

**Institucionální reforma EU po summitu v Laekenu –  
problémy, perspektivy**

Stav diskusí o reformě institucí Evropské unie,  
úkoly, tematika a perspektivy Konventu

Na okraj kulatého stolu s **Josefem Janningem**  
pořádaného Friedrich-Ebert-Stiftung 16. května 2002 v Praze

Zpracoval: Prof.ing. Jaroslav Jakš, DrSc.

Říjen 2002

## INSTITUCIONÁLNÍ REFORMA PO SUMMITU V LAEKENU – PROBLÉMY, PERSPEKTIVY

- Reforma EU, stojící v roce 2004 před mezivládní konferencí, by měla přispět k vytvoření systému vládnutí rozšířenou Evropskou unií, protože stávající mechanismy k tomu nebudou dostačovat, čehož jsou si vědomy i vlády zemí EU.
- Svolaný Konvent stojí před bezprecedentním úkolem: jeho výsledkem by neměl být těžce sjednaný kompromis, který učiní další fungování systému EU ještě komplikovanější, ale zpracování impulzu k otázkám, které zůstaly po Maastrichtu neřešené a Nice je spíše zkomplikovala.
- Konvent by se měl zaměřit především na zjednodušení zakladatelských smluv, na ujasnění dělby práce a kompetencí mezi členskými státy a úrovní EU a na další rozvinutí rozhodovacího systému. K tomu přistupuje další perspektiva II. a III. pilíře EU. Naopak se nepředpokládá, že by se Konvent zabýval reformou jednotlivých politik.
- Konvent zřízením šesti pracovních skupin dal najevo své priority, ale z hlediska logiky věci by měla být diferenciací témat v některých směrech poněkud odlišná.
- Reforma kompetenčního pořádku v rozšířené EU bude asi nejtěžší oříšek jak pro Konvent, tak pro mezivládní konferenci. Řešení by nemělo usilovat o začlenění každé jednotlivé politiky, ale o takovou kategorizaci, která by vymezila pravidla a směrnice pro dělbu kompetencí a zodpovědnosti mezi členskými státy a EU na straně jedné a mezi orgány EU navzájem na straně druhé.
- Již nyní se dají kompetenční pravomoci podle jejich zásahové intenzity diferencovat do několika skupin: konstitutivní, výlučně evropské, společné, doplňkové, koordinované politiky. Takové členění přináší větší transparentní a je otevřené dalším změnám.
- Důležitá je otázka větší nebo menší potřeby dokumentu charakteru ústavy. Nové uspořádání kompetencí předpokládá zjednodušení zakladatelských smluv, také proto, aby byla smluvní základna EU srozumitelnější evropskému občanovi.
- Zjednodušení smluv je možné z různých hledisek; autor a jeho tým se kloní k rozčlenění smluvních textů do dvou částí: první by zahrnovala klíčové cíle, základní občanská práva, uspořádání kompetencí, institucionální strukturu, rozhodovací procesy, rozpočtová pravidla, druhá část by zahrnovala články výkonného, operativního charakteru. Obě části by měly rozdílný mechanismus schvalování změn.
- Užejí bude třeba propojit společnou zahraniční a bezpečnostní politiku s aktivitami společenství s vědomím, že v tomto sektoru je setrvávání na národních pozicích zvláště silné. Zesílit by měla koordinující úloha Komise a pozice Vysokého představitele.

J.J.

C 03 - 00428



## ÚVODEM

Evropská unie ve své dosavadní historii byla zajímavým kompromisem mezi vizí jejich politických architektů, reagujících na bolestné zkušenosti Evropanů v první polovině dvacátého století se sebou samými, a mezi pragmatickými krůčky a kroky, odrážejícími zájmy a cíle politických a ekonomických elit i široké veřejnosti. Jak se měnily vnitřní i vnější podmínky integračního procesu, jak se profilovala jeho úspěšnost a přitažlivost pro stále větší počet evropských států, jak rostl počet členů akceptujících model Evropských společenství, později Evropské unie, tak častěji narůstal tlak na adaptaci institucionálních struktur i na provádění jednotlivých integračních politik.

Změny v Evropě po roce 1989 vytvořily i pro již etablované Evropské společenství další novou výzvu s přihlédnutím k zájmu velkého počtu zemí, nacházejících se v ekonomické i politicko-sociální transformaci na co nejrychlejším vstupu do EU. To všechno, včetně perspektivy výhledu Evropské unie na počet 25 členských států, zahrnujících velmi heterogenní komplex subjektů a značnou diferenciaci historických zkušeností i ekonomických a politických zájmů, vytvořilo pro EU, její mechanismy rozhodování a budoucí akceschopnost situaci, jejíž řešení nelze dále odkládat.

Součástí institucionální adaptace EU je v této složité situaci (odrážející nicméně předchozí úspěšnost a přitažlivost celého integračního procesu pro většinu evropských států) zpracování takového konstitutivního konceptu, který by zahrnoval předchozí *acquis communautaire*, ale současně byl flexibilnější a lépe zapracovávající ty nové prvky a změny, které přináší rozšiřující se společenství. Příprava úprav či revizí a doplňků stávajících pravidel fungování EU vždy přináležela mezivládním konferencím; po dobrých zkušenostech se zpracováním tzv. Charty základních práv EU, která byla připravena formou tzv. Konventu, umožňující účast širší veřejnosti na přípravě strategických dokumentů integračního rozvoje, se znovu využívá formy Konventu. Jeho závěry by měla v roce 2003 více nebo méně respektovat, či převzít ke svému jednání mezivládní konference členských států EU v roce 2004. Jak známo, práce současného Konventu se účastní nejen veřejnost ze stávajících členských států, ale i z kandidátských zemí, včetně České republiky.

Friedrich-Ebert-Stiftung v Praze považovala za vhodné vzhledem k mimořádnému významu Konventu i pro budoucí tvář Evropské unie, která jistě zahrne i ČR, reagovat již na první kroky jeho jednání, pozvání významného německého experta na institucionální reformu EU, pana **Josefa Janninga**, který je členem vedení Bertelsmannovy nadace a ředitelem sekce Mezinárodní porozumění. Současně působí jako zástupce ředitele Centra pro aplikovaný politický výzkum při mnichovské univerzitě a vede tam též výzkumný tým „Politika“, který pracuje pro Bertelsmannovu nadaci.

Josef Janning byl již v roce 1994 jedním z prvních referentů tehdy začínající řady workshopů Eurokontakt, které organizovalo zastoupení Friedrich-Ebert-Stiftung v Praze, a i později významně přispěl svými otevřenými analýzami problematiky ke zvýšení informovanosti účastníků o složitosti integračního procesu v EU, především ve vztahu k jejím institucím.

Materiál J. Janninga tvoří I. – VI. část tohoto materiálu.

Heidulf Schmidt  
ředitel zastoupení Friedrich-Ebert-Stiftung  
v České republice

Prof.ing. Jaroslav Jakš, DrSc.

## Reforma Evropské unie Úkoly, témata a perspektivy Konventu\*

### I.

Nová reforma Evropské unie, která se připravuje pro rok 2004, má vytvořit politický, vládní systém pro velkou Evropu. Na rozdíl od dosavadních reformních pokusů po Maastrichtu nejde v současné fázi reformy primárně o odstranění existujících nedostatků nebo o přizpůsobení smluv změněným podmínkám, nýbrž o nové určení politického uspořádání Evropské unie, zaměřené již na její budoucí složení a z něho plynoucí požadavky. Na to nestačí využívané adaptační mechanismy rozvoje, tj. především reforma cestou vyjednání úprav v rámci mezivládních konferencí, a to přiznávají i vlády EU. Vyvinout koncept pro velkou Evropu, rozšířenou Evropskou unii s 25 a více členy, znamená vyvinout systém vládnutí pro velkého aktéra. Taková EU bude velká pro svůj počet obyvatel a své geografické rozšíření, bude také velká pro velkou šíři stupňů rozvoje a pro mnohohrstevnatost s tím spojených zájmových pozic. Velikosti budoucí EU od reformem vyžaduje, aby se myslelo v odpovídajících velikostních kategoriích – a také zástupci z malých a menších států musí v tomto smyslu myslet se smyslem „pro velký rozměr“, pokud chtějí správně postihnout kvalitu budoucího vládnutí a správy ve společném rámci.

Konvent, který byl svolán dříve neznámou koalici z parlamentů a vlád chtějících integračně spolupracovat, tak stojí před úkolem, který je v dosavadním integračním vývoji bez precedensu: výsledkem práce Konventu nemůže být ani obtížně vyjednaný kompromis, který by byl spojen, podobně jako na mezivládní konferenci v Nice, s dalšími komplikacemi a dokonce s kroky zpět, ani se nemůže jeho práce orientovat na zpracování Charty základních práv. Předchozí Konvent měl podstatně omezenější pověření – které představovalo řešitelný úkol, který byl navíc propojen s otázkami národního prestiže či statusu jen okrajově. Stávající Konvent dostal za úkol zabývat se problémy, na kterých vlády po Maastrichtu ve své reformní politice neustále ztroskotávaly. Jeho návrhy by měly proto rozetnout gordický uzel národních výhrad a požadavků evropské integrační politiky; zároveň by měly znamenat řádově velký krok kupředu ve smyslu ústavního zarámování a měly by přinést další evoluční vývoj institucionálního *acquis*.

Cílem práce Konventu by měl být návrh účinného, srozumitelného a legitimního politického uspořádání pro Evropskou unii. K tomu patří především zjednodušení smluv tak, aby byla viditelnější jejich ústavní kvalita, kterou již vykazují stávající systém EU. Cíle, omezení, úkoly, instituce a postupy by byly svedeny dohromady v jediném kompaktním dokumentu – ve smlouvě, jehož podstatou by byla ústava. Za druhé by bylo součástí návrhu vyjasnění dělby práce mezi kompetencemi členských států a úkoly, které má evropská úroveň ve smyslu účinnější kontroly centripetální dynamiky, kterou je možné pozorovat ve většině federativních systémů vládnutí. Evropská koncepce subsidiarity, která byla vyvinuta za tímto účelem zřejmě nedostačuje k tomu, aby překonala mentální rezervy vůči dále směřující integraci, kterou lze pozorovat v různých státech EU.

\* Za podněty k reformní agendě a k analýzám práce Konventu srdečně děkuji kolegyním a kolegům z Centra pro aplikovaný výzkum politiky při mnichovské univerzitě, jakož i Bertelsmann Stiftung v Güterslohu. Zvláštní dík si zaslouží Claus Giering, Franco Algieri, Janis Emmanouilidis v Mnichově, jakož i Thomas Fischer a Anete Heuserová v Güterslohu. Za všechny chyby a nedostatky však nese zodpovědnost pouze sám autor.

Třetím velkým reformním okruhem, stojícím před Konventem, je další rozvinutí rozhodovacího systému. Zde jde o to, dosavadní základní tendence integračního vývoje konsolidovat do odpovídajícího rozhodovacího systému – v podstatě jsou to na jedné straně postupy většinového rozhodování a na druhé straně dvojitá legitimize zákonného aktu prostřednictvím dvoukomorového systému Rady a parlamentu. Tento úkol se zdá být na první pohled koncepčně velmi jednoduchý k řešení, nicméně s většinovým rozhodováním a se spolurozhodováním Evropského parlamentu je spojena řada následných otázek a dílčích reforem, které se bezprostředně dotýkají statusu vlád, formální rovnoprávnosti členských států jako suverénních států, role národních parlamentů, jakož i složení a volby Evropského parlamentu.

Přes institucionální problematiku se do jednací tematiky Konventu dostaly i další koncepční záležitosti – jako je např. další rozvoj zahraniční, bezpečnostní a obranné politiky, nebo „třetí pilíř“ smlouvy, vnitřní a justiční politika, který se nachází na cestě k pilíř Evropského společenství. Konvent nemá za úkol na druhé straně záležitosti reformy jednotlivých politik, především z pohledu rozšiřovacích negociací citlivé otázky budoucnosti společné zemědělské politiky a strukturálního a kohezního fondu. Každý, kdo dobře zná všední den evropské integrační politiky, bude souhlasit s tím, že díky rozšíření vzniká dodatečný reformní tlak v těchto materiálních sférách, ale současně ukazuje ohlas na pokusy některých „čistých plátců“ v souvislosti s poločasovou bilancí („mid-term review“) zahájit korekturu stávajících dohod o financování, že v Radě je zásadní odpor proti tomuto směru reforem.

## II.

Ve své dosavadní práci Konventu se jeho záměry dají dobře sledovat. S pohledem na první měsíce se osvědčilo ustavení prezidia Konventu jako jádrové skupiny – zaručuje se tak, že se ambice prezidenta, Valery Giscard d'Estaigna, příliš nevdálí od názorového spektra shromáždění. Zároveň se již v první fázi naslouchání a učení vylouply základní kontury, aniž by se Konvent předčasně zavazoval k určitému řešení diskutovaných otázek.

Další běh jednání je strukturován prostřednictvím šesti pracovních skupin, o jejichž náplni práce byla v samotném Konventu svedena tvrdá diskuse. Tematická šíře ukazuje širokou interpretaci mandátu prostřednictvím Konventu:

### 1) *Ekonomická vláda;*

Řízení: Klaus Hänsch; ukončení práce do října 2002.

### 2) *Možnosti zahrnutí Charty základních práv EU do smluv;*

Řízení: Antonio Vitorino, ukončení koncem listopadu 2002.

### 3) *Právní subjektivita Unie;*

Řízení: Giuliano Amato, ukončení v listopadu 2002.

### 4) *Kontrola využívání principu subsidiarity;*

Řízení: Inigo Mendez de Vigo, ukončení koncem září 2002.

### 5) *Role národních parlamentů;*

Řízení: Gisela Stuart, ukončení do října/listopadu 2002.

### 6) *Doplňkové kompetence;*

Řízení: Henning Christophersen, ukončení koncem září 2002.

## III.

Pokud by se postupovalo podle systematiky reformního zadání, které by se orientovalo podle konstitutivních prvků ústavní smlouvy, musel by se Konvent zabývat devíti skupinami otázek:

### I. *Charta základních práv a cíle EÚ*

- začlenění Charty základních práv do smluv;
- nové uspořádání smluv;
- práva a povinnosti občanství Unie;
- úvahy o preambuli pro ústavní smlouvu.

### II. *Právní subjektivita EU*

### III. *Rovnováha ve víceúrovňovém systému Unie*

- vztah Unie – členské státy – regiony;
- pravidla a mechanismy pro uplatňování a kontrolu principu subsidiarity.

### IV. *Dělbá úkolů*

- diferencovaně podle jednotlivých konstitutivních oblastí, včetně politik, společných politik, doplňujících politik a koordinovaných oblastí.

### V. *Společná zahraniční a bezpečnostní politika*

- upřesnění evropských kompetencí;
- zvýšení účinnosti rozhodovacího procesu.

### VI. *Vnitřní politika a justice*

- upřesnění evropských kompetencí (včetně Schengenu)

### VII. *Požadavky na reformu institucí*

- posílení Evropského parlamentu;
- styl práce Rady;
- role Komise;
- role národních parlamentů.

### VIII. *Zákonodárna činnost a mechanismus úpravy smluv*

### IX. *Hospodářský a finanční rámec*

Katalog otázek, který vypracovalo belgické předsednictví na summitu v Laekenu, se ukázal být přímo ideálním východiskem pro práci Konventu. Otázky nevynechaly prakticky žádné z témat a forma otázek jako taková umožnila, že do výčtu problémů byly zařazeny i takové oblasti reforem, pro které – pokud by byly formulovány jazykem jednoznačného mandátu – by se jistě nenašel konsens mezi členy Evropské rady. V jednom bodu bude Konvent závěry z Laekenu jistě interpretovat velmi široce: bude se vyhýbat tomu, aby předložil výsledky své práce do května 2003 tak, aby zbylo šest měsíců pro jejich zpracování vládami. Naopak je v zájmu prezidia, jakož i členů Konventu, aby časové rozpětí mezi předložením výsledků a zahájením mezivládní konference bylo co nejmenší. V opačném případě se dá očekávat relativizace výsledků práce Konventu prostřednictvím alternativních pozic vlád, které by zamlžily signál, který by Konvent přinesl.

Na tomto pozadí osvětlují následující stránky výběr některých klíčových oblastí reformního poslání Konventu, které v dosavadním jeho jednání již hrály určitou roli: otázka vymezení kompetencí, otázka role a struktury ústavy a úvahy o spojení vnějších vztahů a zahraniční politiky EU.

#### IV.

##### Jakou dělbou práce pro velkou Evropu?

Reforma uspořádání kompetencí bude asi tím nejobtížnějším zadáním pro Konvent i pro mezivládní konferenci. Neb má-li být nové uspořádání úspěšné, měla by se především zlepšit čitelnost politické zodpovědnosti a za druhé by se mělo omezit jednak nebezpečí přetěžování jednacích kapacit EU, jednak tendence k pokračující centralizaci v Bruselu. Za třetí pak musí EU ty úkoly, které jsou na ni přeneseny, poté též řešit účinně a s demokratickou legitimací.

Protože se stávající dělba úkolů v EU vyvíjela celá desetiletí, evolučně, a orientovala se na konsens členských států, neměla by reforma začít tím, že se vymezi jednotlivé kompetence a tím se rozvine diskuse o jednotlivých integračních politikách. Spíše by se mělo směřovat ke kategorizaci, která by zvýraznila všeobecná pravidla a směrnice dělbou práce mezi členskými státy a Unii na straně jedné a mezi orgány společenství na straně druhé. Jako začátek pro vymezení takové kategorizace, která by byla srozumitelná a politicky průchodná, by byla taková kategorizace kompetencí, která by vzala v úvahu příslušné intence a dosah zasahování evropských integračních institucí. Formálně by se mohla příslušná kategorizace opírat o čl. 3 Smlouvy o ES. Tento seznam by se nicméně musel ještě obohatit o ty politiky, které jsou upraveny jinou částí smluv. V konečném důsledku by bylo třeba též odstranit oddělení Smlouvy o EU a ostatních smluv.

Na tomto základě by se daly již nyní přiřadit téměř všechny existující rozhodovací kompetence podle jejich rozdílné zásahové intenzity do pěti hlavních kategorií:

- A) *Konstitutivní oblasti*: sem spadají všechna pravidla, která upravují dělbou kompetencí, práva související se svrchovaností členských států nebo přístup nových členů. Změny ve smlouvách v těchto oblastech představují podstatný zásah do základů sjednocovacího procesu.
- B) *Výlučné politiky*: se týkají politik, které byly k realizaci celní unie, měnové unie, k zabezpečení vnitřního trhu plně přeneseny na evropskou úroveň.
- C) *Společné politiky*: zde se jedná o ty aktivity, které se vykonávají s cílem realizovat základní cíle smluv – jako je završení vnitřního trhu a realizace čtyř základních tržních svobod, udržitelné životní prostředí, zákaz diskriminace nebo hospodářská a sociální soudržnost – a které na základě toho, že jejich působení překračuje hranice, jsou vykonávány společně.
- D) *Doplňkové politiky*: V oblastech jako je sociální politika, vzdělání, kultura, zdravotnictví, ochrana spotřebitele, průmysl nebo výzkum a vývoj je Evropská unie činná tak, že přispívá, podporuje a doplňuje členské státy, pokud je pro ně přínosná úprava na úrovni EU.

E) *Koordinované oblasti*: nepředstavují výslovně žádné kompetence společenství. Evropská unie a její orgány se mohou účastnit podpůrně, ale nenesou konečnou politickou zodpovědnost. V současné době stojí ve středu koordinace politika zaměstnanosti. Do této kategorie spadají též oblasti jako ochrana před katastrofami a cizinecký ruch.

Nové rozčlenění politik podle tohoto přístupu přináší podstatně více transparency, aniž by k tomu bylo nutné podstatnější přerozdělení stávajících kompetencí. Další rozvinutí celé struktury na uvedené základně je možné – ať už tak, že se převedou specifické úkoly z jedné do další kategorie, ať už tím, že se přiřadí určité postupy rozhodování k jednotlivým kategoriím.

#### V.

##### Potřebuje Evropa ústavu?

Srozumitelná struktura kompetencí a účinný systém rozhodování patří k charakteristickým rysům transparentního politického řádu. Nejsou však to jediné, nýbrž by měly být součástí čitelné ústavy EU. Nové uspořádání kompetencí předpokládá zjednodušení smluv ve smyslu vytvoření koherentního, systematicky členěného smluvního dokumentu; na druhé straně zjednodušení smluv bez upřesnění kompetenčního pořádku je prakticky nemyšlitelné. V základní Smlouvě EU by proto měly být zahrnuty cíle, základní práva, kompetence, instituce, jakož i rozhodovací procesy. Taková smlouva by občanům Evropy usnadnila pochopení politického uspořádání EU a vlastní ztotožnění se s Evropou.

Zjednodušení smluv by proto mělo směřovat k tomu, aby smluvní základna Unie byla srozumitelná i řadovému občanu, aby byla lépe přiřazena zodpovědnost a aby tak vznikl dokument, který by měl charakter, podporující identitu a vyjadřující podstatu a úkoly Unie. K tomu je nutné vycházet ze čtyř momentů:

- *Redakční zjednodušení*, jak se s tím začalo již v Amsterdamu.
- *Fúzační modely*, které spojují nejdůležitější smlouvy do smlouvy jediné a které méně důležité součásti např. vyčlení do protokolů.
- *Modely základní smlouvy*, které by byly členěny z hlediska své právní kvality do dvou částí, do klíčové smlouvy, která by zahrnovala konstitutivní prvky smluv a dále do jedné nebo více částí, které by zahrnovaly výkonné prvky, jejichž revize by podléhala rozdílně přísným požadavkům.
- *Ústavní modely*, které by generovaly nový text, který by byl obvykle vypracován ústavní institucí (např. Konventem) – přitom by nicméně rozdílná zájmová východiska vedla k rozdílným modelům řešení.
- Redakční zjednodušení nebo prosté sloučení existujících textů smluv však nestačí k tomu, aby se dosáhlo potřebného zjednodušení a transparency. Ústavní modely a s tím spojené „nové založení“ EU je na druhé straně politicky neprůchodné a bylo by spojeno při ratifikaci s velkými nejistotami. Lepší naději na úspěch by mělo mít rozdělení smluv do dvou částí, které se orientuje podle následujícího modelu:



- V Evropské základní smlouvě by měly být shrnuty základní cíle Unie, základní práva a hodnoty, uspořádání kompetencí, systém institucí, rozhodovací procesy, jakož i systém financování. Charta základních práv odsouhlasená v Nice by měla tvořit součást základní smlouvy. Změna v základní smlouvě musí odpovídat ústavním požadavkům a proběhnout ratifikačním procesem ve všech členských státech.
- Množství článků, upravujících *výkonnou stránku* a *organizačně technické požadavky*, by mělo být shrnuto v *samostatném smluvním dokumentu*. Pro tuto oblast by se mohl zavést pro případné změny zjednodušený postup prostřednictvím většinových rozhodnutí a podílení se a kontroly parlamentu. I zde je předpokladem, že prostřednictvím kategorizace se vytvoří jasné členění kompetencí.

Pracovní skupina v Centru pro aplikovaný politický výzkum předložila již koncem 1999 odpovídající návrh základní smlouvy. *Tripiřířivá struktura* současné Smlouvy EU je tímto modelem překonána, protože významně přispívá k netransparentnosti současného primárního práva. Pokud resp. potud pokud se nebude uplatňovat rozhodovací postup ze společenství ve společné zahraniční a bezpečnostní politice, v policejní spolupráci a justiční spolupráci v trestních věcech, musely by se nicméně formulovat pro druhý a třetí pilíř smlouvy odpovídající výjimky.

Text základní smlouvy na bázi rozdělení smluv na dvě části usnadní občanům Evropy, aby porozuměli politickému uspořádání EU a aby se s Evropou identifikovali. Evropské zákonodárství by bylo v oblasti výkonných předpisů rychleji v situaci, aby mohlo reagovat na změněné požadavky. Budou-li cíle a principy kompetence přesně upraveny v první části, bylo by rozdělení smluv do dvou částí i příspěvkem proti nebezpečí plíživého centralismu.

## VI.

### Jaké propojení pro společenství a společnou zahraniční a bezpečnostní politiku?

To, jestli ty oblasti EU, které jsou spíše orientovány intergouvernementálně, se dají propojit s pilířem ES, se asi bude rozhodovat až na závěrečné mezivládní konferenci. Přes trvalou vysokou míru souhlasu s europeizací zahraniční a bezpečnostní politiky v anketách mezi občany EU budou mít společná zahraniční a bezpečnostní politika (SZBP) a evropská obranná a bezpečnostní politika (ESOP) i nadále samostatné místo. Závěry ze Sevilly k reformě Rady, které ve svém jádru směřují k oddělení ministrů zahraničí v zahraniční a bezpečnostní politice od jejich řídicí a zákonodárné role v Radě pro všeobecné záležitosti (kterou by v budoucnu mohli také zastávat ministři pro evropské záležitosti), by mohly vést opět k zesílení potenciálu setrvávání na národních „výdobytcích“. Pokud by se ale zkusilo propojení, mohlo by se opírat o následující kroky:

- *Překonání anachronické pilířové struktury*. Rozdělování na společenstevní a intergouvernementální politiky je na mnoha místech neudržitelné. Spektrum zahraničněpolitických aktivit, včetně zahraničněobchodních vztahů by se mělo spojit do jedné koherentní politiky společenství, aby tak mohly zdroje Rady a Komise, jakož i poradní a rozhodovací instance členských států, lépe vzájemně do sebe zapadat.
- *Koordinační role Komise a postavení Vysokého představitele*: v době, kdy se ztrácejí

hranice mezi vnější a vnitřní bezpečností a sladěnost vojenských a civilních opatření nabývá na významu, bude nezávislá a na evropský zájem jako celek zaměřená Komise kloubem mezi pilíři a politikami, když jde o to propojit významné bezpečnostně politické cíle s uskutečňováním společného postupu v oblasti vnitřní politiky. Rotující předsednictví jsou navíc v rozšiřující se EU nevhodná k tomu, aby dala Unii zahraničněpolitický profil. V případě krize je tento systém zahraničního zastupování zcela nevhodný. Kontinuálně působící aktér, který si musí být jistý podporou v členských státech a Komise, musí být zjevný též pro třetí státy. V tomto smyslu by měla být funkce vysokého představitele pro SZBP a komisaře, zodpovědného za vnější vztahy, spojena s jedinou osobou, která by byla vybavena iniciační pravomocí. Institucionální spojení mezi Radou a Komisí, které by z takové personální unie vyplynulo, posílí koherenci různých prvků zahraniční politiky EU a propůjčí Unii účinné a koordinované zastoupení v zahraničí.

- *Přechod k většinovému rozhodování u otázek, které nemají bezprostřední vojenský význam a napojení Evropského parlamentu*. K posílení rozšířené Evropské unie jako zahraničněpolitického a bezpečnostněpolitického aktéra je nutné mít účinnější metody vytváření rozhodnutí. Mimo dosavadní možnosti tzv. konstruktivního zdržení by měla být další rozhodnutí, která nemají vojenskou dimenzi, uzavírána v Radě na základě kvalifikované většiny. Přitom by se měla zvážit možnost klauzule opting-out pro ty členy EU, kteří nemohou souhlasit s určitou konkrétní zahraniční politikou EU. Ve smyslu dvojité legitimace a jako rozšíření k primární roli národních parlamentů je nutné posílit kompetence Evropského parlamentu ve vztahu ke všem otázkám nevojenského charakteru. Podíl EP je u nevojenských otázek SZBP rozšířit až ke spolurozhodování.

\* \* \*

V diskusní části Konventu, která se rozevře po letní přestávce, budou vedle zmíněných otázek na program i další témata – mezi nimi zřejmě bude nejintenzivnější pozornost věnována struktuře rozhodovacího systému. Účinek výsledku bude záviset od toho, zda se integrace výsledků zdaří v jediném koncepčním náběhu – ať už v podobě smlouvy ústavního charakteru, nebo ve formě sevřeného reformního dokumentu. Dosavadní jednání jsou zatím nadějná; zda se vládám na nadcházející mezivládní konferenci podaří tento impuls Konventu plně převzít, nebo zda se znovu prosadí obvyklá praxe kompromisů a tzv. balíkových řešení, to je zatím otevřenou otázkou. Pokud by se postupovalo dále tak, jako dosud, zůstala by Evropa staveništěm bez architektonické koncepce, vedená kolektivem stavbyvedoucích, kdy téměř každý z nich má v ruce jiný náčrt stavby. I tak může vzniknout rozsáhlá stavba, v mnoha směrech funkční, ale výsledný přínos jejích částí bude spíše menší, než by mělo odpovídat jejich součtu.

(Překlad J.J.)

## VII.

Workshop zahájila jménem Friedrich-Ebert-Stiftung ing. K. Larischová a přivítala německého hosta, **Josefa Janninga**, zástupce ředitele Centra pro aplikovaný politický výzkum v Mnichově a člena vedení Bertelsmannovy nadace v Güterslohu. Po jeho vystoupení, jehož písemný podklad obsahuje I. – VI. část tohoto materiálu proběhla živá diskuse, jejíž stručnou charakteristiku uvádíme.

**Dr. Houžvičková** (Ústav státní správy) se zajímala o počet členů v Evropském parlamentu a dále o to, jaký bude další osud smlouvy z Nice. **J. Janning** ve své odpovědi konstatoval, že stanovení počtu míst v EP po rozšíření odpovídalo již dříve uplatňované logice a došlo i k určitým nesrovnalostem. V Nice se sice rozhodovalo s vědomím, že EP nesmí být příliš rozsáhlý, ale zároveň se hledalo, jak proporcionalně zajistit místo i malým státům. V EP jsou malé státy, co do počtu členů k počtu obyvatel, zastoupeny nadproporcionalně, ale velké státy naopak podproporcionalně. Je tu určité dilema: musí se respektovat rovnováha zastoupení a současně respektovat národní citlivost. V rozšířené Evropské unii by se ale měla snížit reflexe rozdílů mezi malými a velkými státy. Je to velký problém a závěry z Nice toto spíše zkomplikovaly. K otázce ratifikace smlouvy: probíhá proces ratifikace dokumentu, který se ale stejně bude muset měnit. Proto jsou někteří i rádi, když se proces ratifikace smlouvy z Nice poněkud zpomalí; není to žádné mistrovské dílo evropské integrační diplomacie.

NN (časopis Integrace) má otázku k problematice kompetencí a jejich rozmělnění. Bylo by potřeba přímo taxativně vyjmenovat oblasti, do kterých EU nemůže zasahovat. Další otázka se týkala vlivu národních parlamentů na rozhodovací proces EU. **J. Janning** připomněl, že se vždy v EU diskutovalo o tom, jestli by nebylo dobré vytvořit jakýsi katalog kompetencí, který by fixoval pozice členských států na straně jedné a integračních institucí na straně druhé. Řada zemí byla ale proti tomu, protože by tento postup znamenal pokles role národních států, protože by takto EU určovala kompetence „shora“. Řešení bude v tom – jak již bylo naznačeno v referátu – když se vytvoří kategorizace různých přístupů, a to v dokumentu konstitutivního charakteru, a ta bude formulována dostatečně pružně tak, aby to umožňovalo dynamický přístup ke kompetencím. Je tu také např. stanovisko Joschky Fischera o dvou komorách (EP a národní parlamenty). To ale zřejmě nemá šanci, protože to neodráží dostatečně roli vlád členských států. Vývoj spíše směřuje ke dvěma komorám typu Rada ministrů a Evropský parlament. K roli národních parlamentů: bude vhodné vytvořit z národních parlamentů grémium, které bude sledovat, jak se dodržuje princip subsidiarity. Další význam národních parlamentů by mohl souviset s jejich rolí orgánů, které by se musely vyjadřovat ke změnám kompetencí.

**Dr. Šedivý** (ÚMV) položil otázku týkající se začlenění společné obrany a tzv. petersberských úloh do institucionálních kontextů EU a dále se zajímal o to, jaká je pozice německé vlády v tomto směru. **J. Janning** podtrhl, že SZBP je skutečně velkým integračním projektem (vedle např. jednotného vnitřního trhu či hospodářské a měnové unie), který stojí před Evropou. Je to ovšem projekt, který se nedá pouze odvodit z příspěvků jednotlivých členských států. Zde také chybí potřebné finanční zdroje. Přitom nejde o změnu paradigmatu, ale o nové výrobky. Potřebné je se při hledání zdrojů zabývat i účinností využívání prostředků v rámci I. pilíře. Věnoval se pak institucionální stránce SZBP a na příkladu J. Solany ukázal složitosti jeho postavení jako tajemníka Rady ve vztahu ke Komisi a komisaři pro vnější vztahy. Případné spojení funkcí je komplikovanou záležitostí. To se týká i postavení ministrů obrany, kteří jsou zatím ve stínu ministrů zahraničí. Je třeba formulovat maximálně dosažitelný rámec, opírající se o možnost disponovat v rámci EU branými silami. Je třeba také respektovat i rozdílnou angažovanost jednotlivých členských

států. Vhodný aktuální příklad je problém vyřešení nedostatku velkých transportních letadel pro vojenské účely, kterých se Evropě nedostává. Pokud jde o preference německé vlády, jsou poměrně jednoznačné: je tu zájem podílet se na tomto procesu. Je ovšem třeba strategického konsensu všech států, aby v jeho rámci mohly jednotlivé skupiny států postupovat. Čím více se zabýváme problémem „capabilities“, tím více se zdá, že bude třeba měnit i paradigma, o které se zatím opírají národní obranné koncepce. Vidět, kde je největší ohrožení, k tomu je třeba velký politický konsens.

**Ing. Zeman** (ČRE VŠE) konstatoval, že Evropská unie dělá zatím málo pro to, aby se poukazovalo také na pozitivní účinky globalizace. Chybí nová paradigma pro evropskou architekturu. Existující model EU se voličům již špatně prodává. **J. Janning** souhlasil s neujasněností evropského paradigmatu v současném období. Ale i tak je těžké dosáhnout souhlasu prostou mobilizací. Co integrace přinesla pozitivního, to se rychle „zkonzumovalo“. Chybí instituce, které by mohly paradigma budoucnosti, tak říkajíc, vypustit. Lidé považují za dobré a prospěšné pestrost nabídky na trhu, ale už nepovažují za dobré vzájemné propojení a účinky jednotlivých politik a dopady toho všeho na jejich welfare. Jsou to dilemata, před kterými současná veřejnost často stojí. Mízi pozitivní vliv studené války na integraci západní Evropy. Projevují se paradoxně rozporné účinky demokratického uspořádání společnosti. Demokracie tendují k určitému appeasementu, je tu určitá ambivalentnost.

**Dr. Prokeš** (PS PČR) se zajímal o perspektivu práva veta s ohledem na příchod nových členů. **J. Janning** mj. uvedl, že i státy, které jsou tradičně příznivě nakloněny k evropskému integračnímu procesu, občas využívají práva veta. V posledních zhruba deseti letech se však přechází spíše k názoru, že právo veta rozhodnutí blokuje a komplikuje. Je třeba umět využívat rozhodování kvalifikovanou většinou; ovšem po summitu v Nice se definice kvalifikované většiny ještě více zkomplikovala. Ze zkušeností s politickým rozhodováním v EU v posledních letech plyne, že roste význam tzv. balíkových řešení („něco za něco“), která ovšem přinesla i značné náklady s tím spojené.

**Ing. Mašín** (MPO) položil otázku týkající se dalšího vývoje koordinace hospodářské politiky v Evropské unii. **J. Janning** mj. konstatoval, že nejasná a otevřená je otázka tzv. hospodářské vlády. Uvnitř EU jsou na to rozdílné názory, reflektující i rozdílné přístupy k ekonomickým funkcím státu v jednotlivých členských zemích. Po summitu v Lisabonu lze pozorovat jistý nárůst trendu ke koordinaci, národní aktivity se stále více konfrontují s úspěšnými zkušenostmi (benchmarking). Pro realizaci záměrů EU však bude nutné i odsouhlasit koordinaci rozpočtových politik (příklad: okruhy daňových sazeb). Pokud jde o konjunkturní politiku a její koordinaci, zde není konsensus v rámci EU, ale i zde existuje platný *acquis communautaire*.

**Ing. Nekvasil** (ICEU) se zajímal o reakci na různé kritiky společné obchodní politiky a její souvislosti s reformou EU a jaké možnosti zde nabízí jednání Konventu? **J. Janning** připomněl, že obchodní politika se diskutovala v kontextu summitu v Nice. Moderní obchodní a finanční produkty zůstávají nadále v kompetenci členských států, i když obchodní politika jako taková je věcí společenství. Zde hraje specifickou roli Francie. V sektoru rozvojové politiky se často kritizuje její nedostatečná koncentrace a efektivnost. Vynakládání prostředků je stále vázáno na členské země, které měly své koloniální zájmy a zajímají se o vývoj svých bývalých kolonií. Asi by bylo lepší rozvojovou politiku dělat na národní bázi a EU by se zaměřila jen na některé vybrané otázky.

**Ing. Hynieová** (MZV) se zajímala o další osud Charty základních práv EU a další diskusi právní subjektivity Unie. **J. Janning** vidí u Charty určitý problém; nemůže v ní být

více, než je v národních právních systémech. Přesto je ale podobný dokument nutný. Musí tam být nejen vymezena práva občanů, ale i vymezení hranic státních kompetencí. Chartou získají práva státních občanů další své zabezpečení.

Diskusi a celý workshop uzavřel **prof. Jakš**, který jej také moderoval. Poděkoval referentovi za stimulaturní výklad obtížné problematiky a i za jeho ochotu analyzovat bezprostředně probíhající procesy v institucionální sféře. Poděkoval diskutujícím za jejich dotazy i stanoviska. Závěrem byly vyjádřeny díky všem, kdo měli na starosti organizační zajištění (E. Horváthová, V. Bláhová) a simultánní překlad (tým p. Chotka).