro Evropu. To by stejně jako dosud bylo možné jen po schválení na mezivládní konferenci a po následné ratifikaci ve všech členských zemích. Návrhy revize pro mezivládní konferenci by ale měl zpravidla předkládat Konvent. Nejspornější otázkou ale je, zda někdy vůbec dojde k přijetí tohoto ústavního textu. Dosavadní ratifikační proces v členských státech se totiž dostal na mrtvý bod vzhledem k tomu, že Francie a Nizozemí Ústavu pro Evropu v referendech odmítly.

5.4 Situace v EU po neúspěšné ratifikaci Ústavy pro Evropu

Text Ústavy schválený státníky na mezivládní konferenci musel projít ratifikačním procesem ve všech státech Unie. Ústava pro Evropu může vstoupit v platnost až po tom, co ji schválí všechny členské státy EU. V některých zemích je pro ratifikaci žádán pouze souhlas parlamentu a jinde je třeba uspořádat referendum. Právě druhý způsob měl dát šanci občanům EU vyjádřit se, zda souhlasí s nastoleným vývojem EU. Ti toho využili a hned ve dvou státech euroústavu v referendu odmítli. Ve Francii ji občané neschválili 29. května a v Nizozemí pár

dní poté, 1. června 2005. Vzhledem k takovému vývoji Evropská rada na svém zasedání v červnu 2005 oznámila, že nyní nastává pro všechny členské státy období úvah, vysvětlování a diskusí. Bylo také stanoveno, že Evropská rada pod vedením rakouského předsednictví v první polovině roku 2006 přezkoumá stav diskusí o ratifikaci ústavní smlouvy. V této závěrečné části se tedy věnuji současnému vývoji v Evropské Unii, a to na základě článků v médiích a projevů evropských politiků. Zaměřila jsem se především na situaci v zemích, které během ratifikačního procesu předsedaly EU - Irsko, Nizozemí, Lucembursko, Velká Británie a Rakousko. Dále pak zmiňuji postoj Francie, Německa, Polska a České republiky a také představitelů institucí EU.

Nejprve bych ráda popsala současný stav. Ústavu pro Evropu do této chvíle ratifikovalo 15 států. Ještě před jejím odmítnutím při francouzském a nizozemském referendu euroústavu schválily parlamenty Německa, Řecka, Maďarska, Rakouska, Itálie, Litvy, Slovenska, Slovinska a Belgie (zde regionální parlamenty schvalovaly od června 2005 do února 2006). Jedinou zemí, která zatím schválila Ústavu v referendu, je Španělsko. Plebiscit se zde konal v únoru 2005 a po jeho kladném výsledku Ústavu pro Evropu přijal i parlament. Ratifikační proces se však zcela nezastavil ani po neúspěšných referendech ve Francii a Nizozemí. I po nich ji až do nynějška schválily parlamenty Lotyšska, Kypru, Malty, Estonska a Lucemburska, které uspořádalo konzultativní referendum v červenci 2005 s pozitivním výsledkem. Finský parlament o ní bude rozhodovat během svého předsednictví, které převezme od Rakouska 1.7.2006. Švédsko, kde má o Ústavě rozhodovat také parlament, zatím jednání odložilo na neurčito. Komplikovaná je situace zejména ve státech, které plánují referendum. Tam se ratifikační proces v podstatě zastavil a země se rozhodly odložit konání plebiscitů na neurčito. Jedná se o Českou republiku, Dánsko, Irsko, Portugalsko, Velkou Británii a

nakonec Polsko, kde se parlament nedokázal shodnout, zda bude referendum vůbec pořádat, a tak otázku ratifikace evropské Ústavy zatím zcela odložil. (www.europa.eu.int/constitution, ratifikace a referendum, 5. 5. 2006)

EU má nyní v podstatě tři možnosti, jak k budoucnosti Ústavy přistoupit. Může pokračovat v ratifikaci, a až ji schválí 80 % zemí, měla by se sejít Evropská rada a rozhodnout o osudu těch zemí, které euroústavu nepodepsaly. Tento postup podporují především ty země, které již Ústavu schválily. Státy, které by ji neratifikovaly, by mohly uspořádat druhé referendum, což už se v EU osvědčilo, když například Dánové napoprvé odmítli Maastrichtskou smlouvu. Další možností je Ústavu zcela pohřbít. K tomuto názoru se kloní Velká Británie, severské země, Polsko a Nizozemí. Poslední možností je tzv. „Cherry - picking“, který podporuje především Francie nebo předseda Komise Barroso. Jde o zavedení některých prvků Ústavy, které nevyžadují ratifikaci členských států (například vytvoření Evropské obranné agentury). Je také možnost vybrat pár prvků Ústavy (např. dvojitá většina) a vytvořit z nich velmi krátký text, o kterém pak bude jednat mezivládní konference. Zkrácený dokument by pak politici nemuseli předkládat občanům ve svých zemích ke schválení, ale mohli by ho přijmout pouze na základě rozhodnutí jednotlivých parlamentů - to je však kontroverzní řešení. (Barysch, 2006)

Všechny předsedající země v období let 2004-2006 (Irsko, Nizozemí, Lucembursko, Velká Británie, Rakousko a Finsko) se podílely na vytvoření tříletého strategického programu. Ten schválila Evropská rada. Jedna z jeho sekcí se věnuje i rozvoji ústavního rámce EU. Program počítá s tím, že je prioritou všech členských států euroústavu schválit co nejdříve. Podle tohoto plánu měla vstoupit v platnost nejpozději na začátku roku 2006 (Multiannual, 2003) Text Ústavy byl podepsán ještě pod irským předsednictvím. O rok později, když EU předsedalo Lucembursko, došlo k odmítnutí

Ústavy ve dvou národních referendech. Rakousko a Finsko, které předsedají EU letos vytvořily vlastní operační program Rady na rok 2006. Ten již ani nepočítá se vstoupením Ústavy v platnost. Oba státy se vyjádřily k procesu ratifikace velmi krátce. Zopakovaly, že nejvyšší představitelé členských států se již v červnu 2005 dohodly na tom, že je potřeba uspořádat v nastalém období reflexe vnitrostátní diskuse. V první polovině roku 2006 je pak třeba vyhodnotit výsledek těchto diskusí a dohodnout se na dalším postupu. Tento proces by měl podle potřeby pokračovat i v druhé polovině roku 2006. (Operační program, 2005)

V první polovině roku 2004 předsedalo EU Irsko. Právě pod jeho vedením skončila mezivládní konference podpisem textu Ústavy pro Evropu v červnu 2004 v Římě. Irsko se výrazně podílelo na závěrečných vyjednáváních a postoj jeho vlády byl jednoznačně proústavní. Po neschválení dokumentu na jaře 2005 ve dvou referendech vydala vláda prohlášení o prioritách a cílech Irska v EU. Premiér Bertie Ahern v předmluvě k tomuto prohlášení uvítal rozhodnutí Evropské rady o období reflexe a o zahájení široké debaty o budoucnosti Evropy a vyjádřil naději, že toto období využije k tomu, aby přesvědčila irské občany, že Ústava je potřebná pro ně i pro celou EU (Ireland, 2005). Podle něj je ústava řešením, jak do budoucna zajistit evropský sociální i hospodářský model a zároveň čelit globálním výzvám. Ve svém projevu k irskému parlamentu na konci roku 2005 B. Ahern uvažoval i o současné situaci v Evropě. Kromě skutečnosti, že obě referenda byla nezdarem a bezpochyby vyjadřují nespokojenost s Unií, mohou podle něj být i startovním bodem debaty o budoucnosti Unie. Nespokojenost občanů pramení z neschopnosti EU reagovat na každodenní problémy Evropanů, jako jsou nezaměstnanost, imigrace či kriminalita. On sám euroústavu nepovažuje za ztracenou, i když také v Irsku bylo referendum odloženo na neurčito. Dodává, že vývoj v Evropě se nezastavil, a že členství v EU je základem

pokračování hospodářského a sociálního rozvoje i budoucnosti mladých lidí. (Ahern, 2005)

Po Irsku, tedy ve druhé polovině roku 2004, držela předsednictví EU země, která nakonec Ústavu v referendu v červnu 2005 sama odmítla - Nizozemí. Důvodů, které vedly k jejímu neschválení, bylo vícero a byly zmiňovány již před referendem: nespokojenost s ekonomickou stagnací země, vzrůstající nespokojenost s EU a nedostatečná imigrační politika EU (Keohane, 2005). Referendum v Nizozemí sice nebylo závazné, vláda však vyhlásila, že se jím bude bezesbýtku řídit. Nizozemské „Ne“ bylo po francouzském další těžkou ranou pro EU. Oba státy byly totiž tradičně proevropské a také jsou oba zakládajícími členy ES. Nizozemí zároveň vždy bylo jedním z nejvlivnějších menších států. Premiér J.P. Balkenede Ústavu silně podporoval a vyjádřil své zklamání nad výsledkem. Nizozemí i všichni ostatní by podle něj měli přemýšlet, jak nejlépe využít současný stav reflexe. Evropa by měla jasně stanovit svoje hodnoty. Problémem Unie jsou také příliš velké objemy finančních prostředků vkládané do zemědělské a regionální politiky. Připomněl, že Nizozemí chce být partnerem, na kterého je spolehnutí, což dokládá fakt, že je už dlouho největším čistým přispívatelem rozpočtu. Podle něj by se příspěvky stejně bohatých států měly vyrovnat, protože jedině vytvoření stabilního finančního a hospodářského prostředí může založit novou Evropu. Nizozemí chce být slyšet v debatě o budoucnosti Unie. Chce takovou Unii, kterou mají občané rádi, a která je solidární vůči chudším státům. Neúspěšná referenda by měla podle něj být spíše impulsem k novému začátku (Balkenede, 2005). Nizozemský ministr zahraničí Bernard Bot vyjádřil na konferenci „Sound for Europe“ v Rakousku, že je nepravděpodobné, že jeho země kdy euroústavu schválí. (Reviving the EU Constitution, 2006)

Po Nizozemí předsedalo EU Lucembursko. Jeho parlament Ústavu ratifikoval, což podpořilo i kladné konzultativní

referendum. Během předsednictví ale došlo k odmítnutí Ústavy ve Francii a v Nizozemí. Lucemburský premiér J.-C. Juncker vyjádřil nutnost pokračovat v procesu, zatímco bude probíhat období reflexe. Také vyjádřil politování nad tím, že nedokázal zabránit evropské krizi. (Juncker, 2005)

Velká Británie, která předsedala EU ve druhé polovině roku 2005, je jednou ze zemí, která po neúspěchu ve Francii a v Nizozemí odložila konání referenda na neurčito, což zmiňuje i v programu svého předsednictví. V úvodu k tomuto programu vyjádřil britský ministr zahraničí Jack Straw vůli, že Británie chce přispět k debatě o evropském projektu (Prospects, 2005). Již po podpisu textu euorústavy se britský premiér Tony Blair vyjadřoval k jejímu textu velmi kladně. Ocenil, že Ústava posiluje Radu a poprvé zohledňuje i národní parlamenty, že kvalifikovaná většina je zavedena tam, kde je třeba efektivní rozhodování, zatímco v zásadních otázkách zůstává jednomyslnost či možnost veta. Zároveň ale od počátku trval na konání národního referenda o Ústavě pro Evropu (Blair, 2004). Dne 30. května 2005, ještě před nizozemským referendem, ale již po nezdařeném francouzském plebiscitu, se Tony Blair vyjádřil k ratifikaci Ústavy během interview s novináři v Toskánsku (Blair, 2005). Uvedl tehdy, že Británie bude mít vlastní lidové hlasování, pokud tu ale ještě je smlouva, o které je možné hlasovat. S rozhodnutím o datu britského referenda pak vyčkával, jaký bude výsledek nizozemského referenda a také výsledek nadcházející Evropské rady. V nastalé situaci se pak přikláněl k tomu, aby EU vyhlásila období reflexe. Podle Blaira je text Ústavy dobře nastaven, aby v EU mohlo fungovat 25 až 30 různých států, přičemž je zohledněna především možnost Evropy ekonomicky se prosadit na globálním trhu. Přesto se obsah euroústavy jen těžko vysvětluje občanům. Jde v něm totiž především o zefektivnění práce EU a neodpovídá tedy přímo na potřeby

občanů EU především v sociální oblasti (např. nezaměstnanost, imigrace, kriminalita).

Rakousko, které je v první polovině roku 2006 v čele EU, vydalo v listopadu 2005 bílou knihu, kde vytyčuje hlavní cíle svého předsednictví založené na strategickém programu 2004 - 2006. Za jeden z hlavních rakouských cílů je zde označena snaha o obnovení důvěry občanů EU v evropský projekt, a to především ochranou evropského sociálního modelu. Přiblížit Unii občanům také znamená přiblížit jim zákonodárství Unie. Proto bílá kniha stanovuje, že Rakousko uspořádá konferenci o subsidiaritě (proběhla v dubnu 2006), kde se bude diskutovat i o posílení role národních parlamentů v evropské integraci. V lednu 2006 Rakousko také na základě programu svého předsednictví uspořádalo mezinárodní konferenci o evropských hodnotách a identitě „Sound for Europe“ v Salzburgu, které se zúčastnilo kolem 250 politiků, vědců a umělců. Rakouští politici se během svého předsednictví snaží o oživení projektu Ústavy. Kancléř Wolfgang Schüssel navrhuje, aby ústavní smlouva byla předložena francouzským a nizozemským voličům znovu za dva roky. Zároveň označuje za jednu z možností, jak voliče přesvědčit o užitečnosti Ústavy zpomalení rozšiřování Evropské unie (Schüssel, 2005). Vzhledem k tomu, že Rakušané patří k nejvíce euroskeptickým národům v Evropě a také k faktu, že na podzim 2006 budou parlamentní volby, nevystupuje však žádný z tamních politiků na obranu Ústavy příliš výrazně (Barysch, 2006).

Nyní se budu věnovat situaci ve Francii, která jako první země Ústavu v referendu odmítla. Zamítnutí euroústavy nezpůsobilo krizi pouze v EU, ale také ve Francii samotné. Bezprostředně po plebiscitu rezignoval premiér J.-P. Raffarin. Prezident J. Chirac místo něj jmenoval do funkce bývalého ministra vnitra D. de Villepina. Již před referendem se ukazovalo, že voliči by v něm mohli Ústavu zamítnout. Důvodem k tomu byla obava, že Francie v rozšířené Evropě ztratí

možnost prosazovat své vize. Francouzi se také začali bát o pracovní místa, o která by je mohli připravit lidé z nových členských států. Dalším faktorem byla i nespokojenost se sociálními reformami prezidenta J. Chiraca i s příliš liberálním sociálním modelem, který podle nich EU zavádí (What happens, 2005). Celková situace nenahrává ve Francii možnosti druhého referenda, protože lidé vyjádřili celkovou nespokojenost s EU (ne jen s některými politikami jako kdysi Dánové při referendu o Maastrichtské smlouvě, což mohlo být tehdy snadno vyřešeno výjimkami). Francouzský prezident o výsledku referenda řekl, že výsledek plebiscitu postavil EU do období obtíží a nejistoty. Trval na tom, že nebyla odmítnuta evropská idea, ale prohlásil, že negativní výsledek je důvodem k akci. Je třeba co nejrychleji odpovědět na současné problémy, jako je například nezaměstnanost (Chirac, 2005). Také nový francouzský premiér de Villepin vyjádřil názor, že Francouzi neodmítli Evropu ani evropský projekt, ale že pouze chtějí Evropu jinou - takovou, kde je více místa pro národní identitu, a která efektivněji odpovídá na jejich problémy. Francouzi i ostatní Evropané například očekávají jasnou odpověď na konečné vymezení hranic EU a na žádost Turecka o přistoupení. (Villepin de, 2005).

Další zemí, kterou zmíním je Německo, jehož parlament již Ústavu schválil. Německo bude předsedat EU v první polovině roku 2007 a je pravděpodobné, že se pokusí pracovat na oživení Ústavy. Tento postoj zaujímá již nyní. Spolková kancléřka Angela Merkelová trvá na zachování celého textu Ústavy.

Polsko je „novým“ členským státem Unie, o kterém je nejvíce slyšet. Prezident Lech Kaczyński je pro vytvoření zcela nové Ústavy, protože podle něj v současném textu občané EU odmítli nastolenou cestu větší integrace. Nový dokument by měl více odpovídat na skutečné potřeby EU. (Reviving the EU Constitution, 2006)

Nakonec bych ráda krátce zmínila, jak se na proces ratifikace euroústavy dívá Česká republika. V oficiálním vyjádření České republiky k prioritám rakouského předsednictví je postoj definován takto: „Obnovení důvěry občanů EU v evropský projekt a vyhodnocení debaty o budoucnosti EU v rámci období reflexe je i jednou z hlavních priorit ČR v průběhu rakouského předsednictví.“ (Priority, 2006). Premiér J. Paroubek označuje svoji vládu za proevropskou. Z jeho vyjádření je patrný názor, že text ústavy přibližuje EU občanům a demokratizuje ji. Přesto se však vláda, po francouzském a nizozemském zamítnutí Ústavy, rozhodla odložit referendum o euroústavě na neurčito. Prezident republiky V.Klaus je jedinou hlavou státu v celé EU, která je oficiálně proti přijetí textu Ústavy pro Evropu. Nejvíce přitom upozorňuje na problém ztráty suverenity členských států. Nejsilnější opoziční strana ODS, které byl V.Klaus po dlouhou dobu předsedou, se také vůči Ústavě staví velmi kriticky.

Nakonec bych chtěla zmínit, jak se k problému ratifikace Ústavy staví představitelé evropských institucí. Evropský parlament i Komise text dokumentu schvalují. Proto vyjádřily vesměs zklamání nad neschválením Ústavy a nad současným nejasným stavem. Předseda Evropské komise J.M. Barroso se nicméně také několikrát vyjádřil, že záchrana euroústavy by teď neměla být první na seznamu problémů k řešení. Podle něj by politici měli vystupovat tak, aby občany přesvědčili o výhodách politiky, kterou provádějí (Barroso, 2005). Stejně by se pak měly chovat i instituce EU, přičemž Komise se aktivně zapojí do debaty o budoucnosti v Evropě. Na té se Komise podílela již před současnou krizí. Komisařka pro vztahy s evropskými institucemi a komunikační strategii Margot Wallströmová například předložila již v květnu 2005 informační text s deseti důvody pro euroústavu, mezi které patří zjednodušení právního rámce či větší transparentnost EU atd. (www.evropska-unie.cz, deset důvodů pro euroústavu, 6.5.2006)

5.5. Shrnutí

Vývoj posledních let prokázal velkou snahu členských států zefektivnit fungování EU. Text Ústavy pro Evropu je nakonec velkým kompromisem mezi zúčastněnými zeměmi. Rozhodovací procesy EU byly sice značně zjednodušeny, avšak přesto v nich zůstalo mnoho pojistek. Ústava je i tak dokumentem, který v institucionální oblasti silně zohlednil rozšíření Unie až na možných 30 států. Není jisté, zda by opatření, která by euroústava zavedla, byla dostatečná, aby její práce byla efektivní, nebo zda by tato opatření nadměrně zvýšila pravomoci institucí na úkor členských států, jak se domnívají někteří odpůrci Ústavy. Vzhledem k neúspěšným referendům ve Francii a v Nizozemí se totiž proces ratifikace nalézá na bodu mrazu. Z vyjádření politiků a oficiálních zpráv vlád vyplývá, že většina čelních představitelů je velmi proevropská. Prakticky všichni upozorňují na to, že euroústava nedokázala oslovit voliče, protože neřeší konkrétní problémy, se kterými se potýkají, jako je nezaměstnanost, kriminalita a imigrace. V současné patové situaci, která je nazývána obdobím reflexe, se politici rozhodují o nejlepším řešení. Někteří chtějí zachránit celý text Ústavy a jiní jen její části. Z vystoupení politiků, která jsem se snažila zmapovat, vyplývá jasná snaha o reformu, případně o nový směr, kterým by se Evropa měla dát. Vyjadřují většinou přesvědčení, že pokud má Evropa obstát jako silný hráč na globální scéně, pak musí být opravdu efektivní a jednotná. Evropská Unie bez reformy by znamenala nejen oslabení pozice EU ve světě, ale také by zkomplikovala další rozšiřování EU. Přijetí nových zemí je totiž možné jen pokud na to budou evropské instituce zcela připravené.

6. Závěr

Ve své bakalářské práci jsem se pokusila shrnout více než padesátiletý vývoj evropské integrace v institucionální oblasti. Proces změn, kterým za tu dobu Evropská společenství a posléze Evropská Unie prošla, byl plný kompromisů a přetahování o pravomoci mezi členskými státy a evropskými institucemi. Přesto z něj vzešla současná podoba EU, která nakonec přebrala odpovědnost nad velkým množstvím politik, které se dotýkají života běžných občanů Evropy.

Dnešní Evropská Unie stojí na orgánech, jejichž rozhodovací pravomoci byly během procesu vývoje značně rozšířeny. Z tohoto vývoje nejvíce získal Evropský parlament, který původně nedisponoval téměř žádnými reálnými pravomocemi. Jeho posilování podporovaly především časté námitky, že nadnárodní organizace, která nedává dostatečná práva své jediné přímo volené instituci, není dostatečně demokratická. Díky tomu se Parlament dostal až do svého současného postavení, kdy mu procedura spolurozhodování dává stejné pravomoci jako má Rada. Velkými změnami prošly i ostatní instituce. Velmi se například diskutovalo o hlasování kvalifikovanou většinou v Radě. Členské státy se však neustále obávaly, že je jiné země přehlasují, takže se snažily uchránit si právo veta či možnost rozhodnutí Rady zablokovat. Zřejmě poměrně efektivní systém dvojité většiny, který zohledňuje počet hlasujících států i počet občanů Unie, jež státy představují, který měla zavést Ústava pro Evropu, ale zatím kvůli jejímu odmítnutí nemohl být zaveden. Efektivita rozhodování institucí je vůbec společným jmenovatelem všech změn, kterými orgány Unie prošly, a kterými by podle Ústavy ještě projít měly. Proto také dlouho panovala neshoda ohledně počtu členů Komise. Pokud by měla každá země jednoho komisaře jako dosud, rozhodování by v ní bylo velmi těžkopádné. Nakonec se tedy dospělo ke kompromisu omezeného počtu komisařů na základě principu rovné rotace mezi členskými státy. Ani tato

novinka obsažená v Ústavě však zatím nemůže být zavedena. Obsazování postů členů Komise tedy stále zůstává podle pravidla 1 země = 1 komisař, které je ale s další perspektivou rozšiřování Unie neudržitelné.

V současné chvíli se Evropská Unie nachází ve stavu vnitřní krize, kterou vyvolala dvě neúspěšná referenda o Ústavě pro Evropu. Tu odmítli schválit občané Francie a Nizozemí. V zemích, kde je pro ratifikaci textu ústavní smlouvy vyžadováno referendum, se tím schvalovací proces v podstatě zastavil, takže není jisté, jestli by ji občané těchto států schválili či odmítli. Průzkumy se v této otázce různí. Čelní představitelé členských států zastoupení v Evropské radě vyhlásili období reflexe, kdy mají všechny zúčastněné strany možnost přemýšlet a diskutovat o budoucnosti Evropy.

Odmítnutí možná nebylo jasným „ne“ euroústavě, ale pouze mělo dát lekci vládám, s jejichž politikou jsou občané v daných zemích velmi nespokojeni. Přesto ale obyvatelé vyjádřili velmi jasně, že jim evropské struktury zas tak moc neříkají a že je Ústava pro Evropu nijak neoslovila. To je také hlavní problém, který zmiňují politici ve většině zemí Evropské Unie. Euroústava je podle jejich vyjádření nezbytná pro další fungování EU, avšak skutečně neřeší především sociální otázky, které občany EU trápí v jejich každodenním životě. Proto čelní představitelé členských států i evropských institucí chtějí využít období reflexe, které v současné době v EU panuje, k dialogu se svými občany. Je však otázkou, do jaké míry se taková diskuse bude dařit a jak moc občany EU osloví. Z této diskuse by měla vzejít nová Evropa. V současné době není jisté, jakým směrem bude evropská integrace pokračovat. Zda to bude k větší federalizaci členských států nebo naopak jistému „povolování“ vazeb.

7. Seznam použité literatury a zdrojů:

Literatura:

Barysch, Katinka. 2006. *The Austrian presidency and the future of the constitutional treaty*. [online] [1.5.2006]. Dostupné z: <http://www.cer.org.uk/pdf/briefing_austrian_presidency_24jan06.pdf>

Evropská Komise. 2004. *Ústava pro Evropu: Průvodce pro občany*. Lucemburk: Úřad pro úřední tisky Evropských společenství

Ireland and the European Union: Identifying Priorities and Pursuing Goals. 2005. [online] [28.4.2006]. Dostupné z: <http://www.taoiseach.gov.ie/attached_files/RTF%20files/IrelandandEU_PPG2005.rtf>

Keohane, Daniel. 2005. *Don't forget the Dutch referendum*. [online] [1.5.2006]. Dostupné z: <http://www.cer.org.uk/pdf/briefing_dutch_ref_may05.pdf >

Král, David, Lenka Pítrová, Ivo Šlosarčík. 2004. *Smlouva zakládající Ústavu pro Evropu - Komentář*. Praha: Institut pro evropskou politiku EUROPEUM

McCormick, John. 2002. *Understanding the European Union: a concise introduction*. Houndmills: Palgrave.

Multiannual strategic programme of the Council 2004 - 2006. 2003. [online] [1.5.2006]. Dostupné z: <http://www.eu2006.at/includes/Download_Dokumente/MAPEN.pdf>

Operační program Rady pro rok 2006. 2005. [online] [1.5.2006]. Dostupné z: <<http://register.consilium.eu.int/pdf/cs/05/st16/st16065.cs05.pdf>>

Pítrová, Markéta. 1999. *Institucionální struktura Evropské Unie*. Brno: Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity

Plechanovová, Běla. 2004. *Institucionální vývoj Evropské unie od Maastrichtské smlouvy k východnímu rozšíření*. Praha: Karolinum.

Priority ČR během rakouského předsednictví EU. 2006. [online] [1.5.2006]. Dostupné z: <<http://www2.euroskop.cz/data/index.php?p=file&c-id=281&i-id=525>>

Prospects for the EU in 2005, The UK Presidency of the European Union. 2005. [online] [28.4.2006]. Dostupné z: <http://www.eu2005.gov.uk/Files/KFile/Prospects%20in%20the%20EU%202005_CM%206611,0.pdf>

Reviving the EU Constitution ... or Not. 2006. [online] [2.5.2006]. Dostupné z: <<http://www.dw-world.de/dw/article/0,2144,1877398,00.html>>

The Austrian EU presidency. 2005. [online] [1.5.2006]. Dostupné z: <<http://www2.euroskop.cz/data/index.php?p=file&c-id=281&i-id=547>>

Sychra, Zdeněk. 2002. „Evropská unie a rozšíření na východ“. *Středoevropské politické studie* [online] IV (2-3) [cit. 16.4. 2006]. Dostupné z : <<http://www.cepsr.cz/clanek.php?ID=42>>.

The CER Guide to the EU's constitutional treaty. 2004. [online] [1.5.2006]. Dostupné z: <http://www.cer.org.uk/pdf/policybrief_constitution_july04.pdf>.

What happens if France votes No? 2005. [online][1.5.2006]. Dostupné z: <http://www.cer.org.uk/pdf/briefing_france_no_may05.pdf>

Zastoupení Evropské komise v České republice. *Konvent a evropská ústavní smlouva*. [online] [20.4.2006]. Dostupné z: <http://www.evropska-unie.cz/cz/file_system/folder.asp?folder_id=95>.

Zastoupení Evropské komise v České republice. *Návrh evropské ústavní smlouvy*. [online] [20.4.2006]. Dostupné z <http://www.evropska-unie.cz/cz/file_system/folder.asp?folder_id=95>.

Zastoupení Evropské komise v České republice. *Smlouva z Nice*. [online] [20.4.2006]. Dostupné z <http://www.evropska-unie.cz/cz/file_system/folder.asp?folder_id=95>.

Smlouvy:

European Commission. *Laeken declaration on the future of the European Union*. 2001. [online]. Dostupné z: <<http://www2.euroskop.cz/data/files/10/DBA73C0A-793C-4F34-AF81-8D711ECE7156.pdf>>

Evropská komise. *Amsterodamská smlouva*. 1997. [online] Dostupné z: <<http://www2.euroskop.cz/data/files/9/8FD2272D-2554-43A2-9ADF-0CF7A49E6CAC.pdf>>

Evropská komise. *Jednotný evropský akt*. 1986. [online]. Dostupné z: <<http://www2.euroskop.cz/data/files/9/B2C56CE1-DC2B-46FC-A8F1-540692C38DCE.pdf>>

Evropská komise. *Maastrichtská smlouva*. 1992. [online]. Dostupné z: <<http://www2.euroskop.cz/data/files/10/D542A3EA-D7D7-4A7A-B5DF-AE CFD1343F8D.pdf>>

Evropská komise. *Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství*. 1957. [online]. Dostupné z: <<http://www2.euroskop.cz/data/files/10/4F81BE9C-9AC0-4E5D-97B8-04A3697E2298.pdf>>

Evropská komise. *Smlouva z Nice*. 2001. [online]. Dostupné z: <<http://www2.euroskop.cz/data/files/9/F25C6D59-5028-42E7-BC4E-C3A55AC6E044.pdf>>

Evropská komise. *Ústava pro Evropu*. 2004. Lucemburk: Úřad pro úřední tisky Evropských společenství

Webové stránky:

www.cer.org.uk

www.europa.eu.int

www.euroskop.cz

www.evropska-unie.cz

Projevy:

Ahern, Bertie. 2005. *Statement on current situation in the Euroepan Union*. [online] [6.5.2006]. Dostupné z: <<http://www.taoiseach.gov.ie/index.asp?docID=2331>>

Balkenede, Jan Peter. 2005. *The Dutch position in the EU*. [online] [6.5.2006]. Dostupné z: <<http://www.minaz.nl/data/1121952450.doc>>

Barroso, José Manuel. 2005. *Tisková conference*. [online] [6.5.2006]. Dostupné z: <<http://www.evropska-unie.cz/cz/speech.asp?id=3838&page=1>>

Blair, Tony. 2004. *Press conference following agreement on the EU Constitution*. [online] [6.5.2006]. Dostupné z: <<http://www.pm.gov.uk/output/page5988.asp>>

Blair, Tony. 2005. *Interview on the EU Constitution*. [online] [6.5.2006]. Dostupné z: <<http://www.pm.gov.uk/output/Page7576.asp>>

Chirac, Jacques. 2005. *Statement to the French*. [online] [6.5.2006]. Dostupné z: <http://www.elysee.fr/elysee/elysee.fr/anglais/speeches_and_documents/2005/referendum_on_the_european_constitution_statement_to_the_french_by_m_jacques_chirac_president_of_the_republic.30886.html>

Juncker, Jean-Claude. 2005. *Speech on the outcome of the Luxembourg presidency and the European Council*. [online] [6.5.2006]. Dostupné z: <<http://www.eu2005.lu/en/actualites/discours/2005/06/22jclj-pe/index.html>>

Schüssel, Wolfgang. 2005. *Zpomalme rozšíření*. [online] [4.6.2006]. Dostupné z: <<http://www.euractiv.cz/cl/2/1812/Schussel-Zpomalme-rozsireni>>

Villepin de, Dominique. 2005. *Speech at the Thirteenth Ambassadors' Conference*. [online] [6.5.2006]. Dostupné z: <http://www.premier-ministre.gouv.fr/en/acteurs/speeches_45/thirteenth-ambassadors-conference_54048.html?var_recherche=Constitution>