

## **Deklarace o budoucnosti Evropské unie, přijata na zasedání Evropské rady, konané ve dnech 14. a 15. prosince 2001 v Laekenu**

### **I. Evropa na rozcestí**

Po celá staletí se národy a státy chopily zbraní a válčily, aby získaly kontrolu nad evropským kontinentem. Vyčerpání způsobené dvěma krvavými válkami a oslabení pozice Evropy ve světě vedlo ke stále jasnějšímu poznání, že touhu po silné sjednocené Evropě lze naplnit jedině v míru a společném úsilím. Aby se jednou provždy zahaly všechny přízraky minulosti, začalo se se Společenstvím uhlí a oceli. Později se připojily další ekonomické aktivity, např. zemědělství. Nakonec se vytvořil skutečný vnitřní trh zboží, osob, služeb a kapitálu, k němuž se v roce 1999 přidala i jednotná měna. Dne 1. ledna 2002 se euro stalo pro 300 milionů evropských občanů každodenní realitou.

Evropská unie se tak utvářela postupně. Zpočátku šlo spíše o hospodářskou a technickou spolupráci. Před dvaceti lety se prvními přímými volbami do Evropského parlamentu výrazně posílila demokratická legitimita Společenství, kterou do té doby měla jedině Rada. V posledních dvaceti letech se začalo s budováním politické unie a dospělo se ke spolupráci v sociální politice, zaměstnanosti, azylových věcech, přistěhovalectví, policii, justici, zahraniční politice a na poli společné bezpečnostní a obranné politiky.

Evropská unie je úspěšný počín. Dnes je už víc jak půlstoletí v Evropě mír. Spolu se severní Amerikou a s Japonskem je Unie jednou ze tří nejvíce prosperujících částí světa. Díky vzájemné solidaritě a spravedlivému rozdělování plodů ekonomického rozvoje se nadto nesmírně zvýšila životní úroveň ve slabších regionech Unie a tyto regiony se vyrovnaly s mnoha svými nedostatky a slabinami.

Po padesáti letech se však Unie ocitá na rozcestí, v klíčovém bodu své existence. Sjednocení Evropy je nablízku. Unie se má rozšířit o více než deset nových členských států, především ze střední a východní Evropy, a konečně tak uzavřít jednu z nejtemnějších kapitol evropských dějin: druhou světovou válku a z ní vzešlé umělé rozdělení Evropy. Evropa je tak konečně na dobré cestě stát se bez krveprolití jednou velkou rodinou. Jde o skutečnou transformaci, která evidentně volá po přístupu zcela jiném, než jaký existoval před padesáti lety, kdy se šest zemí chopilo iniciativy.

### **Evropa před výzvou demokracie**

Evropa zároveň stojí před dvěma navzájem spjatými výzvami, z nichž jedna je uvnitř jejích hranic a druhá mimo ně. V rámci Unie je třeba přiblížit evropské orgány občanům. Občané nepochybně cíle Unie vcelku podporují, ne vždy však vidí souvislosti mezi těmi-

to cíli a každodenní činností Unie. Chtějí, aby evropské instituce nebyly tak nemotorné a rigidní; především však chtějí, aby byly výkonnější a otevřenější. Mnozí si také myslí, že by se Unie měla víc věnovat jejich konkrétním starostem a nezasahovat detailně do věcí, které, jak ze samé jejich podstaty vyplývá, je lépe přenechat voleným zástupcům členských států a regionů. To někteří vnímají dokonce jako ohrožování vlastní identity. Ještě důležitější však je, že podle jejich názoru se až příliš často jedná nad jejich hlavami a požadují větší demokratičnost.

### **Nová role Evropy v globalizovaném světě**

Na druhé straně – mimo své hranice – stojí Evropa tvář v tvář rychle se měnícímu globalizovanému světu. Po pádu berlínské zdi se krátce zdálo, že budeme hodně dlouho žít ve stabilním světovém řádu, bez konfliktu a který bude založený na lidských právech. Několik let poté však žádná taková jistota neexistuje. Jedenáctého září došlo k šokujícímu probuzení. Síly, které se nám staví do cesty, nezmizely: náboženský fanatismus, etnický nacionalismus, rasismus a terorismus narůstají a náboženské konflikty, chudoba a zaostalost jim neustále poskytují živnou půdu.

Jaká je úloha Evropy v tomto změněném světě? Nemá snad dnes, kdy je konečně sjednocena, Evropa hrát ve světovém řádu vůdčí úlohu mocnosti, schopné v celosvětovém měřítku plnit stabilizační funkci a ukazovat mnoha zemím a národům cestu vpřed? Evropa jako kontinent humánních hodnot Magna Charty, Listiny práv, Francouzské revoluce a pádu berlínské zdi, světadíl svobody, solidarity a především rozmanitosti ve smyslu respektování jazyků, kultur a tradic ostatních? Jednu z hranic Evropské unie tvoří demokracie a lidská práva. Unie je otevřena pouze zemím, které se přidržují takových základních hodnot, jakými jsou svobodné volby, respektování menšin a úcta k vládě práva.

Dnes, kdy už patří studená válka minulosti a kdy žijeme ve světě globalizovaném, avšak i značně fragmentarizovaném, musí Evropa převzít svou odpovědnost za řízení globalizace. Musí hrát roli mocnosti, která rozhodně bojuje proti veškerému násilí, teroru a fanatismu, která však také nezavírá oči před drásajícími nespravedlnostmi světa; stručně řečeno musí hrát roli mocnosti, která chce měnit běh světových událostí, aby prospěch z nich měly nejen země bohaté, ale i nejchudší. Mocnosti, která se snaží zasadit globalizaci do rámce morálky, jinak řečeno začlenit do globalizace solidaritu a udržitelný rozvoj.

### **Očekávání občanů Evropy**

Představa demokratické a globálně angažované Evropy plně odpovídá tomu, co si občané přejí. Veřejnost často volala po větší úloze EU v justici a bezpečnosti, po postupu proti přeshraniční kriminalitě, po kontrole přílivu přistěhovalců a po přijímání uchazečů o azyl a běženců ze vzdálených, válkou postižených, oblastí. Občané se rovněž dožadují výsledků na poli zaměstnanosti, boje proti chudobě a vylučování ze společnosti a v oblasti hospodářské a sociální soudržnosti. Přejí si, aby se společně přistupovalo k problému znečištění životního prostředí, ke změnám klimatu a k nezávadnosti potravin, zkrátka ke všem nadnárodním problémům, s nimiž, jak instinktivně cítí, se lze vyrovnat jedině společně. Chtějí také, aby se Evropa více angažovala v zahraničních věcech, bezpečnosti a obraně. Jinak řečeno, dožadují se větší a lépe koordinované činnosti, která by se vypořádávala s problémovými oblastmi v Evropě, v jejím sousedství i v ostatním světě.

Občané také zároveň cítí, že v řadě dalších oblastí si Unie počíná příliš byrokraticky. Při koordinování ekonomického, finančního a fiskálního prostředí by hlavním problémem

mělo i nadále být náležitě fungování vnitřního trhu a společné měny, které by neohrožovalo individualitu členských států. Národní a regionální rozdílnosti plynou často z historie nebo z tradic. Mohou obohacovat. Jinak řečeno: to, co občané rozumějí pod „dobrým vládnutím“, je otevírání se novým příležitostem, nikoli uplatňování dalších byrokratických postupů. To, co očekávají, je více výsledků, lepší odpovědi na praktické problémy, nikoli nějaký evropský superstát či evropské instituce, které se pletou do každé maličkosti.

Občané prostě volají po jasném přístupu Společenství, otevřeném, účinném a demokraticky kontrolovaném, který vytváří Evropu, jež světu ukazuje cestu vpřed. Volají po přístupu, který přináší konkrétní výsledky v podobě většího počtu pracovních míst, vyšší kvality života, nižší kriminality, slušného vzdělání a lepší zdravotní péče. To si nepochybně vyžádá, aby se Evropa obnovila a reformovala.

## II. Výzvy a reformy v obnovené Unii

Unie se musí stát demokratičtější, průhlednější a efektivnější. Musí rovněž vyřešit tři základní problémy: jak těsněji připoutat občany, zvláště pak mládež, k evropskému modelu a k evropským institucím, jak organizovat politiku a evropský politický proces v rozšířené Unii a jak z Evropy vytvořit stabilizující faktor a model v novém, multipolárním světě. Aby bylo možno se s těmito problémy vypořádat, je třeba si položit několik konkrétních otázek.

### Lepší dělba a vymezení působnosti v Evropské unii

Od Evropské unie občané často očekávají něco, co se ne vždy naplní. A naopak: často mají dojem, že Unie si toho na sebe bere příliš mnoho v oblastech, kde její zasahování není vždy nezbytně nutné. Ve světle výzev, před nimiž Unie stojí, je tudíž důležité vyjasnit, zjednodušit a pozměnit rozdělení působnosti mezi Unii a členskými státy. To může vést jak k obnovení úkolů, které připadají na členské státy, tak ke stanovení nových úkolů Unie nebo k rozšíření stávajících pravomocí, přičemž je třeba mít neustále na zřeteli rovnost členských států a jejich vzájemnou solidaritu.

První skupina otázek, kterou je třeba si položit, se týká toho, jak lze rozdělení působnosti učinit průhlednějším. Lze tak dospět k jasnějšímu odlišení tří typů působnosti, totiž výlučné působnosti Unie, působnosti členských států a společné působnosti Unie a členských států? Na které úrovni se působnost uplatňuje nejúčinněji? Jak se zde má aplikovat zásada subsidiarity? Neměli bychoťm snad jasně říci, že všechny pravomoci, které smlouvou nesvěřují Unii, spadají do výlučné působnosti států? Jaké důsledky by to mělo?

Druhá skupina otázek by se v tomto novém rámci a při respektování „acquis communautaire“ měla snažit dospět k poznání, zda je vůbec třeba působnost přerozdělovat. Jak lze přitom vzít za vodítko očekávání občanů? Jaké úkoly pro Unii by to přineslo? A jaké úkoly by se naopak měly raději ponechat členským státům? Jaké změny pokud jde o různé politiky by se měly ve Smlouvě učinit? Jak by se mělo např. dospět k provázanější společné zahraniční a obranné politice? Měly by se modernizovat úkoly z Petersbergu? Chceme jednotněji přistupovat ke spolupráci v oblasti policie a trestního práva? Jak lze posílit spolupráci na poli hospodářské politiky? Jak lze zintenzívnit spolupráci na poli začleňování do společnosti, životního prostředí, zdravotnictví a nezávadnosti potravin? Neměla by se ale potom každodenní správa a realizace politiky Unie ve větším rozsahu ponechat členským státům a tam, kde to jejich ústavy stanoví, regionům? Neměly by se jim poskytnout záruky, že do jejich působnosti se nebude zasahovat?

Je zde konečně otázka, jak zajistit, že nově definované rozdělení působnosti nepovede k plíživému nárůstu působnosti Unie nebo k zásahům do výlučné působnosti členských států a – kde je to tak stanoveno – regionů. Jak máme zároveň zajistit, že se evropská dynamika nezastaví? I v budoucnu musí být Unie schopna reagovat na nové problémy a na nový vývoj a musí se umět zabývat prozkoumáváním nových oblastí politiky. Je třeba kvůli tomu ve světle „acquis jurisprudentiel“ revidovat články 95 a 308 Smlouvy?

### Zjednodušení nástrojů Unie

Kdo co dělá není jedinou důležitou otázkou; stejně důležitá je povaha toho, co Unie činí, a jakých nástrojů by se přitom mělo užívat. Postupné novelizace Smlouvy vedly vždy k rozšíření nástrojů a směrnice se postupně měnily ve stále podrobnější legislativu. Klíčovou otázkou tudíž je, zda by se různé nástroje Unie neměly lépe vymezit a zda by se jejich počet neměl snížit.

Jinak řečeno: nemělo by se začít rozlišovat mezi opatřeními legislativními a opatřeními exekutivními? Měl by se snížit počet legislativních nástrojů (stanoviska, doporučení, přímá koordinace)? Je či není žádoucí častěji se uchýlovat k rámcové legislativě, která dává členským státům větší manévrovací prostor při dosahování cílů, které se politikou sledují? Pro které oblasti působnosti jsou nejhodnějšími nástroji přímá koordinace a vzájemné uznávání? Má se nadále vycházet ze zásady přiměřenosti?

### Více demokracie, průhlednosti a výkonnosti v Evropské unii

Evropská unie odvozuje svou legitimitu z demokratických hodnot, které uplatňuje, z cílů, které sleduje, a z pravomocí a nástrojů, které má. Evropský projekt však odvozuje svou legitimitu také z demokratických, transparentních a výkonných institucí. Rovněž národní parlamenty přispívají k legitimitě evropského projektu. Prohlášení o budoucnosti Evropy, které je přílohou Smlouvy z Nice, zdůraznilo nutnost prověřit jejich roli v evropské integraci. Obecněji vyvstává otázka, jakých iniciativ se můžeme chopit, abychom vytvořili evropský veřejný prostor.

První otázkou tudíž je, jak lze posílit demokratickou legitimitu a zajistit větší transparentnost současných institucí. Tato otázka se týká všech tří institucí.

Jak lze posílit autoritu a zvýšit výkonnost Evropské komise? Jak by se měl ustanovovat předseda Komise – má ho volit Evropská rada či Evropský parlament nebo ho mají volit přímo občané? Měla by se posílit úloha Evropského parlamentu? Měli bychom či neměli rozšířit právo spolurozhodování? Měl by se revidovat způsob volby poslanců Evropského parlamentu? Mělo by se vytvořit evropské voličstvo nebo by se mělo voličstvo i nadále definovat v jednotlivých státech? Lze oba systémy zkombinovat? Měla by se posílit úloha Rady? Měla by Rada postupovat stejně, jedná-li jako legislativní orgán a jedná-li jako orgán výkonný? Měla by být zasedání Rady veřejná, přinejmenším jedná-li jako legislativní orgán, aby se dosáhlo větší průhlednosti? Měli by občané mít větší přístup k dokumentům Rady? Konečně: jak by se měla zajistit vyváženost a vzájemná kontrola mezi institucemi?

Druhá otázka, která má rovněž vztah k demokratické legitimitě, se týká úlohy národních parlamentů. Měly by být zastoupeny v nějaké nové instituci vedle Rady a Evropského parlamentu? Měly by hrát nějakou roli v oblastech, v nichž Evropa působí, v nichž však Evropský parlament žádnou pravomoc nemá? Měly by se zaměřit na rozdělení působnosti mezi Unii a členské státy, např. prostřednictvím předběžné kontroly, jak se dodržuje zásada subsidiarity?

Třetí otázka se týká toho, jak můžeme zvýšit účinnost rozhodování a fungování institucí v Unii se zhruba třiceti členy. Jak by mohla Unie účinněji stanovovat své cíle a priority a zajišťovat jejich realizaci? Je zapotřebí, aby se více rozhodovalo kvalifikovanou většinou? Jak se má zjednodušit a urychlit spolurozhodování Rady a Evropského parlamentu? Co s rotací předsednictví Unie každých šest měsíců? Jaká je příští úloha Evropského parlamentu? Co příští úloha a struktura různých složení Rady? Jak by se měla zvýšit provázanost evropské zahraniční politiky? Jak posílit synergii Vysokého představitele a příslušného člena Komise? Mělo by se ještě více rozšířit zastoupení Unie na mezinárodních fórech?

### **Na cestě k ústavě pro evropské občany**

V současnosti má Evropská unie čtyři smlouvy. V nich všech se dnes hovoří o cílech, pravomocích a politických nástrojích Unie. Má-li se zvýšit průhlednost, je jejich zjednodušení naprosto nezbytné.

V této souvislosti vyvstávají čtyři skupiny otázek. První se týká zjednodušení stávajících smluv, aniž by se měnil jejich obsah. Mělo by se revidovat rozlišování mezi Uní a Společenstvími? A co rozdělení na tři pilíře?

Pak zde jsou otázky týkající se možného nového uspořádání smluv. Mělo by se rozlišovat mezi základní smlouvou a ostatními smluvními ustanoveními? Mělo by být součástí tohoto rozlišování oddělení textů? Mohlo by to vést k rozlišování mezi novelizováním a ratifikováním základní smlouvy a novelizováním a ratifikováním ostatních smluvních ustanovení?

Rovněž by bylo třeba se zamyslet, zda by se Charta základních práv měla začlenit do základní smlouvy a zda by Evropské společenství mělo přistoupit k Evropské úmluvě o lidských právech.

Nakonec vyvstává otázka, zda by toto zjednodušení a přeskupení nemohlo vést k tomu, že by se v Unii v dlouhodobém horizontu přijal text ústavy. Jaké hlavní rysy by taková ústava mohla mít? Měly by to být hodnoty, jichž se Unie přidržuje, základní práva a povinnosti jejích občanů, vztahy mezi členskými státy v Unii?

## **III. Svolání Konventu o budoucnosti Evropy**

Ve snaze v co nejširším měřítku a s co největší otevřeností připravit příští mezivládní konferenci se Evropská rada rozhodla svolat Konvent, složený z hlavních stran, které se diskuse o budoucnosti Evropy účastní. Ve světle toho, co bylo výše řečeno, bude úkolem tohoto Konventu zvážit hlavní problémy, které vyvstávají pokud jde o budoucí vývoj Unie a pokusit se pojmenovat různé možné odpovědi.

Předsedou Konventu jmenovala Evropská rada pana V. Giscarda d'Estaing, místopředsedy pana G. Amata a pana J. L. Dehaene.

### **Složení**

Vedle předsedy a místopředsedy bude Konvent sestávat z 15 zástupců hlav států nebo předsedů vlád členských států (po jednom z každého členského státu), 30 poslanců národních parlamentů (dva z každého členského státu), 16 poslanců Evropského parlamentu a dvou představitelů Komise. Do jednání Konventu budou v plné míře zapojeny kandidátské země. Zastoupeny budou stejně jako dnešní členské státy (jeden zástupce vlády

a dva poslanci národního parlamentu) a budou mít možnost účastnit se jednání, aniž by ovšem měli možnost blokovat jakýkoli konsensus, k němuž se může mezi členskými státy dospět.

Členové Konventu mohou být zastoupeni náhradníky pouze za své nepřítomnosti. Náhradníci se stanoví stejným způsobem jako členové.

Předsednictvo Konventu se bude skládat z předsedy a místopředsedy Konventu a z deseti členů z řad Konventu (představitelé všech vlád, které budou v průběhu Konventu předsedat Radě, dva představitelé národních parlamentů, dva představitelé Evropského parlamentu a dva představitelé Komise).

Jako pozorovatelé budou pozváni tři představitelé Hospodářského a sociálního výboru spolu se třemi představiteli evropských sociálních partnerů, šest představitelů Výboru pro regiony (které Výbor pro regiony jmenuje z regionů, měst a regionů se zákonodárnými pravomocemi) a Evropský ombudsman. Předsedu Soudního dvora a předsedu Účetního dvora může předsednictvo vyzvat, aby na Konventu vystoupili.

## Trvání

Ustavující zasedání Konventu se uskuteční 1. března 2002; na něm Konvent ustaví své předsednictvo a schválí svůj jednací řád. Po roce jednání skončí, aby předseda Konventu mohl včas předložit jeho výsledky Evropské radě.

## Metody práce

Předseda usnadní Konventu zahájení jeho jednání tím, že vyvodí závěry z veřejné diskuse. Předsednictví bude dávat podněty a předloží Konventu pracovní východisko.

O jakékoli odborné věci, s níž považuje za vhodné se seznámit, se předsednictvo může radit s funkcionáři Komise a s experty, na které se podle svého uvážení obrátí. Konvent může vytvářet pracovní skupiny ad hoc.

O tom, jak jednání Konventu postupuje, bude informována Rada. Na každém zasedání Evropské rady podá předseda Konventu ústní průběžnou zprávu. Hlavám států a šéfům vlád se tak zároveň umožní vyslovovat své názory.

Konvent bude zasedat v Bruselu. Debaty Konventu a veškeré oficiální dokumenty budou veřejné. Kongres bude pracovat v jedenácti pracovních jazycích Unie.

## Závěrečný dokument

Konvent projedná různé otázky. Připraví závěrečný dokument, který může obsahovat buď varianty, přičemž se uvede, jaké podpory se jim dostalo, nebo doporučení, dospěje-li se ke konsensu.

Závěrečný dokument nebude jen výsledkem diskusí o budoucnosti Unie, vedených v jednotlivých zemích, ale i východiskem debat na mezivládní konferenci, která přijme konečná rozhodnutí.

## Fórum

Aby diskuse byla co nejširší a zahrnula všechny občany, bude zřízeno fórum otevřené organizacím zastupujícím občanskou společnost (sociální partnery, obchodní svět, nevládní organizace, akademickou obec atd.). Fórum bude mít podobu strukturované sítě

organizací, pravidelně informovaných o jednání Konventu. Jejich příspěvky se stanou součástí diskuse. Podle systému, na němž se shodne předsednictvo, mohou být tyto organizace slyšeny nebo konzultovány v konkrétních věcech.

### **Sekretariát**

Předsednictvu bude nápomocný Sekretariát Konventu, který poskytne generální sekretariát Rady, jenž do něj může začlenit experty Komise a Evropského parlamentu.