

4. Nová dimenze Evropské unie

Počínaje přijetím *Smlouvy o EU* vstoupilo Společenství do zcela nové etapy svého vývoje. Na nové politické, bezpečnostní a ekonomické výzvy po pádu bipolárního rozdělení světa reagovalo celou řadou změn. *Smlouva o EU* obsahovala prohloubení ekonomické spolupráce, založení agendy SZBP, ustanovení spolupráce v oblasti JaV, zavedení občanství unie, principy společné měny atd. V případě 1. pilíře se jednalo o významnou supranacionalizaci agendy Společenství, nicméně ve 2. a 3. pilíři *Smlouva o EU* obsahovala pouze návrh mezivládní spolupráce. O supranacionalizaci proto můžeme hovořit pouze v tzv. agendě Evropského společenství. *Smlouva o EU* ale současně odstartovala novou dimenzi integračního procesu. Evropská integrace jednoznačně opustila pouhý ekonomický rozměr a přijala odpovědnost za přímý politický vliv jak na členské země, tak na mezinárodní vztahy. Význam *Smlouvy o EU* je dán mimo jiné také zahájením intenzivního úsilí o realizaci institucionálního posunu, který by odrážel další přelítí integrace do dvou nových pilířů pomyslného maastrichtského chrámu.

Smlouva o EU upozornila na celou řadu obtíží, což v průběhu let 1992 a 1993 pomohlo vysledovat limity evropského integračního procesu. Reakce členských států, respektive jejich parlamentů a voličů na text *Smlouvy o EU*, další supranacionalizaci 1. pilíře a ko-

nečně také přelítí spolupráce do oblastí do té doby vyhrazených členským státům byly nesrovnatelné s veškerým dosavadním potvrzováním jakýchkoliv zásahů do struktury a agendy Společenství. Komplikace ratifikačního řízení navazujícího na *Smlouvu o EU* je nutné vnímat na pozadí skutečnosti, že se jednalo o zahájení již zmíněné nové dimenze sjednocení. V období let 1992 – 1993 nedošlo pouze k ratifikaci jednoho dokumentu, nýbrž byl učiněn krok, jenž v budoucnu umožnil celý soubor principiálních změn.

Smlouva o EU, navazující *Amsterdamská smlouva* a institucionální reforma z Nice představují jeden balík na sebe navazujících reformních ustanovení. Všechny tři revize jsou obsahově, ale také technicky propojeny. *Smlouva o EU* svolala mezivládní konferenci vedoucí k *Amsterdamské smlouvě*, která zase v připojeném protokolu předepisovala svolání mezivládní konference o odpovídajících institucionálních změnách. Výše zmíněná návaznost tří posledních reformních dokumentů je důvodem, proč je nezbytné tento revizní soubor analyzovat maximálně komplexně. Argumentem ve prospěch souhrnného posuzování posledních tří smluvních revizí je také vzájemná podmíněnost jednotlivých reformních kroků. Jako významnou je třeba zmínit skutečnost, že všechny tři novelizace ústavního práva Společenství

byly realizovány v průběhu deseti let, což je z hlediska historického vývoje jedinečné reformní tempo.

Výchozím bodem analýzy institucionálních změn je ratifikační proces navazující na *Smlouvu o EU* známý jako Maastricht I. Toto hlasování bylo rozhodováním o nové identitě Společenství a signalizovalo postoje členských států k dalšímu supranacionálnímu

vývoji Evropské unie. Ratifikační řízení navazující na přijetí *Smlouvy o EU* v roce 1992 bylo dále úvodem ke složité prezentaci stanovisek jednotlivých zemí během následné mezivládní konference v roce 1996 a také signálem o přetrvávající podpoře jednotlivých integračních paradigmat, což se odrazilo právě na průběhu institucionální revize v Nice.

4.1 Maastricht I.

Proces ratifikace probíhající na základě právních norem jednotlivých tehdy dvanácti členských zemí zahrnoval celkem čtyři referenda a celou řadu politických a parlamentních jednání. Náročnost ratifikačních jednání měla za následek komplikaci celého procesu smluvní novelizace udělováním zpětných výjimek a prodloužení ratifikace oproti původně plánovanému období. Zemí zahajující ratifikační maraton bylo Dánsko, kde v průběhu roku 1992 průzkumy veřejného mínění signalizovaly mírně negativní postoj voličů. Skutečné stanovisko Dánů se projevilo v referendu, které se konalo navzdory pozitivnímu výsledku hlasování v kodaňském parlamentu. Parlament totiž nedokázal překročit hranici pěti šestin celkového počtu hlasů, takže výsledek musel být potvrzen referendem. Referendum z 2. června 1992 stanovisko Dánska zcela změnilo, protože proti *Smlouvě o EU* se vyslovilo 50,7 % z 83 % oprávněných dánských voličů. Rozdíl v počtu zastánců a odpůrců Unie byl pouhé 1,4 %, tedy asi 46.000 osob.¹

Výsledek referenda neznamenal překvapení pouze v Dánsku, ale ve všech zemích Společenství. Odmítnutí *Smlouvy o EU* způsobilo rozpaky, zda nepřijetí dokumentu neimplikuje vystoupení Dánska ze Společenství, nebo naopak zastavení ratifikace dokumentu, který se netěší všeobecnému přijetí. Z hlediska Evropských společenství, ale také pro některé členské země jako například Velkou Británii, bylo rozhodnutí v této otázce zcela klíčové. Postup ratifikačního procesu v dalších zemích byl svázán s vysvětlením dopadů výsledku dánského referenda. K jejich objasnění přispělo jednání Evropské rady v Lisabonu 26.–27. června

1992, kde nejvyšší představitelé Společenství potvrdili, že proces ratifikace pokračuje beze změn.

Ačkoliv se podařilo obnovit dynamiku ratifikačního procesu, zaneslo dánské „ne“ do Společenství zásadní rozpor. Ve snaze udržet kontinuitu evropského sjednocování bylo Společenství na summitu v Edinburghu 11.–12. prosince 1992 nuceno akceptovat řadu výhrad ze strany dánské reprezentace. Z hlediska integračních teorií je možné zasedání Evropské rady v Edinburghu označit za počátek realizace dvourychlostní Evropy. Pomineme-li výhrady Velké Británie, která deklarovala svou neochotu přijmout společnou měnu již v průběhu mezivládní konference, došlo v případě Dánska poprvé k akceptování výjimek – „opt-outs“. Odlišné závazky Dánska se týkaly třetí fáze HMU a koncepce společné obrany. Dánsko po potvrzení svého zvláštního postavení v rámci Unie uspořádalo druhé referendum o „novém Maastrichtu“, který představovala *Smlouva o EU* opatřená dodatkovými protokoly. Dne 18. května 1993 již souhlasně hlasovalo 56,8 % voličů. Účast v druhém dánském referendu se dokonce zvýšila na 85,5 % oprávněných voličů.²

Další komplikace se odehrály ve Francii, kde prezident François Mitterrand vyhlásil referendum navzdory 90 % souhlasných hlasů v parlamentu. Jeho snahou bylo demonstrovat vůdčí postavení Francie v integračním procesu, což ostatně signalizovala také všeobecně proklamovaná téměř dvoutřetinová podpora Francouzů. Francie k urnám přistoupila 20. září 1992. Souhlas s obsahem *Smlouvy o EU* vyslovilo 51,1 % voličů, což znamenalo velice těsný rozdíl mezi

počty obhájců a odpůrců: pouhých 539 894 osob. Nejednoznačný výsledek referenda v zemi, která byla považována za tradičního vůdce integračního procesu, byl z části způsoben vnitropolitickými okolnostmi hlasování. Až 39 % zamítavých hlasů vyjadřovalo „ne“ socialistickému prezidentovi Mitterrandovi. Obava ze ztráty suverenity země byla relevantním důvodem v případě 57 % zamítavých hlasů a strach z rozbuje bruselské byrokracie uvedlo na pozadí svého „ne“ 55 % takto hlasujících voličů.³

Opakem situace v Dánsku a Francii se stalo hlasování v Irsku, kde veřejnost již od června 1992 deklarovala své výhradně pozitivní zkušenosti s evropskou integrací. Pro přijetí *Smlouvy o EU* se v Irsku vyslovilo rekordních 69 %. Irsko oficiálně uzavřelo proces ratifikace už 23. listopadu 1992.⁴

Konání výše zmíněných referend zcela zastínilo průběh ratifikačního procesu v ostatních členských státech. Klidný průběh schvalovací procedury v parlamentu zaznamenaly jižní země a státy Beneluxu. Významná diskuse v průběhu schvalovací procedury se rozpoutala ve Velké Británii a v Německu. Velká Británie konání referenda o této otázce několikrát odmítla a postoupila proces schvalování oběma komorám parlamentu. John Major hlasování o textu *Smlouvy o EU* v Dolní sněmovně pojal jako otázku důvěry, přičemž neopomněl zdůraznit výhrady Velké Británie ke koncepci HMU a nesouhlas s koncepcí širší evropské bezpečnosti. V průběhu jednání v parlamentu bylo dále zdůrazněno celkové působení Británie v průběhu mezivládní konference, včetně snahy zabránit používání formulace „evropská federace“ v textu smluv.⁵ Ačkoliv průběh hlasování významně ovlivnilo odmítavé vystoupení bývalé ministerské předsedkyně Thatcherové a dalších významných osobností, jako např. konzervativního myslitele Rogera Scrutona, podařilo se Velké Británii nakonec *Smlouvu o EU* úspěšně ratifikovat.⁶

V Německu úskalí ratifikačního procesu neleželo ani tak v nutnosti získat dvoutřetinovou většinu při hlasování v Bundestagu, jako spíše v pochybnostech, zda je text *Smlouvy o EU* v souladu s ústavou. K úspěšnému hlasování přistoupila německá sněmovna 2. prosince 1992. Složitější bylo dosažení souhlasu Spolkové rady, která po rozsáhlé diskusi *Smlouvu o EU* ratifikovala 18. prosince. Porušení ústavní suverenity Základního zákona ze strany přijímané *Smlouvy o EU* bylo zkoumáno Ústavním soudem. Jeho výrok formuloval právo na novou vnitřní schvalovací proceduru

v případě dalších zásadních integračních kroků. Dotkl se mimo jiné stále přítomné oscilace mezi intergovernmentalismem a supranacionalismem.⁷ Zdůraznil totiž, že *Smlouva o EU* nezakládá stát, ale pouze „užší spojení zemí na principu kooperace“. Neschopnost klasifikovat nestandardní seskupení vedla Ústavní soud k označení Společenství jako „Staatenverbund“.

Výrok Ústavního soudu v SRN zásadně neovlivnil vztahy mezi Evropskou unií a členskými zeměmi, protože potvrdil překročení rámce mezivládní spolupráce, ale zároveň se nevyslovil pro chápání Unie ve smyslu státního útvaru. V praxi jeho výrok znamenal podporu suverenity členských zemí a současně legitimizaci možnosti podávat další podněty týkající se přesunu kompetencí na evropské orgány. Např. Colette Mazucelliová v souvislosti se závěrem Ústavního soudu upozorňuje na podtržení svrchovanosti členských států, které však není doprovázeno kladením bariér integračnímu rozvoji.⁸

Popis ratifikačního procesu *Smlouvy o EU* není možné uzavřít bez zmínky o poslední vlně rozšíření, ve které se novými členskými státy Unie stalo Švédsko, Rakousko a Finsko. Tyto země schvalovaly *Smlouvu o EU* jako svůj první dokument Evropské unie. Ze zmíněné trojice zemí mělo nejmenší potíže s ratifikací Rakousko, které vykazovalo významnou podporu celému integračnímu procesu a kde byla otázka vstupu předmětem všeobecného politického konsensu. Rakouská ratifikace proběhla formou referenda 12. června 1994 s významnou 66,6 % převahou příznivců Unie. Jako bezproblémový můžeme označit také průběh ratifikačního procesu ve Finsku, které svůj proevropský postoj signalizovalo opět vysokou podporu veřejnosti. Finské referendum se odehrálo 16. října 1994 a jeho výsledek byl 56,9 % pro vstup. Méně konsensuální byl průběh ratifikačního řízení ve Švédsku, kde bylo politické spektrum v názorech na *Smlouvu o EU* rozděleno a negativně ovlivněno již zmíněným neúspěšným referendem v Dánsku. Proto je pozitivní výsledek ratifikace ve Švédsku nutné spojovat s rozsáhlou vládní kampaní. Hlasování 13. listopadu 1994 potvrdilo 52,3 % hlasů vstup Švédska do Evropské Unie.

Mezi zeměmi usilujícími o přistoupení do Evropské unie s platností od 1. ledna 1995 bylo také Norsko, které se o členství ve Společenství pokoušelo již v minulosti. Norští občané v referendu 28. listopadu 1994 odmítli text *Smlouvy o EU* a tím i členství v Evropské unii 52,5 % hlasů.

4.1.1 Překážky ratifikačního procesu

Neobyčejné obtíže spojené s ratifikačním procesem *Smlouvy o EU* upozornily na celou řadu problémů, jejichž skutečné řešení se přeneslo až na půdu navazující mezivládní konference v roce 1996. Kromě již zmíněných zásadních „opt-outs“ v případě Velké Británie a Dánska se pozornost soustředila například na otázku evropského občanství. V souvislosti s referendem v Dánsku muselo být ze strany Společenství opakovaně potvrzeno, že evropské občanství nenahrazuje, ale pouze doplňuje státní občanství členských zemí. Dalším příkladem konkrétního dopadu nově definovaného evropského občanství je aktivní a pasivní volební právo pro cizince v komunálních volbách. Toto ustanovení způsobilo komplikace například ve Francii, kde musel být ústavní pořádek uveden do souladu s textem *Smlouvy o EU*. Průvodním jevem zdoluhavého procesu novelizování ústavy se stalo ustavení francouzštiny za oficiální jazyk, což mělo demonstrovat ochranu suverenity Francie.⁹

Ratifikační proces odkryl také celou řadu výhod, jejichž opodstatněnost byla v případě jednotlivých zemí různá. Poměrně významným argumentem se pro mnoho zemí stalo stanovení jejich plánovaného příspěvku do rozpočtu Unie. Výška finanční částky ovlivnila ratifikační proces ve Velké Británii a Švédsku, které mělo přispět do pokladny Evropské unie částkou v hodnotě 20 miliard švédských korun.¹⁰ Pravděpodobně především finanční otázky ovlivnily situaci v Norsku, které se mělo na rozpočtu Evropské unie podílet částkou 1,2 miliard USD, což při odečtení příspěvků ze strukturálních fondů znamená čistý vklad do evropského rozpočtu ve výši 320 milionů USD.¹¹

K dalším poměrně závažným otázkám ovlivňujícím ratifikační proces patřila problematika neutrality nově vstupujících zemí, které byly ve *Smlouvě o EU* konfrontovány s pilířem SZBP. Nově vstupující země řešily možné ohrožení neutrality. Příkladem může být vyjádření Švédska, které otevřeně deklarovalo slučitelnost vstupu do Evropské unie se svým neutrálním postavením.¹² Částečnou odpovědí na otázku neutrality byl také mezivládní charakter SZBP, který umožňoval nově vstupujícím zemím poměrně suverénní možnost reakcí.

Ostatní spory patrné v průběhu ratifikačního řízení se týkaly obav z byrokracie a přílišného centralismu a ochrany specifických hospodářských odvětví. V případě Rakouska se jednalo o citlivost zemědělského

sektoru, otázku tranzitu dopravy, sféru životního prostředí a specifickou položku odtajnění bankovních kont. Švédsko usilovalo o zachování principu plné veřejnosti v přístupu občanů k dokumentům, zachování možnosti prodeje žvýkáčích tabáku a monopolu na prodej alkoholu. Společným zájmem všech severovýchodních států bylo zachování preferenčního zemědělského režimu pro řídce osídlené oblasti, což Evropská unie posléze zčásti vyřešila definováním arktické agrární zóny.

4.1.2 Důsledky přijetí *Smlouvy o EU*

Výsledkem ratifikačního maratonu *Smlouvy o EU* se stalo schválení několika výjimek, které před integračním procesem poprvé reálně postavily alternativu tzv. vícerychlostní Evropy. Jedná se o model zavazující všechny členské země ve svém cíli, ale současně umožňující každé z nich využít rozdílné tempo sjednocování. Evropská unie poprvé alternativu tzv. vícerychlostní Evropy aplikovala v případě HMU, kde Velké Británii a Dánsku povolila autonomní rozhodnutí ohledně vstupu do třetí fáze. Za projev koncepce tzv. vícerychlostní Evropy můžeme považovat také aktivitu Společenství na poli sociální politiky, kde došlo roku 1989 k podpisu *Charty základních sociálních práv ve Společenství*, které se odmítla účastnit Velká Británie. Signálem o nastupujících odlišnostech mezi členskými státy byla *Schengenská smlouva* a rovněž SZBP, kterou v rozměru obrany odmítlo přijmout Dánsko.

Přijetí modelu tzv. vícerychlostní Evropy bylo nicméně zcela prokazatelné pouze v případě HMU, protože pouze společná měna je společnou politikou v kompetenci nadnárodních orgánů. Odlišný postup členských států ve sféře sociální, v oblasti SZBP nebo v aktivitách spojených s podpisem *Schengenské smlouvy* již není podobně zřetelným dokladem. Tyto oblasti totiž ve *Smlouvě o EU* zůstaly pouze na úrovni mezivládně koordinovaných aktivit, což neznamenaá přímý vliv nadnárodních orgánů na jejich provádění.

Realizace výše zmíněných „opt-outs“ v souvislosti s ratifikací *Smlouvy o EU* signalizovala nejenom jistý odklon od supranacionální integrační teorie, ale obsahovala také aspekt nerozhodnosti. Akceptování rozdílné rychlosti členských zemí po podpisu *Smlouvy o EU* totiž nebylo výsledkem shody o novém principu integrace za použití tzv. vícerychlostní

Evropy, ale pouze provizorním řešením. Model tzv. vícerychlostní Evropy se nestal součástí primárního práva, ačkoliv Dánsko a Velká Británie již v průběhu mezvládní konference jasně signalizovaly své potřeby. Specifické požadavky Velké Británie a Dánska nebyly součástí textu *Smlouvy o EU*, ale pouze obsahem průvodních protokolů vytvořených pro nouzové vyřešení situace.¹³ Důvodem k protokolové formě ošetření

„opt-outs“ bylo zdůraznění dočasného a nikoliv standardního charakteru výjimek, což jasně dokládá nerozhodnost Evropské unie v roce 1992 ve věci výběru odpovídajícího integračního modelu. Nerozhodnost v přijetí určitého integračního modelu, včetně nejasností ohledně obsahu termínu „vícerychlostní Evropa“, používaného Komisí, se potvrdily dále v průběhu mezvládní konference 1996.

¹ Novotný, L.: Dánové řekli ne in Respekt číslo 23/1992, str. 10

² Smékalová, Z.: Jak odvoláme Delorse? in Respekt číslo 20/1993, str. 18

³ Mazzucelli, C.: France and Germany at Maastricht, New York 1997 str. 221

⁴ McAllister, R.: From EC to EU, London 1997, str. 226

⁵ Pinder, J.: Evropské společenství – Budování Unie, Praha 1993, str. 225

⁶ Weiss, M.: Doufám, že Maastrichtské dohody neprojdou in Respekt číslo 41/1992, str. 10 a Kuras, B.: Bitva o Evropu in Respekt číslo 37/1992, str. 9

⁷ Hošková, M.: Maastrichtská smlouva před ústavními soudy členských států EU, in Právník, číslo 8/1995, str. 737

⁸ Srov. Mazzucelli, C.: France and Germany at Maastricht, New York 1997, str. 249

⁹ tamtéž, str. 211

¹⁰ Polák, J.: Švédská diskuse o evropské integraci in Mezinárodní politika číslo 3/1996, str. 32

¹¹ Hálek, J.: Životní zájmy spojují Norsko s Evropou in Ekonom číslo 37/1994, str. 70

¹² Englund, T. B.: Být při tom... in Respekt číslo 13/1993, str. 12

¹³ Mazzucelli, C.: France and Germany at Maastricht, New York 1997, str. 113

4.2 Maastricht II.

Mezvládní konference v roce 1996 byla zahájena ve smyslu ustanovení článku N *Smlouvy o EU*, který na základě realizovaných zásahů do smluv předpokládal blízkou revizi celého dokumentu. Cílem plánované mezvládní konference mělo být potvrzení, či případně zamítnutí změn *Smlouvy o EU* se zvláštním důrazem na společnou měnu, posun agendy ve 2. a 3. pilíři, ale také na institucionální otázky jako např. zapojení Evropského parlamentu do procesu rozhodování. Příprava členských zemí, ale také samotných orgánů Unie na tuto revizní konferenci Maastricht II., se však proti původnímu očekávání zkomplikovala. Důvodem bylo zkrácení předpokládané doby vyhrazené na sledování neshod a nesrovnalostí z pěti let na pouhé tři roky následkem obtížné ratifikace *Smlouvy o EU* a v neposlední řadě otevření diskuse o ztrátě podpory veřejnosti a legitimitě evropských institucí.

4.2.1 Příprava na mezvládní konferenci

Navzdory omezeným možnostem sledovat důsledky přijetí *Smlouvy o EU* se procesu posuzování nastoupeného integračního směru zapojily všechny členské státy, včetně Finska, Švédska a Rakouska. V čele sledování plnění *Smlouvy o EU* stála Komise, která 10. května 1995 prezentovala *Zprávu o fungování Smlouvy o EU*.¹ Tento dokument se stal úvodním impulsem evropských orgánů k přípravě celé mezvládní konference v roce 1996. Komise se v něm snažila utřídit celou problematiku, a proto ji rozdělila na základě vnitřního a mezinárodního kontextu. Vzhledem k zaměření této práce na problematiku evropského institucionálního schématu se v centru pozornosti následujícího textu nachází otázky spojené s organizační strukturou, přičemž ostatní aspekty jsou zmiňovány pouze v nezbytné kontextuální míře.

Zpráva o fungování Smlouvy o EU určila za hlavní bod vnitřní reformy přiblížení se občanovi, což je nutné chápat mimo jiné jako logický důsledek ratifikačních obtíží. K posílení občanského rozměru integrace vedla Komise také snaha více reagovat na očekávání obyvatel členských zemí, předpokládajících řešení svých problémů, jako je např. nezaměstnanost, znečišťování životního prostředí a zločinnost. Do mezinárodního kontextu Zprávy o fungování Smlouvy o EU Komise zahrнула nutnost vyřešit otázku rozšíření a nově definované zahraničně-bezpečnostní identity Evropské unie.

Roztříděním relevantních faktorů na záležitosti vnitřního a mezinárodního kontextu Komise definovala dva základní cíle. Prvním cílem uvedeným ve Zprávě o fungování Smlouvy o EU je vybudování demokratické a pro občany čitelné Evropské unie. Ačkoliv tento cíl sledovala již Smlouva o EU, Komise jej opakovaně zařadila jako jednu z priorit mezivládní konference v roce 1996. Konkrétně se jednalo o rozvoj koncepce evropského občanství, posílení demokratických zásad rozhodování, včetně zjednodušení jednotlivých pravomocí a konečně také o zpřehlednění celého souboru ústavního práva Unie. Všeobecně je právě tuto část zprávy možné označit za první výzvu Komise k uskutečnění reformy institucionálního systému.

Druhým cílem ze závěru Zprávy o fungování Smlouvy o EU byla výzva k „efektivnímu, zásadovému a solidárnímu jednání“² Unie, kterého chtěla Komise dosáhnout především vnitřní reorganizací složitého členění maastrichtského chrámu. Komise upozorňovala na nedostatečnou koordinaci rozhodování v ekonomické a měnové oblasti, „zklamání ze SZBP“ a „neefektivitu spolupráce v oblasti justice a vnitra“.³ Zprávu o fungování Smlouvy o EU uzavřelo konstatování, že cílem mezivládní konference není primárně obohacení nadnárodních orgánů o nové pravomoci, nýbrž dosažení efektivního využívání stávajících možností. Komise v této souvislosti nevyloučila možnost přistoupit k rozšíření většinového principu hlasování, které by mělo přispět k posílení rozhodovacího potenciálu Unie. Z hlediska následujících událostí je rovněž významné upozornění Komise na nutnost prověřit možnosti již zmíněného tzv. vícerychlostního modelu. V této souvislosti Komise zdůraznila svůj zásadní odpor ke koncepci Evropy „à la carte“, která by členskými zemím otevřela možnost volby jednotlivých integračních sfér a tím by ohrozila jednotu integrač-

ního procesu. Za relevantní považovala tedy modely kompaktního rozvoje směřujícího k politické unii, tzv. vícerychlostní model a Evropu „à la carte“, z nichž vzhledem k neudržitelnosti prvního a nesouhlasu se třetím podporovala vícerychlostní postup.

Zpráva o fungování Smlouvy o EU ve skutečnosti plnila úlohu úvodního dokumentu pro působení tzv. reflexní skupiny, vytvořené v Messině 2. června 1995. Úkolem seskupení složeného z představitelů členských států, Evropského parlamentu a Komise byla příprava výchozího materiálu pro zasedání mezivládní konference. Reflexní skupina za předsednictví tehdejšího španělského ministra pro evropské záležitosti Carlose Westendorpa vymezila úvodní kontext, v jehož rámci definovala následující priority jednání: rozšiřování, přechod do třetí fáze HMU, novelizace vlastních příjmů Společenství a finanční perspektivy, změny spojené s dopadem rozšíření a budoucnost Západoevropské unie (ZEU) v souvislosti s ukončením její existence v roce 1998.⁴

Reflexní skupina doporučila řešit veškeré potřeby Unie současně a s ohledem na všechny výše zmíněné okruhy. Ve sféře institucí se vyjádřila pro zásadní „zjednodušení a vyjasnění činnosti institucí.“⁵ Otázka větší transparentnosti a informovanosti patřila ke konsensuálním bodům jednání reflexní skupiny, která se ve své závěrečné zprávě, prezentované na summitu v Madridu 15.–16. prosince 1995, zaobírala veškerými, a nikoliv pouze institucionálními aspekty Smlouvy o EU.

4.2.2 Průběh mezivládní konference 1996

Samotnou mezivládní konferenci zahájily členské státy v Turínu 29. března 1996. V průběhu tohoto zasedání byly zcela jasně určeny prioritní okruhy, kterými se stalo přiblížení Unie občanům, demokratičtější a účinnější práce institucí a konečně také zvýšení mezinárodněpolitické akceschopnosti Unie.⁶ Již v průběhu dubna se zástupci jednotlivých členských zemí začali setkávat s frekvencí dvakrát týdně, což odpovídalo ambicióznímu plánu připravit první verzi revidovaného smluvního dokumentu již na červnový summit Unie ve Florencii. Nicméně ani práce reflexní skupiny a následné soustředění se na přesně vymezený okruh problémů nezabránilo komplikacím v průběhu jednání. Ačkoliv účastníci konference disponovali

přesným výčtem konsensuálních položek, vyžádal si průběh mezivládní konference svolání mimořádného summitu do Dublinu na 7.–8. října 1996. První verzi revidované smlouvy se podařilo připravit až na druhý, řádný dublinský summit 13.–14. prosince 1996.

Mechanismus jednání více než roční mezivládní konference je možné označit za příklad uplatnění A-bodového postupu používaného na úrovni COREPER. V rámci takového jednání dochází k prioritnímu řešení konsensuálních položek a naopak k odsouvání sporných otázek. Prosinec 1996 proto neznamenal dosažení konsensu ve všech bodech. Dohodu se podařilo úspěšně uzavřít ohledně *Paktu stability a růstu* a rozhodnutí o zahájení třetího stadia HMU. Výsledkem summitu v Dublinu se stal také nástin řešení otázky zaměstnanosti a konečně také potvrzení data ukončení mezivládní konference, stanoveného na červen 1997. Sporné položky jednání mezivládní konference byly naopak odsunuty na neoficiální summit nejvyšších představitelů zemí EU 23. května 1997 v Nordwijku a následně na samotný závěr konference 16.–17. června v Amsterdamu. Odložení vybraných položek jednání se dotklo také institucionální reformy, ačkoliv se původně jednalo o jednu z nejzávažnějších priorit.

4.2.2.1 Postoje členských zemí

Složitost jednání mezivládní konference byla dána na jedné straně nutností skloubit stanovisko Komise s názorem členských zemí a na straně druhé potřebou vytvořit konsensuální soubor změn přijatelných pro všechny státy Evropské unie. Postoje jednotlivých členských zemí pokrývaly široké spektrum možností a v některých případech představovaly konkrétní modely budoucího vývoje Společenství. Můžeme konstatovat, že členské země v průběhu mezivládní konference Maastricht II. vymezily svoje výchozí postoje, které následně rozvinuly jako obhajobu svých pozic během mezivládní konference zaměřené přímo na institucionální reformu, jejímž výsledkem byla *Smlouva z Nice*. Tato skutečnost je důvodem k výčtu dominantních postojů, jež současně ilustrují názorovou nejednotnost členských zemí ohledně integračních paradigmat, a tedy i představ o transformaci institucionálního schématu.

V čele výčtu stanovisek členských států, jejichž rozdílné názory k institucionální reformě zazname-

nala již práce reflexní skupiny, je nutné uvést Německo a Francii. Důvodem pro zdůraznění postoje těchto zemí je zásadní dlouhodobý vliv nejvyšších představitelů Francie a Německa na vývoj Společenství. Spolupráci francouzsko-německého tandemu, jehož klíčové postavení je dáno již obsahem *Schumanovy deklarace* z roku 1950, vhodně popisuje Andrea Szukalaová a Wolfgang Wessels. Spojenectví Francie a Německa označují jako „*balíkové jednání s vizí*“⁷, čímž zdůrazňují závislost integračního procesu na dohodě těchto dvou zemí.

Pevné spojenectví Francie a Německa podporovalo sblížení některých stanovisek těchto států v otázkách institucionální reformy, nicméně nezabránilo vzniku jistých rozdílností. Společný postoj zastávala Francie a Německo například v otázce reformy Rady, u které se obě země obávaly slabého předsednictví. Jednou z navrhovaných francouzských koncepcí, jak posílit postavení předsedy Evropské unie, byl model týmového předsednictví spojený s prodloužením mandátu předsednické země. Německo navrhovalo posílit úřad předsedy jeho volbou. Zvolenému členskému státu měl ve výkonu předsednictví asistovat úřad vytvořený na základě rotace mezi členskými zeměmi.⁸ V souvislosti s reformou Rady, které se týkají návrhy zaměřené na předsednictví, je nezbytné zmínit úsilí Francie o posílení mezivládního rozměru Společenství. Její poznámky se soustředily mimo jiné na úroveň Výboru stálých zástupců, který by měl podle francouzského návrhu jednat na ministerské, a nikoliv pouze na vyslanecké úrovni.

Francie a Německo společně podporovaly zavedení kontroly Komise ze strany Rady, která není právně ošetřena a existuje pouze v rovině politické dohody. Návrhy Francie a Německa se již zcela lišily v otázce úpravy kvalifikovaného hlasování v Radě. Francie nepodpořila rozšíření používání stávající kvalifikované většiny, a naopak požadovala ve vybraných otázkách superkvalifikovanou většinu. Návrhem, který korespondoval s představou dalších zemí, byl princip tzv. dvojí většiny, jenž by umožňoval doplnění stávajícího mechanismu o zohlednění faktoru počtu obyvatel. Německo v otázce rozšíření většinového hlasování prezentovalo model pozitivní abstinence, která umožňuje realizovat daný projekt a současně nepoškozují zájmy nesouhlasícího státu.⁹

Francie a Německo nacházely v mnoha bodech reformy společné stanovisko, ačkoliv čerpaly z odlišných zdrojů. Na pozadí německého návrhu stála snaha o posílení principu subsidiarity a vyřešení potřeby

větší demokratičnosti evropských institucí. Cílem Francie bylo naopak posílení vlivu národních parlamentů na dění v Unii. Výše zmíněné motivy se setkaly v návrhu na vytvoření „druhé komory“ Evropského parlamentu, jejíž vliv by zasahoval mimo jiné také do sféry 2. a 3. pilíře *Smlouvy o EU*.¹⁰ V otázce reformy Komise představila vyhraněné stanovisko Francie, která navrhla do budoucna výrazně snížit počet komisařů pod počet členských států.¹¹

Další zemí, která svými stanovisky zásadně ovlivnila průběh mezivládní konference, byla Velká Británie. Svým odlišným názorem na zavádění tzv. flexibilní, neboli diferenciované integrace a přesun agendy *Schengenské smlouvy* do 1. pilíře dokonce zásadně ztížila průběh prosincového summitu v Dublinu. Postoj Velké Británie v průběhu mezivládní konference je nutné chápat jako pokračování rozdílného názoru na integrační proces, zjevný prakticky od momentu jejího zapojení. Kořeny postojů Velké Británie pramení již z okolností vstupu této země do Společenství. Účast ve Společenství pro ni spíše než sledování politického sjednocení znamenala možnost, jak prosadit svou vizi otevřené ekonomické spolupráce na celoevropské úrovni. Stephen George účast Velké Británie popisuje jako „cestu na neznámé místo“¹², což ilustruje reálnou odlišnost očekávání této země ve srovnání s ostatními státy.

Východiskem Velké Británie byl a i nadále zůstává pragmatismus a preference relevantních otázek před obecnými přístupy. Tento postoj se projevil apelem na zachování maximální transparentnosti a otevřenosti integrace, včetně průhlednosti evropských financí. Stanovisko Velké Británie je celkově možné označit jako snahu zachovat status quo s výjimkami v oblasti rozpočtu, reformy společné zemědělské politiky a fungování strukturálních fondů. Na poli institucionální reformy Velká Británie obhajovala model aplikovatelný na Společenství hned po rozšíření o nové členské země. V souvislosti se snahou o zohlednění plánovaného vyššího počtu členských států je třeba se zmínit o britské podpoře týmovému předsednictví, které by se mělo skládat ze dvou malých a jednoho velkého státu a mělo by trvat jeden rok.

Velká Británie se zaměřila také na uplatnění kvalifikované většiny. Její názor na hlasování uvnitř Unie je nutné vnímat v souvislosti s aktivitou vedoucí k přijetí *Ioanninského kompromisu* v březnu 1994. Tento britský postoj, iniciující diskusi o skutečném významu kvalifikované většiny, dokresluje návrhy Velké Británie,

kteřá si uvědomovala stále větší potřebu členských států formovat koalice. Očekávání vyššího počtu členských států po rozšíření nicméně Británii nezabránilo pokračovat v obhajobě pragmatického postoje, který vedl k podpoře užití kvalifikované většiny v nezbytných situacích. Použití kvalifikované většiny proto Velká Británie preferovala ve sféře společného trhu a například také v péči o životní prostředí. Opatrný postoj v otázce hlasování Velká Británie zastávala v souvislosti s Evropským parlamentem. V tomto bodě zásadně podporovala větší vliv tohoto orgánu pouze v rámci rozpočtové procedury a v oblasti boje s korupcí.¹³

Poměrně vyhraněný názor představila Velká Británie v souvislosti s reformou Komise, u které pouze navázala na návrh ministerské předsedkyně Margaret Thatcherové z osmdesátých let.¹⁴ Jednalo se o možnost odebrat druhého komisaře velkým členským zemím. V průběhu mezivládní konference Británie tento svůj již tradiční postoj k velikosti Komise modifikovala a navrhla, aby malé členské státy nedisponovaly křeslem komisaře v průběhu každého funkčního období. Střídání malých zemí na postu komisařů by podle Velké Británie mělo pomoci zpřehlednit rozdělení portfolií, která při současném vymezení oblastí vlivu jednotlivých komisařů neumožňují efektivní správu politik.

Proti úsilí Velké Británie omezit velikost Komise maximálně na stávající počet komisařů se v průběhu mezivládní konference postavily země Beneluxu. Tyto malé, nicméně zakládající země Společenství totiž tradičně zastávají spíše nadnárodně orientovaný postoj a usilují o významnější pravomoci evropských institucí. Otázka rozšíření, které je jedním z důvodů institucionální reformy, je proto pro země Beneluxu svázána s prohloubením Unie. Zahrnutí většího počtu států současně podle Beneluxu nesmí znamenat riziko rozmělnění stávajícího integračního rozměru. Výsledkem tohoto přesvědčení je výrazná podpora těchto zemí federální orientaci nadnárodní institucionální struktury.

V případě Belgie se podpora nadnárodního rozměru Společenství projevuje snahou rozšířit hlasování kvalifikovanou většinou také do 2. a 3. pilíře, zjednodušit rozhodovacích mechanismy v Unii, zachovat a naopak rozšířit monopol legislativní iniciativy Komise a zapojit Výbor regionů do procesu rozhodování. Výše zmíněné body belgického institucionálního návrhu signalizují zásadní nesouhlas Belgie s variantou

Evropy „à la carte“. Belgie se naopak vyslovila ve smyslu tolerance modelu tzv. vícerychlostní Evropy, která jí umožní i chápat i nadále svou účast v nadnárodních orgánech jako obranu a vyjádření svých zájmů.¹⁵

Nizozemský pohled na institucionální reformu byl zásadně ovlivněn změnou postavení této členské země v rámci Evropské unie. Nástupem devadesátých let se totiž Nizozemí přesunulo z kategorie čistých příjemců evropských financí do kategorie čistých plátců. Vzhledem k tomu, že Nizozemí vkládá do rozpočtu Unie každoročně 2 miliardy ECU, má tato země zásadní zájem na sledování osudu odevzdaných finančních prostředků. Dalším faktorem, který ovlivnil stanovisko Nizozemí, je permanentní pokles podpory integračního procesu ze strany nizozemské veřejnosti. Dokladem stále nižšího zájmu o evropskou integraci jsou údaje o volební účasti při volbách do Evropského parlamentu, kde Nizozemí vykazuje nejnížší hodnoty.¹⁶

Následkem výše zmíněných aspektů současné Nizozemí nezastává tak vyhraněné nadnárodní stanovisko jako v minulosti. V průběhu mezivládní konference se to projevilo především opuštěním tzv. stromové struktury Evropské unie, kterou Nizozemí zastávalo v Maastrichtu. Současným cílem Nizozemí je naopak konsolidovat stávající *acquis communautaire*. Příjatelem hranicí rozvolnění integrace směrem od kompaktního modelu směřujícího k politické unii je pro Nizozemí – stejně jako pro Belgii – model tzv. vícerychlostní Evropy. Hlavním důvodem k nizozemského nesouhlasu s variantou Evropy „à la carte“ je obava z vytváření vnitřních koalic a případných kruhů, které podle Nizozemí mohou vést k destrukci evropského právního řádu a k hegemonii rychlejší skupiny.

Jediným důvodem, proč je Nizozemí ochotno tolerovat tzv. vícerychlostní model, je plánované rozšíření, které bude znamenat vyšší nároky na komunikaci uvnitř Unie, včetně zanesení nových zájmů.¹⁷ Uvědomění si nevyhnutelnosti zavedení rozdílného tempa provázela klasifikace základních podmínek tzv. vícerychlostní Evropy. Nizozemí je prezentovalo v průběhu svého prostřednictvím následovně: kompatibilita nového cíle s cíly Evropské unie, otevřenost celého procesu pro další účastníky, neporušení stávajícího právního rámce Unie. Nizozemí rovněž předpokládá, že v případě splnění těchto podmínek nesmí ostatní státy bránit rychlejšímu postupu evropského jádra.¹⁸

Nizozemí si velice dobře uvědomuje situaci velkých států po rozšíření, ale současně jako malá země

nemůže souhlasit s odstraněním disproportionality rozvržení hlasů v Radě. Úpravu hlasovacích modalit proto navrholo řešit kompromisním hlasováním v podobě již zmiňované tzv. dvojí většiny. Součástí nizozemského stanoviska bylo také razantní odmítnutí britského úsilí snížit hladinu blokační menšiny. Rozšíření kvalifikované většiny Nizozemí považuje za vhodné s výjimkou sféry daní, vlastních příjmů, rozšíření, revize smluv a změny počtu oficiálních jazyků v Unii.¹⁹ Otázku předsednictví v Radě Nizozemí navrhovalo řešit jeho prodloužením na jeden rok a zavedením tzv. týmového předsednictví. V otázce reformy Komise se Nizozemí v mnohém shodovalo se stanoviskem Velké Británie, která vyslovila pochyby o efektivním řízení některých portfolií. Nizozemí se s touto obavou ztotožnilo a vyslovilo názor, že dvacet komisařů je maximální počet pro zachování funkčnosti úřadu.

Poslední z trojice zemí Beneluxu byla a i nadále zůstává zastáncem maximálního supranacionálního postoje. Jedná se o Lucembursko, pro nějž je Evropská unie ochráncem, a nikoliv narušitelem jeho svěbytného postavení. Lucembursko proto v průběhu mezivládní konference podporovalo co největší homogenitu závazků členských států, přičemž maximální ústupek pro něj představoval model tzv. vícerychlostní Evropy. V konkrétních položkách Lucembursko usilovalo o zprůhlednění rozhodovacích mechanismů a o navázání užších vztahů s národními parlamenty. Jako malá země zaujalo Lucembursko vyhraněné stanovisko v otázce reformy Komise. Vystoupilo proti odebrání komisaře malým zemím a stejně tak se postavilo proti reformě předsednictví. Právo zastupovat Unii z postu předsedy a disponovat jedním křeslem v Komisi totiž Lucembursko chápe jako výraz rovnosti členských zemí. Jakékoliv porušení tohoto principu je proto pro něj naprosto nepřijatelné.

Ačkoliv se postoje jižních zemí mohou zdát v mnoha ohledech poměrně homogenní, v otázce institucionální reformy se názory Řecka, Španělska, Portugalska a Itálie lišily. Jediným konsensuálním stanoviskem bylo přesvědčení o nutnosti všeobecně upevnit postavení Komise a Evropského parlamentu, který by měl být podle těchto zemí zapojen do SZBP. Pohled jižních zemí Společenství na změnu principů koordinace zahraniční politiky však již vykazoval určité rozdíly, protože například Řecko usilovalo o ochranu národních zájmů právem veta v širokém spektru otázek, a Španělsko pouze v „*supercitlivých sférách*“.²⁰

Návrh na zohlednění počtu obyvatel v rozhodovacím mechanismu plně podpořilo Španělsko a Itálie, zatímco proti změně stávající kvalifikované většiny se vyslovilo Řecko a Portugalsko. V otázce předsednictví Řecko a Portugalsko usilovaly o zachování stávajícího rovného přístupu k instituci předsedy Evropské unie, zatímco Španělsko a Itálie deklarovaly ochotu podporovat týmové předsednictví. Ke konsensuálním položkám nepatřila ani reforma Komise. Návrh Španělska požadoval, aby se vliv budoucích malých členů snížil, ale současně se zásadně odlišil od vlivu Lucemburska, které je jako zakládající člen v jiném postavení než přistupující země. K volání Španělska po snížení počtu komisařů se přidala také Itálie, proti odebrání křesel malým zemím se naopak postavilo Řecko a Portugalsko. Jejich cílem bylo zachování poměru jeden stát – jeden komisař.

Poslední skupinou zemí Evropské unie jsou severské státy, které jsou charakteristické svým poměrně homogenním vystupováním. Do jejich čela se vzhledem k dlouhodobějšímu členství v Unii postavilo Dánsko, jehož priority byly v mnohém totožné se zájmy ostatních severských států. Jedná se o ochranu životního prostředí, ochranu spotřebitele a sociální dimenzi sjednocení, podpořenou všeobecnou snahou o demokratičnost a otevřenost evropských institucí.²¹ V otázce institucionální reformy Dánsko projevilo snahu posílit vazby s národními parlamenty. Ohledně vlivu Evropského parlamentu Dánsko souhlasilo s rozšířením spolurozhodovací procedury na sféry, které jsou nyní pokryty kooperační procedurou. Dánsko se rovněž přidalo k poměrně řídké podporované žádosti o obohacení Evropského parlamentu o právo legislativní iniciativy.

Dánský pohled na institucionální reformu je inspirován snahou zpřehlednit proces přijímání rozhodnutí a současně umožnit zachování rovnováhy mezi velkými a malými zeměmi. Zájmem Dánska je nedovolit další rozvoj modelu soustředných kruhů vícerychlostní Evropy, které by tuto zemi mohly ponechat mimo hlavní integrační proud. Konkrétním návrhem Dánska v otázce reformy Komise bylo posílení vlivu Evropského parlamentu na její úkor, protože podle Dánska Komise příliš upřednostňuje zájmy malých zemí. V otázce snížení počtu komisařů se Dánsko svého komisaře odmítlo vzdát. Dánský návrh institucionální reformy zachovával dominanci Rady, která by měla nadále rozhodovat dvojitou většinou a v případech SZBP používat konsensus minus 1, pří-

padně konsensus minus 2. V otázce předsednictví se Dánsko vyslovilo pro týmový model zahrnující skupinu čtyř států na období jednoho roku.

Další severskou zemí, která je ovšem výrazně limitována svým krátkým působením v Evropské unii, je Finsko. Pro tento stát mezivládní konference znamenala především možnost, jak vyjádřit podporu větší otevřenosti rozhodovacího procesu v Evropské unii, včetně zpřístupnění celé řady dokumentů evropským občanům.²² Finsko rovněž podpořilo rozvíjení principu subsidiarity, který ovšem nesmí omezovat nastolení vysokých sociálních standardů a norem pro uchování zdravého životního prostředí.

V centru pozornosti Finska se nacházel Evropský parlament. Finsko podporovalo rozšíření spolurozhodovací procedury, ale odmítalo dánský návrh přidělení legislativní iniciativy. Reforma Rady by podle Finska měla být řešena pragmatickým rozšířením kvalifikované většiny na sféry společného trhu, životního prostředí apod. Finsko – na rozdíl od svých severských kolegů – nesdílelo model týmového předsednictví a naopak poukázalo na rovný princip v přístupu k této funkci. Negativní postoj Finsko zaujímal také ohledně možnosti vzdát se svého křesla v Komisi. Poměrně vyhraněné stanovisko zaujalo ve sféře SZBP, kde sice podpořilo hlasování kvalifikovanou většinou při provádění společného postoje, ale jinak obhajovalo striktní intergovernmentalismus.²³

Poslední zemí, uzavírající trojici severských států, je Švédsko, které mělo v roce 1995 srovnatelné problémy s orientací v integrační realitě jako Finsko. Kromě svých specifik, jako je například neutrální status a koncepce „státu blahobytu“, bylo Švédsko v průběhu přípravy na mezivládní konferenci zásadně ovlivněno stanoviskem veřejnosti. Po vstupu Švédska do Evropské unie totiž došlo k zásadnímu zvratu v dosavadní podpoře veřejnosti, která se ve výzkumech v červnu roku 1995 dokonce 61 % vyslovila proti dalšímu členství.²⁴ Důvodem ke všeobecné skepsi švédských obyvatel byl především růst cenové hladiny, která pro vládní orgány rozhodně nevytvářela příznivé podmínky pro otevření veřejné debaty nad tématem institucionální reformy. Nikolaj Petersen označuje švédské ústřední orgány za zastánce strategie „wait and see“²⁵, která spočívá v pouhém přihlížení návrhům ostatních zemí. Limitujícím faktorem švédských příprav na mezivládní konferenci byl také silný vliv švédského parlamentu, v němž probíhalo již ratifikační řízení *Smlouvy o EU* velice bouřlivě.

Z konkrétních návrhů Švédska je zásadní jeho skeptický postoj k roli Evropského parlamentu, vnímaného pouze jako doplňující prvek negociace členských států. Dalším významným postojem Švédska v průběhu mezivládní konference byla jeho snaha o ochranu zájmů středních a malých zemí, ať již formou úpravy hlasovacích modalit v Radě nebo změnou vnitřní struktury Komise. Na straně druhé však Švédsko podpořilo vytvoření týmového předsednictví na regionální bázi.

Zeměmi nezahrnutými do výše popsaného výčtu stanovisek jsou Irsko a Rakousko. V případě obou těchto států nedošlo v průběhu mezivládní konference k intenzivní prezentaci institucionálních stanovisek, ačkoliv Irsko bylo v této době předsedající zemí Evropské unie. V jeho prioritách byla zřetelná podpora posunu na poli společných politik. Irsko usilovalo o pokrok především v otázce zaměstnanosti, 3. pilíře a HMU, které představují oblasti s nejvýznamnějším dopadem na život evropských občanů.²⁶ V případě Rakouska absence vyhraněného postoje k mezivládní reformě souvisí s faktem, že tento stát byl součástí poslední vlny rozšíření, a tudíž s omezenými časovými možnostmi pro důslednou analýzu. Rakousko v průběhu mezivládní konference vyslovilo uspokojení s postupem na poli HMU a v otázce úpravy vztahů se ZEU.

4.2.2.2 Stanovisko Komise

Komise si složitost reformy institucionálního schématu Evropské unie uvědomovala již od poloviny osmdesátých let, kdy především Jacques Delors opakovaně upozorňoval na nezbytnost jejího uskutečnění. Na pozadí výzev k přehodnocení stávajících komunikačních a rozhodovacích pravidel byl v první řadě růst signálů o nepřehlednosti evropských institucí pro občany Společenství, jejichž orientaci znesnadňovalo více než dvacet rozhodovacích procedur, množství výborů a konečně celá soustava smluvních dokumentů. Dalším faktorem, který vedl k absenci jakéhokoliv ztotožnění se s institucemi Unie, byla nedostatečná otevřenost celého systému. Celá řada informací v čele s rozhodnutími Rady byla veřejnosti nepřístupná, a to přirozeně nabourávalo důvěru ve vztazích mezi nadnárodními orgány a evropskými občany.

Komise měla zájem na odstranění těchto nedostatků a usilovala o obnovení kontaktů jak mezi orgány

Evropské unie navzájem, tak mezi ústředními orgány a občany. Ještě před zahájením mezivládní konference proto zásadně změnila přístup ke zveřejňování informací, které byly v její kompetenci.²⁷ Velice aktivně Komise rovněž reagovala na vzrůstající kritiku svého hospodaření, včetně obav z korupce a realizace tzv. špatně zacílených plateb. Jacques Santer dokonce v momentě svého nástupu do úřadu v roce 1995 stanovil boj proti korupci a podvodům jako prioritu Komise.

Mezivládní konference v roce 1996 se Komise účastnila jako aktivní komunikační článek, který měl zajišťovat kontinuitu zasedání. Komise se zasazovala za posílení nadnárodních aspektů integrace, což ostatně signalizovalo již politické zaměření jejího předsedy. Jacques Santer svou federalistickou pozici jasně deklaroval již v průběhu svého působení v Evropské radě roku 1991.²⁸ Žádným překvapením proto nebyla ani pozornost Komise zaměřená na odstranění mezivládního rozměru ve 2. a 3. pilíři, kde se Komise odebráním monopolu předkládat legislativní předlohy cítila poškozena a omezena ve své formální i neformální účasti na vytváření agendy Společenství.

Postoj Komise k institucionální reformě se odvíjel od přesvědčení o nutné srozumitelnosti celého smluvního rámce. Komise předpokládala, že pouze zjednodušení principů vytváření evropského práva zpřehlednění celou jeho soustavu. Výchozím bodem řešení institucionální otázky se proto pro Komisi stal návrh na snížení počtu rozhodovacích způsobů celkem na tři: na usnesení s prostým stanoviskem Evropského parlamentu, usnesení s jeho souhlasem a konečně usnesení na základě spolurozhodovací procedury Rady a Evropského parlamentu.²⁹ Komise se vyslovila rovněž pro rozšíření uplatnění spolurozhodovací procedury a pro její zjednodušení, které má vést k rychlejšímu průběhu tohoto mechanismu. V souvislosti s návrhem na redukci rozhodovacích způsobů je nutné zmínit snahu Komise prosadit rozhodování kvalifikovanou většinou jako obecné pravidlo.³⁰ Jako alternativu dnešního, podle Komise příliš frekventovaného jednomyslného hlasování navrhla blíže nespecifikovanou „zvlášť kvalifikovanou většinu“.³¹ Nutno podotknout, že motivem Komise k rozšíření hlasování kvalifikovanou většinou se kromě snahy zrychlit dynamiku sjednocení stal také pokus zvýšit svou roli negociátora mezi členskými státy.

Konkrétní návrhy změn ve struktuře a pravomocích jednotlivých institucí se dotýkají Evropského

parlamentu, Rady, Komise a Evropského soudního dvora. V Evropském parlamentu Komise navrhla i nadále pokračovat ve stávajícím nadhodnocení počtu zástupců malých zemí, protože tento způsob podle ní umožňuje reprezentaci většího množství politických sil. Komise se nicméně postavila za návrh na stanovení početního stropu sedmi set poslanců, který byl ostatně výsledkem jednání samotného Parlamentu. Jako kompenzaci disproporcí v rozdělení mandátů Komise uvedla splnění úkolu stanoveného již zakládajícími smlouvami, tedy ustanovení jednotného volebního systému.³²

V případě Rady Komise nevypravila zřetelnou podporu týmovému předsednictví, ani prodloužení půlročního mandátu. Omezila se pouze na výzvu k hledání uspokojivého způsobu rotace. V otázce hlasování naopak Komise zcela zřetelně podpořila změnu stávajícího vážení hlasů, které by bylo po přistoupení dalších malých států neudržitelné. Komise se nicméně zmínila o možnosti stanovit postup, který by zohledňoval názor většiny členských států, nebo případě jeho obyvatel. Podmínkou rozšíření Unie však pro Komisi i nadále zůstalo zachování kvalifikované většiny na úrovni 71 % hlasů.³³

Co se týče reformy svého úřadu, trvala Komise na zachování práva legislativní iniciativy, realizace výkonných pravomocí a udržení role strážkyně práva Evropské unie. Významnou položkou návrhu Komise byla její výzva k upevnění role předsedy úřadu, který by v budoucnu měl být jmenován Evropskou radou a potvrzován Evropským parlamentem. Silnější posta-

vení předsedy by mělo pomoci při obsazování postů komisařů a následně při rozdělování portfolií. Velice transparentní stanovisko Komise zaujala v otázce počtu komisařů, v níž navrhuje zastoupení každé země jedním reprezentantem.

Pravděpodobně největší význam mělo prohlášení Komise na téma integrační dynamiky. Komise stejně razantně jako některé členské státy odsoudila koncepci „à la carte“ a jako jedinou možnost podpořila větší flexibilitu. Výchozím přesvědčením Komise bylo, že Unie se již nyní, a tím spíše v budoucnu nemůže přizpůsobovat tempu nejpomalejších členů. Stanovisko Komise v této otázce rovněž obsahovalo konstatování, že Unie v podstatě již dávno flexibilní jednání zahájila. Dokladem je sféra sociální, měnová, ale i pohyb osob. Je nutné zdůraznit, že Komise flexibilitu realizovanou v minulosti neoznačila za chybu. Domnívala se pouze, že je nutné rozvoj tzv. flexibilní integrace přesně ošetřit a zabránit jejímu použití v případech, kdy nebyly vyčerpány všechny možnosti vyjednávání.

Již při úvodní formulaci priorit mezivládní konference Komise stanovila podmínky pro použití nového modelu flexibility, který by garantoval zachování evropského právního rámce. Podmínky definované Komisí zahrnovaly: slučitelnost s cíli Unie, dodržování institucionálního rámce, možnost přistoupení pro další země a zachování vnitřního trhu.³⁴ Provádění zásady flexibility – diferenciací Komise dále upřesnila v lednu 1997, když podpořila omezení použití principu diferenciací podmínkou, aby se dané aktivity účastnilo co nejvíce členských států.³⁵

¹ Zpráva o fungování Smlouvy o EU, příloha Mezinárodní politiky číslo 7/1995

² tamtéž

³ tamtéž

⁴ Postupová zpráva předsedy reflexní skupiny pro mezivládní konferenci 1996, příloha Mezinárodní politiky čísla 10/1995; 11/1995; 12/1995

⁵ Postupová zpráva předsedy reflexní skupiny pro mezivládní konferenci 1996, příloha Mezinárodní politiky číslo 11/1995

⁶ Zasedání Evropské rady z 29. března 1996 v Turínu, příloha Mezinárodní politiky číslo 5/1996

⁷ Srov. Szukala, A. & Wessels, W.: The Franco-German tandem in Edwards, G. & Pijpers, A. (ed.): The politics of the European treaty reform, London 1997, str. 79

⁸ tamtéž, str. 92

⁹ tamtéž, str. 93

¹⁰ tamtéž, str. 94

¹¹ Zavadil, P.: Kolik váží malé státy? in Mezinárodní politika, číslo 5/1997, str. 5

¹² Srov. George, S.: Britain and the IGC in Edwards, G. & Pijpers, A. (ed.): The politics of the European treaty reform, London 1997, str. 101

¹³ tamtéž

¹⁴ Cini, M.: The European commission, leadership, organisation and culture in the EU administration, New York 1996, str. 107

¹⁵ Pijpers, A. & Vanhoonacker, S.: The position of the Benelux countries in Edwards, G. & Pijpers, A. (ed.): The politics of the European treaty reform, London 1997, str. 124

¹⁶ Viz Richardson, J. (ed.): European Union power and policy making, London 1997, str. 192

¹⁷ Pijpers, A. & Vanhoonacker, S.: The position of the Benelux countries in Edwards, G. & Pijpers, A. (ed.): The politics of the European treaty reform, London 1997, str. 132

¹⁸ tamtéž, str. 132

¹⁹ tamtéž, str. 130

²⁰ Tsakaloyannis, P.: The EU and the common interest of the South in Edwards, G. & Pijpers, A. (ed.): The politics of the European treaty reform, London 1997, str. 150

²¹ Petersen, N.: The Nordic trio and the future of the EU in Edwards, G. & Pijpers, A. (ed.): The politics of the European treaty reform, London 1997, str. 169

²² tamtéž, str. 181

²³ tamtéž, str. 182

²⁴ tamtéž, str. 176

²⁵ Srov. Petersen, N.: The Nordic trio and the future of the EU in Edwards, G. & Pijpers, A. (ed.): The politics of the European treaty reform, London 1997, str. 177

²⁶ Priority irského předsednictví, příloha Mezinárodní politiky, číslo 7/1996

²⁷ Dinan, D.: The Commission and the reform process in Edwards, G. & Pijpers, A. (ed.): The politics of the European treaty reform, London 1997, str. 194

²⁸ tamtéž, str. 197

²⁹ Stanovisko Evropské komise k mezivládní konferenci..., příloha Mezinárodní politiky číslo 4/1996

³⁰ tamtéž

³¹ tamtéž

³² tamtéž

³³ tamtéž

³⁴ tamtéž

³⁵ Flexibilita a spolupráce na vyšší úrovni, příloha Mezinárodní politiky číslo 6/1997

4.3 Amsterdamská smlouva

Ukončení mezivládní konference 16.–17. června 1997 v Amsterdamu přineslo odsouhlasení politické dohody na nejvyšší úrovni. Následovaly poslední jazykové a právní úpravy textu smlouvy v průběhu letních měsíců. Finální verze *Amsterdamské smlouvy* byla podepsána ministry zahraničních věcí 2. října 1997. Bezprostředně po podpisu dokumentu členské státy zahájily ratifikační řízení, jehož rychlé dokončení umožnilo vstup smlouvy v platnost k datu 1. května 1999. Vzhledem k tomu, že *Amsterdamská smlouva* pouze rozvíjela rámec politického sjednocení započatý *Smlouvou o EU*, nevyskytly se v průběhu ratifikačního řízení obtíže srovnatelné s léty 1992 až 1993.

Amsterdamská smlouva představuje soubor pozměňujících ustanovení, které se od dřívějších revizí evropského ústavního práva liší především pokusem konsolidovat veškerý smluvní rámec. Projevuje se to zejména kompletním přečíslováním *Smlouvy o ES*, která se po revizi provedené v Maastrichtu stala poměrně málo srozumitelným textem. Úprava smluvního formátu se týkala rovněž *Smlouvy o EU*, kterou amsterdamské úpravy převedly do číslované podoby. Výše zmíněné změny byly pouze úvodním, nicméně zásadním příspěvkem členských států ke zjednodušení a zpřehlednění celého smluvního rámce Evropské unie.

Amsterdamská smlouva změnila charakter Evropské unie hned v několika oblastech. Pro udržení kontinuity výčtu těchto změn se následující text řídí posloupností revidované *Smlouvy o EU* a odpovídajících ustanovení *Smlouvy o ES*. Nezbytný je výčet obecných změn ovlivňujících veškerý další integrační postup a ta-

ké základní deskripce posunu na poli politik. Vzhledem ke skutečnosti, že v centru pozornosti této práce jsou institucionální otázky, je reforma části páté *Smlouvy o ES* s protokolárními ustanoveními o orgánech Unie posuzována odděleně a s patřičným důrazem.

4.3.1 Obecné zásady Amsterdamské smlouvy

Úvodní ustanovení revidované *Smlouvy o EU* signalizují posun v oblastech, které podléhají diferencovanému postupu členských států. Tuto skutečnost ostatně můžeme označit za základní charakteristiku *Amsterdamské smlouvy*. Text dokumentu v několika ohledech ruší dosavadní nerovnoměrnost v integraci členských států a současně potvrzuje flexibilní postup Unie legitimizací vícerychlostního modelu. Sférami, kde dokument odstranil odlišnosti v podílu členských států na společných aktivitách, je sociální oblast a agenda 3. pilíře. Postupujeme-li při výčtu změn definovaných *Amsterdamskou smlouvou* podle textu *Smlouvy o EU*, je nutné v úvodu zmínit odstranění hierarchizace v sociální oblasti. *Amsterdamská smlouva* v úvodním ustanovení potvrzuje zahrnutí *Charty základních sociálních práv ve Společenství* z roku 1989 do agendy Společenství, čímž se ruší odmítavý postoj Velké Británie k formování společné sociální politiky Unie. Obecně je možné konstatovat, že *Amsterdamská smlouva* přesunula tuto oblast reálného uplatnění deklarovaného tzv. vícerych-

lostního modelu do agendy Společenství a odstranila tím nesoulad mezi ve skutečnosti existujícím diferencovaným postupem a textem zakládajících smluv. Úvodní ustanovení revidované *Smlouvy o EU* rovněž deklaruje snahu rozvíjet výstavbu „*prostoru svobody, bezpečnosti a spravedlnosti*“¹, respektovat demokracii a přibližovat se více občanům Evropské unie.

Analýza úvodních článků *Amsterdamské smlouvy* nás dále upozorní na zásadní změnu v otázce postihu těch členských zemí, které porušují „*zásady svobody, demokracie, právního státu, lidská práva a další zásady společné členským státům*“.² O překročení výše vyjmenovaných zásad ze strany členské země rozhoduje Evropská rada jednomyslně na návrh jedné třetiny členských států nebo Komise a se souhlasem dvou třetin odevzdaných hlasů a současně nadpoloviční většinou všech poslanců Evropského parlamentu. Následující možné sankce, včetně pozastavení hlasovacích práva v Radě jsou již ošetřeny kvalifikovanou většinou.³ Postih členského státu na základě *Smlouvy o EU* se dotýká také provádění práv v rámci *Smlouvy o ES*.⁴

Článek umožňující postih členských států je ustanovením, které v průběhu integračního procesu nemá obdobu. Zahnutí možnosti sankcionovat členský stát do textu *Amsterdamské smlouvy* je nutné hodnotit především z hlediska plánovaného rozšíření. Evropská unie, která již v současné době z důvodu vysokého počtu členských zemí čelí ztrátě původní homogenity, je konfrontována s rozhodnutím přijmout státy bez zkušenosti s integračním procesem. Současně přetrvává její zranitelnost vůči obstrukcím ze strany členských zemí. Nově definované ustanovení umožňující sankcionovat člena Evropské unie je proto nutné chápat jako instalaci sebeobraného mechanismu pro případ vstupu méně odpovědných států nebo pro situace, kdy dojde k zásadnímu nesouladu mezi již stávajícími členy. Význam tohoto článku *Amsterdamské smlouvy* je v dnešní době umocněn jeho novelizací z Nice, umožňující snazší zákrok Unie v případě obstrukcí.

Následující Hlava II *Smlouvy o EU* novelizované *Amsterdamskou smlouvou* obsahuje ustanovení pozměňující *Smlouvu o ES*, která představují hlavní objem změn na poli společných politik. K významným posunům s komplexním dopadem, které jsou zařazeny do textu *Smlouvy o ES*, patří článek 11, který do primárního práva poprvé zanáší dlouho diskutovanou alternativu prezentovanou Komisí jako tzv. vícerychlostní Evropa. Členské státy mají za určitých podmínek možnost zavést „*užší spolupráci*“⁵ a využít

pro její koordinaci orgánů Společenství. Nesmí ovšem dojít k ovlivnění stávajících společných politik a programů, občanství Unie, omezení volného obchodu a volné soutěže. Ustanovení rovněž konstatuje, že tento diferencovaný postup se netýká výlučné sféry působení Společenství a nesmí překročit pravomoci zachycené v textu smluv.

Článek zavádějící poprvé možnost diferencované nebo jinak také flexibilní integrace nediskriminuje členské země, které se v momentě zavedení nové spolupráce nemohou nebo nechťejí zúčastnit. Obranou proti možnému poškození zemí „*druhé vlny*“ je jednak ustanovení umožňující kdykoliv vstoupit do nové aktivity a také možnost zablokovat její vznik. Zavedení flexibilní spolupráce totiž předpokládá hlasování kvalifikovanou většinou, ale současně nevyklučuje možnost fakticky vetovat jednání. Země může z „*důležitých důvodů národní politiky*“⁶ přesunout hlasování z Rady na úroveň Evropské rady, kde již další postup vyžaduje jednomyslnost.

Použití veta je v případě flexibility limitováno přesným uvedením důvodů, proč daná země nesouhlasí s rychlejším postupem ostatních členů. Použití takového veta je nicméně nutné považovat spíše za politické řešení potřeby obhajovat národní zájem, než za skutečnou obranu členské země. Důvodem pro toto tvrzení je především fakt, že flexibilní spolupráce nezavazuje nezúčastněné země ani finančně, ani jiným způsobem. Na *Amsterdamskou smlouvu* a její princip flexibility, známý v souvislosti s Amsterdamem nejenom jako tzv. diferencovaný postup, ale také tzv. zesílená spolupráce, je třeba nahlížet jako na definitivní odstranění nesouladu mezi faktickými rozdíly v závazcích členských zemí a demonstrovanou politickou jednotou Unie. Po ratifikaci *Amsterdamské smlouvy* se proto zavedení principu flexibility stalo předmětem významné diskuse, která vyvrcholila rozvinutím jeho zásad v další smluvní novelizaci v Nice.

Poslední změnou patřící mezi všeobecné posuny dané *Amsterdamskou smlouvou* patří redefinice evropského občanství, které představovalo v průběhu ratifikačního řízení *Smlouvy o EU* velice spornou položku. *Amsterdamská smlouva* reaguje na nejasnosti a upřesňuje, že evropské občanství nenahrazuje občanství národní. Toto vyjádření nicméně Unie již několikrát deklarovala v průběhu let 1992–1993.⁷ Vazba na evropské občany je *Amsterdamskou smlouvou* posílena rovněž právem komunikovat s evropskými orgány v jedenácti úředních jazycích.⁸

4.3.2 Změny na poli politik

Na poli politik došlo k významnému přeskupení. Otázky vizové, azylové a přistěhovalecké politiky, které *Smlouva o EU* zahrnuje do svého 3. pilíře, včlenila *Amsterdamská smlouva* do 1. pilíře jako součást *acquis communautaire*.⁹ Bezprostředně po podpisu *Amsterdamské smlouvy* nicméně nebylo možné hovořit o supranacionalizaci tohoto sektoru. Důvodem je pětileté přechodné období jednomyslného hlasování při projednávání zmíněné agendy.¹⁰ V souvislosti s agendou pohybu osob, ale také např. HMU nebo SZBP je nutné konstatovat přetrvávající odlišný charakter těchto politik. *Amsterdamská smlouva* totiž neodstranila „opt-outs“ vzniklé v době projednávání *Smlouvy o EU*, případně při její ratifikaci. V případě pohybu osob platí „opt-outs“ pro Velkou Británii a Irsko v celém rozměru Hlavy IV a pro Dánsko pouze v oblasti přistěhovalecké a azylové politiky. *Amsterdamská smlouva* pokračuje v řešení této situace formou protokolů, které jsou připojeny k jejímu textu.¹¹ Na druhé straně však můžeme změny v Hlavě IV považovat za jednoznačné posílení supranacionality. Převedením významné části původního 3. pilíře do pilíře Evropského společenství dojde po uplynutí pěti let k nastolení monopolního práva legislativní iniciativy Komise a také k významnému posílení vlivu Evropského soudního dvora při výkladu a posuzování platnosti právních aktů této sekce smlouvy.¹² Poslední, 3. pilíř *Smlouvy o EU* po revizi v Amsterdamu zcela nezmizel. Pouze došlo k vyjmutí části týkající se pohybu osob, takže obsahem 3. pilíře je po *Amsterdamské smlouvě* pouze problematika spolupráce policie a justice v trestních věcech. Zásadní změnou proti původnímu charakteru 3. pilíře v revidované *Smlouvě o EU* je významnější zapojení Evropského parlamentu a Komise. Zásadním požadavkem evropských orgánů v průběhu mezivládní konference 1996 bylo zahrnutí Evropského soudního dvora do agendy 3. pilíře, což se v *Amsterdamské smlouvě* podařilo splnit pouze částečně. Právo Evropského soudního dvora posuzovat kroky v rámci 3. pilíře totiž podléhá souhlasu jednotlivých členských států.¹³

V průběhu jednání mezivládní konference se jako jedna z priorit opakovaně objevila snaha posílit na evropské úrovni boj s nezaměstnaností. Kompromisním výsledkem konfrontace zastánců a odpůrců nadnárodní organizace politiky zaměstnanosti se stalo vytvoření „koordinované strategie zaměstnanosti“.¹⁴ Odpovědnost

za realizaci uspokojivé politiky zaměstnanosti zůstává nicméně na členských státech a orgány Společenství se stávají pouze platformou pro konzultaci. Významných změn se dočkalo rovněž ustanovení o sociální politice, které je shrnuto v Hlavě XI. Impulsem k rozvoji tohoto sektoru je bezpochyby již zmíněná ochota Velké Británie připojit se k *Chartě základních sociálních práv ve Společenství* z roku 1989. Rada o záležitostech sociální politiky a vzdělávání rozhoduje za použití spolurozhodovací procedury, tedy se zapojením Evropského parlamentu, Komise a poradních orgánů, což je dalším důkazem posílení vlivu supranacionálních institucí.

Posun zaznamenala rovněž oblast ochrany zdraví a spotřebitele, do níž byl stejně jako v případě sociální sféry pomoci spolurozhodovací procedury zapojen Evropský parlament.¹⁵ Významnější postavení Evropského parlamentu je patrné také ve sférách výzkumu a technologického rozvoje a životního prostředí.¹⁶

Kromě zmíněného přesunu části agendy JaV do 1. pilíře se pozornost upřená na *Amsterdamskou smlouvu* soustředila na změny v oblasti SZBP. Striktně mezivládní pilíř SZBP byl totiž vzhledem k malé schopnosti Unie reagovat např. v průběhu konfliktu v bývalé Jugoslávii považován za jeden z restů *Smlouvy o EU*. Ačkoliv si členské státy byly vědomy reálné nedostatečnosti nástrojů SZBP, bylo hledání kompromisu v tomto bodě jednání mezivládní konference velice složité. Stanoviska členských zemí se pohybovala od zachování možnosti veta až po hlasování kvalifikovanou většinou, což vyústilo v podporu návrhu představujícího určitou „paralelu s principem flexibility“. *Amsterdamská smlouva* zavádí na poli SZBP tzv. konstruktivní abstenci, která umožňuje členskému státu nepodpořit a nepodílet se na společné strategii, a zároveň neznemožnit její přijetí ostatním členskými zeměmi Unie.¹⁷ Použití této formy konstruktivní distance v sektoru s jednomyslným hlasováním je omezeno maximálně jednou třetinou hlasů členských zemí. Překročení této hladiny vážených hlasů v Radě znamená signál o nedostatečné vůli přijmout společnou strategii a projednávání rozhodnutí je zastaveno.

Z hlediska SZBP je nutné *Amsterdamskou smlouvu* chápat jako zásadní rozšíření možností reakce členských států. Kromě původní alternativy nehlasovat, použít veto, nebo naopak přijmout společnou akci je hlasovací škála doplněna o konstruktivní abstenci – alternativu, při níž nedojde k zastavení akce, ale ani k porušení suverenity zemí s odlišným stanoviskem. *Amsterdamská smlouva* rozšiřuje také ve sféře SZBP

použití hlasování kvalifikovanou většinou. Tento krok ve 2. pilíři podporuje flexibilitu přijímání společných akcí a postojů Unie. V tomto případě je nutné zdůraznit, že stejně jako u všeobecných strategií ani u společných akcí a postojů nebyla členským státům odňata možnost veta. Země mají i nadále možnost „z důležitých důvodů národního zájmu“¹⁸ vyslovit odpor k hlasování kvalifikovanou většinou a zastavit projednávání návrhu. Odblokování takové situace je možné podáním nového návrhu nebo rozhodnutím Rady kvalifikovanou většinou o projednávání daného bodu na nadřazené úrovni Evropské rady.

Změny v *Amsterdamské smlouvě* zahrnují rovněž otázky spolupráce mezi Evropskou unií a ZEU, které byly v textu *Smlouvy o EU* pouze naznačeny. Výsledným kompromisem v otázce, zda začlenit ZEU do struktury Evropské unie, se stalo přijetí tzv. Petersbergských úkolů ZEU. Na základě tohoto posunu v *Amsterdamské smlouvě* je možné očekávat pružnější reakce Evropy ohledně akcí na udržení míru a humanitárních operací. Případné plné sloučení obou organizací je podmíněno jednomyslným rozhodnutím Evropské rady. Stejným rozhodnutím je podmíněno také rozvíjení záležitostí společné obrany, které je v úvodních odstavcích smlouvy rovněž zdůrazněno jako budoucí cíl. Tento dílčí posun, rozvíjející schopnost Evropské unie lépe reagovat na potřeby nastolení míru, udržení míru a řešení konfliktů, nijak nepoškozuje neutrální země. Jejich status, stejně tak jako vazby Unie na NATO naopak *Amsterdamská smlouva* garantuje.¹⁹ Konečně poslední významnou změnou je zřízení úřadu Vysokého zmocněnce pro SZBP, který reprezentuje Unii v otázkách zahraniční politiky. Jedná se úřad vzniklý zvláštním pověřením stávajícího generálního tajemníka Rady. Vytvoření tohoto nového postu přirozeně zásadně ovlivňuje dosavadní běžný princip reprezentace v zahraničněpolitických otázkách prostřednictvím tzv. trojky.²⁰

4.3.3 Institucionální položky

Vzhledem k očekávanému rozšíření byla v průběhu mezivládní konference nejnapjatější diskuse zaměřená na revizi nevyhovujícího institucionálního systému. Úkolem mezivládní konference bylo připravit Evropskou unii na situaci, kdy bude složena z více než patnácti zemí a stávající chod orgánů bude prakticky

znemožněn. Jak již naznačil předchozí text, názory členských států se v průběhu mezivládní konference mimořádně různily. Důvodem byla především nejednotnost v otázce integračního cíle, která zákonitě vedla k široké polarizaci mezi federálními, nebo naopak mezivládně orientovanými návrhy na reformu institucí. Výsledkem zásadních rozporů, které v průběhu mezivládní konference vedly k oddalování řešení institucionální reformy až na závěrečný summit, se stalo minimum konsensuálních změn. Tyto změny se podařilo včlenit přímo do textu revidované *Smlouvy o ES*, přičemž další návrhy a modely se staly obsahem průvodního *Protokolu o orgánech s ohledem na rozšíření Evropské unie*.

Konsensuální ustanovení *Amsterdamské smlouvy* obsažené v páté části revidované *Smlouvy o ES* začínají omezením počtu členů Evropského parlamentu na sedm set, bez ohledu na další rozšíření. Tento návrh, iniciovaný samotným Evropským parlamentem, je provázen předpokladem přerozdělení mandátů tak, aby „zajišťoval přiměřené zastoupení lidu států sdružených ve Společenství“.²¹ Podobná výzva k odpovědnému přidělení křesel jednotlivým členským státům není obsažena ani v textu *Římských smluv*, ani ve *Smlouvě o EU*. Součástí pozměňujících ustanovení *Amsterdamské smlouvy* je rovněž modifikace výzvy Evropskému parlamentu k vypracování jednotného volebního systému, která již byla obsahem předchozích dokumentů. Úkol vypracovat návrh volebního systému s všeobecným přímým hlasováním *Amsterdamská smlouva* doplňuje o alternativu přípravy „zásad společných všem členským státům“.²²

V *Amsterdamské smlouvě* zaznamenala zcela výjimečný posun také Rada, která nastoupila cestu větší transparentnosti přijímaných rozhodnutí. Tento orgán, který tradičně zasedá spíše za zavřenými dveřmi a neposkytuje informace, nedovoluje poskytování informací o průběhu hlasování ani partnerským orgánům Společenství, prodělal *Amsterdamskou smlouvou* zásadní změnu. Smlouva ukládá Radě vypracování podmínek přístupu k jejím dokumentům, včetně vypracování klasifikace situací, v nichž Rada jedná v postavení zákonodárce. V takových případech je potom Rada na základě *Amsterdamské smlouvy* povinna nejenom zveřejnit výsledky hlasování, včetně jejich odůvodnění, ale také zpřístupnit zaprotokolovaná prohlášení, jejichž důvěrnost byla do této doby významným politickým nástrojem vyjednávání.²³ Odhodlání Unie otevřeněji informovat své občany se ostatně projevuje nejen na

půdě Rady, ale také výzvou ke zvláštní úpravě přístupu k dokumentům veškerých orgánů Evropské unie.²⁴

Poměrně málo konsensuální položku institucionální reformy představovaly změny na půdě Komise. *Amsterdamská smlouva* se musela omezit pouze na několik změn, jejichž význam je však poměrně zásadní. První z nich se týká nominace předsedy Komise a jejího schvalování. *Amsterdamská smlouva* nahrazuje pouhou konzultaci Evropského parlamentu při nominaci předsedy Komise jeho přímým schválením.²⁵ Zapojení Evropského parlamentu do procesu personálního obsazení Komise již v momentě nominace jejího předsedy je nutné chápat jako významný krok směrem k upevnění postavení Parlamentu jako kontrolora Evropské komise. Tímto krokem dochází k definitivnímu vyřešení nesouladu mezi odpovědností Parlamentu za činnost Komise a jeho neschopností odpovídajícím způsobem ovlivňovat volbu jejího předsedy. Ačkoliv v bodě volby čelných představitelů Unie znamenala *Amsterdamská smlouva* celou řadu zásadních posunů, stala se tato otázka opět centrem pozornosti institucionální novelizace v Nice. Změny, které jsou v návrhu institucionální reformy z Nice, obecně odstraňují nezbytnost konsensu při volbě a podporují rychlost procesu nominace a uvedení do úřadu.

Druhou zásadní změnou *Amsterdamské smlouvy* ve srovnání s rokem 1991 je zdůraznění role politického vedení předsedy Komise. *Amsterdamská smlouva* posiluje mandát předsedy Komise, čímž přispívá k efektivnější práci celého úřadu a k reprezentativnějšímu postavení předsedy v kontaktu s ostatními orgány Unie.²⁶

Názory členských států se v průběhu mezivládní konference lišily ohledně toho, ve kterých konkrétních oblastech by mělo dojít k posílení nadnárodního vlivu, respektive k většímu zapojení Evropského parlamentu do procesu přijímání rozhodnutí. Všeobecná shoda naopak panovala v otázce zpřehlednění a zjednodušení stávajících pravidel rozhodování. Důkladem konsensuálního úsilí učinit proces přijímání legislativy transparentnějším je zásadní zjednodušení spolurozhodovací procedury, v níž došlo k faktické eliminaci třetího čtení.²⁷ *Amsterdamská smlouva* odstranila z této procedury druhé dohodovací řízení a umožnila tak okamžitou flexibilní reakci na společný postoj. Na základě revidované spolurozhodovací procedury Rada reaguje společným postojem až na návrh Evropského parlamentu, který však může

společný postoj okamžitě odmítnout a zastavit tím celé projednávání. Součástí *Amsterdamské smlouvy* je rovněž zásadní rozšíření spolurozhodovací procedury na otázky, které dříve podléhaly spolupracující proceduře. Především se jedná o zaměstnanost, životní prostředí a ochranu spotřebitele.

Amsterdamská smlouva mírně posílila také ostatní orgány Evropské unie, které se nacházejí mimo základní trojúhelník Rady, Komise a Evropského parlamentu. Jedná se především o poradní orgány a Účetní dvůr. Nárůst jeho vlivu je nutné spojit se všeobecným úsilím smlouvy podpořit kontrolu a transparentnost rozhodování, včetně dohledu nad finančními toky.

Členské státy si v průběhu mezivládní konference uvědomovaly naléhavost komplexního řešení institucionální reformy. Jejich stanoviska a představy byly nicméně tak rozdílné, že většinu nutných opatření se nepodařilo realizovat a zmínka o nich se stala pouze obsahem průvodního protokolu *Amsterdamské smlouvy*. Společné stanovisko deklarované v *Protokolu o orgánech s ohledem na rozšíření Evropské unie* zahrnuje dvě zásadní fáze budoucího vývoje, přičemž obě jsou závislé na realizaci procesu rozšiřování. První z nich počítá s rozšířením o maximálně pět zemí. Protokol v případě prvního rozšíření deklaruje nezbytnost odebrání druhého komisaře velkým zemím a předpokládá současně úpravu váhy hlasů v Radě. Druhou fází je nárůst počtu členských zemí Unie nad dvacet, což má mít za následek svolání zvláštní mezivládní konference na téma institucionální reformy minimálně rok před realizací tohoto dalšího rozšíření.

Kompromis přijatý v Amsterdamu je nezbytné vnímat pouze jako oddálení nutnosti přizpůsobit mechanismus jednání v Evropské unii. Text protokolu je pokusem o získání časové rezervy před očekávanou realizací zásadních změn na poli společných politik. *Amsterdamská smlouva* svým obsahem ve skutečnosti problém institucionální reformy neřeší, ale pouze zmiňuje některé diskutované a politicky citlivé alternativy nového institucionálního uspořádání. Kromě toho je v rámci protokolu možné vysledovat jasný signál o absenci ochoty k zásadní změně, která se projevuje především předpokladem kompenzace ztráty druhého komisaře počtem hlasů v Radě.²⁸ Orgány Evropské unie, které jsou v primárním právu Unie chápány jako nezávislé, jsou totiž v amsterdamské koncepci evropských institucí vnímány jako vzájemně propo-

jené. Ztráta vlivu členských států v supranacionálním orgánu je odškodňována větším vlivem v mezivládním rozhodovacím fóru, čímž dochází k faktickému popření nadnárodního a nezávislého postavení Komise.

Na pozadí neschopnosti členských států Evropské unie dosáhnout dohody o institucionálních otázkách stojí zásadní změna vztahů uvnitř Společenství. Institucionální struktura Evropských společenství byla vystavěna na principu obrany malých států vůči velkým zemím. Pro země Beneluxu bylo v roce 1952 rozhodující zajistit si dostatečné zohlednění v rámci vážení hlasů, protože pouze dostatečný vliv v Radě jim garantoval reprezentaci jejich zájmů. Postupným rozšiřováním Společenství se poměr velkých a malých států změnil, aniž by se tato skutečnost promítla do vážení hlasů a metodiky přijímání rozhodnutí. Standardním jevem se proto stalo utváření vnitřních koalic, které podporovaly negociaci postavenou na vzájemné kompenzaci zájmů. Postupné rozšiřování, které mimochodem znamená nárůst počtu malých členských států, by při současném zachování běžné kvalifikované většiny vedlo k ohrožení zájmů velkých zemí. Velké členské země reagovaly snahou o posílení svého vlivu, který je opodstatnitelný skutečností, že tyto země reprezentují nezanedbatelnou část obyvatelstva Unie.

Řešení sporu mezi velkými a malými zeměmi, jejichž vliv ve Společenství je tradičně na všech úrovních nadhodnocen, komplikuje otázka dalšího rozvoje sjednocení. Rozšiřování zahrnující obecně spíše malé státy se dotýká vlivu velkých zemí díky finančním aspektům. Všechny země si uvědomují nutnost rozšířit používání kvalifikované většiny minimálně v oblasti 1. pilíře, kde je rychlý a efektivní hlasovací mechanismus podmínkou dalšího rozvoje. Uskutečnění tohoto kroku ale znamená, že velké státy mohou být v dílčích otázkách přehlasovány malými zeměmi. Tyto velké státy jsou ale současně hlavními přispěvateli do rozpočtu Unie. Finanční aspekt tak propojuje otázku vlivu na rozhodovací proces s reformou Komise, která představuje správce finančních prostředků Unie.

Řešením, jak obnovit vliv velkých států v Radě, je varianta zmíněná v *Protokolu o orgánech s ohledem na rozšíření Evropské unie*. Principem je snaha o doplnění standardního postupu při rozhodování o zohlednění souhlasu určitého procenta obyvatel. Současná kvalifikovaná většina, zahrnující podmínku dosažení určitého počtu hlasů a současně určitého počtu států, by tak byla doplněna o podporu minimální procentuální kvóty obyvatel Unie.

Tuto alternativu, včetně možnosti pozměnit pouze poměry hlasů v Radě, členské státy z výše zmíněných finančních důvodů spojují s reformou složení Komise. Velké členské země v tomto ohledu souhlasí s odebráním svého druhého komisaře a současně jediného komisaře malých členských států. Toto řešení by totiž zachovalo jejich silné postavení v Komisi a skrze finanční správu kompenzovalo ztrátu vlivu na rozhodovací proces, v němž jsou malé členské země nadhodnoceny jak na půdě Rady, tak na půdě Evropského parlamentu.

Pro malé země Evropské unie přirozeně tento návrh není akceptovatelný. Hlavním argumentem proti odebrání jejich komisaře je nadnárodní charakter Komise, která by měla představovat součet jednotlivých národních stanovisek. Podle malých států je nepřijatelné, aby se názory malých členských zemí z tohoto orgánu vytratily a aby bylo formování evropské politiky ponecháno v rukou velkých států. Členství v Komisi je konečně chápáno také jako vazba na evropské instituce, jejíž přetržení je nepřijatelné především z hlediska principu rovného členství v Unii.

Amsterdamskou smlouvu nicméně navzdory absenci skutečné institucionální reformy není možné považovat za naprostý neúspěch. Přínosem tohoto dokumentu je zpráhlednění smluvního rámce a zřetelnější klasifikace rozhodovacích procedur. Na základě jejich ustanovení Rada rozhoduje již celkem čtyřmi základními způsoby, nepočítáme-li nepoužívané hlasování většinou států. K tradičnímu standardnímu rozhodování jednomyslností, kvalifikovanou většinou a superkvalifikovanou většinou smlouva dodala další variantu. V případě SZBP se členské státy v Radě může uchýlit k využití konstruktivní abstinence, což je již zmíněná alternativa poskytující Unii dostatečnou ochranu protiablokování jednání. V tak vysokém počtu členských států je přitom vznik patové situace při hlasování jednomyslností poměrně dost pravděpodobný, což význam konstruktivní abstinence pouze zvyšuje.

Jinou, neméně důležitou novinkou v hlasovací metodice je princip flexibility, definovaný jako alternativa pro 1. a 3. pilíř. Diferencovaný přístup, znamenající hlasování v menší skupině států než je celá Unie, se nicméně netýká oblastí *acquis communautaire*, což garantuje zachování stávající úrovně sjednocení. Princip flexibility je nutné chápat především jako pokus Evropské unie zabránit dalšímu narušování své homogenity. *Amsterdamská smlouva* jeho zavedením potvrdila volbu tzv. vícerychlostního modelu, který je

pro Evropskou unii přijatelnější než postupné nekontrolovatelné hromadění výjimek. Princip flexibility představuje způsob, jímž evropské nadnárodní orgány mohou zabránit dalšímu vnitřnímu tříštění a lépe kontrolovat proces hlubšího sjednocení.

Zásah *Amsterdamské smlouvy* do procesu rozhodování ovlivnil rovněž Evropský parlament. Jeho vliv na rozhodovací proces je díky zjednodušení spulrozhodovací procedury přímější a zasahuje do daleko většího spektra otázek. Stále silící postavení Evropského parlamentu mimo jiné signalizuje také skutečnost, že z textu *Amsterdamské smlouvy* vymizelo použití dříve frekventované spolupracující procedury. Text smlouvy významně zvyšuje podíl Evropského parlamentu na volbě Komise a při rozhodování o sankcích vůči členských zemím.

¹ Smlouva o EU revidovaná Amsterdamskou smlouvou, článek 2

² tamtéž, článek 6

³ tamtéž, článek 7

⁴ Smlouva o ES revidovaná Amsterdamskou smlouvou, článek 309

⁵ tamtéž, článek 11

⁶ tamtéž

⁷ tamtéž, článek 17

⁸ tamtéž, článek 21

⁹ Protokol o začlenění Schengenského systému do rámce Evropské unie, příloha Amsterdamské smlouvy.

¹⁰ Smlouva o ES revidovaná Amsterdamskou smlouvou, článek 61

¹¹ Protokol o postavení Spojeného království a Irska a Protokol o postavení Dánska, příloha Amsterdamské smlouvy

¹² Smlouva o ES revidovaná Amsterdamskou smlouvou, článek 68

¹³ Smlouva o EU revidovaná Amsterdamskou smlouvou, článek 35

¹⁴ Smlouva o ES revidovaná Amsterdamskou smlouvou, článek 125

¹⁵ tamtéž, Hlavy XIII. a XIV.

Navzdory těmto zásadním změnám zůstaly po Amsterdamu nedotčeny některé základní problémy spojené s Evropským parlamentem. Především se jedná o nevyřešenou otázku demokratické reprezentace jednotlivých zemí a nesouměřitelnost mandátů jednotlivých poslanců vzhledem k nadhodnocenému zastoupení malých zemí. Další přetrvávající otázkou je absence zákonodárné iniciativy Evropského parlamentu, jejíž zavedení v průběhu mezivládní konference požadovaly některé členské státy. Neprůchodnost požadavku na narušení monopolního postavení Komise při podávání legislativních předloh v rámci 1. pilíře potvrdil průběh mezivládní konference v Nice. Zásahem do monopolního postavení Komise by došlo k vychýlení celého institucionálního systému, což není stejně jako řada dalších zásahů přijatelné.

¹⁶ tamtéž, Hlavy XVIII. a XIX.

¹⁷ Smlouva o EU revidovaná Amsterdamskou smlouvou, článek 23

¹⁸ tamtéž

¹⁹ tamtéž, článek 17

²⁰ tamtéž, článek 18

²¹ Smlouva o ES revidovaná Amsterdamskou smlouvou, článek 190

²² tamtéž

²³ Westlake, M.: *The Council of the European Union*, London 1995, str. 121

²⁴ Smlouva o ES revidovaná Amsterdamskou smlouvou, článek 255

²⁵ tamtéž, článek 214

²⁶ tamtéž, článek 219

²⁷ Smlouva o ES revidovaná Návrhem Smlouvy z Nice, SN 533/00, článek 251

²⁸ Protokol o orgánech s ohledem na rozšíření Evropské unie, příloha Amsterdamské smlouvy

4.4 Institucionální reforma z Nice

Úvod této kapitoly představuje základní optiku, jejíž pomocí by mělo být nahlíženo na přelom v řešení institucionálních problémů Společenství v roce 2000. Sledování historického vývoje institucí Společenství totiž poskytuje důkaz, že aktuálnost institucionální reformy byla svázána již s prvním desetiletím existence evropských orgánů. Počátek šedesátých let znamenal pro Společenství rozkol mezi integračními koncepcemi, který nebylo institucionální schéma schopné řešit. Předseda Komise díky absenci vlastních příjmů nad-

národní struktury nemohl pokračovat v plnění ambiciózních úkolů a nutně potřeboval podporu Rady. Za základ tehdejší krize můžeme označit absenci ustanovení o alternativním chování států, které by mohlo být řešením pro francouzský postoj. Francie mezitím ve snaze uhájit své suverénní postavení přednesla reformní návrhy a po jejich odmítnutí zablokovala evropské instituce. Přirozeně je možné namítnout, že kdyby zakládající smlouvy obsahovaly ustanovení obdobná nynějšímu principu tzv. vícerychlostní

integrace, nebo případně ošetřovaly vystoupení ze Společenství, zůstalo by chování Francie stejné. Její jednoznačný záměr prosadit svůj odpor se totiž stejně nestandardně projevil v případě NATO a ZEU.

Bezesporu již zakládající smlouvy signalizovaly určité nedostatky. Kumulaci těchto momentů můžeme označit za základní důvod dnešní institucionální reformy Evropské unie. Společenství se počínaje rokem 1965 potýkalo se slabostí nadnárodních orgánů EHS, ohrožovaných permanentně Radou. Na obdobném principu konfrontace národních a nadnárodních zájmů stály také spory ohledně řešení „krize odvětví“ na půdě ESUO. Ze strany autorů institucionální soustavy se bezpochyby jednalo o podcenění fenoménu národních zájmů a souvisejícího rozporu mezi krátkodobými a dlouhodobými cíli.

Prostor pro zásah do institucionální soustavy byl výhradně před vypuknutím krize vedoucí k *Lucemburskému kompromisu*, protože po něm byla dohoda podmíněna schválením nového závazku všemi členskými zeměmi, včetně Francie. Za důvod neuskutečnění reformy v počátečním období po založení Společenství a na počátku šedesátých let, kdy bylo možné vysledovat začínající rozpory, můžeme označit následující záměr: Komise v čele s Walterem Hallsteinem se nechtěla odklonit od prosazování kompaktního rámce integračního vývoje, protože pouze jeho dodržení považovala za záruku dynamiky integrace. To, že nedošlo k úpravě institucionálního rámce, bylo tedy kromě nedostatku politické shody mezi členskými státy motivováno deklarací „unitárního“ vývoje Evropských společenství. Souhlas s rozvolněním integrace do více variant vývoje by byl mohl přinést ohrožení kompaktnosti celého seskupení a zpomalit, ne-li zastavit, budování elementárního integračního stupně, kterým byl společný trh.

Praktický argument proti rozvolnění kompaktně definovaného směřování k „politické unii“ se objevoval na pozadí eskalace napětí studené války. Ve snaze zachovat dynamiku integrace a nedovolit rozmělnění Společenství jej proto postupně podporovaly nejenom nadnárodní orgány, ale také supranacionálně orientované členské státy. Jako relevantní se rovněž jeví úsilí malých členských zemí udržet jednotný integrační rámec jako garanci svého vlivu. Pouze organizace složená ze subjektů se stejnou mírou závazků byla zárukou rovnocenného politického vlivu jejich členů. Z důvodů obav z rozmělnění Evropských společenství se proto veškeré další zásahy do evropských institucí

omezily na technicko-kvantitativní změny. Zdánlivě se vymykající postupné zvyšování podílu Evropského parlamentu na legislativním procesu a rozpočtových pravomocích můžeme z tohoto hlediska zhodnotit jako změnu vyvolanou nutností flexibilněji postupovat na poli společného trhu.

Ignorance reformních návrhů dostala Společenství počátkem devadesátých let do situace, kdy se začaly množit nestandardní výjimky. Všechny tyto momenty byly nicméně považovány za dočasné, a proto buď přímo obcházely rámec primárního práva, jako například sociální agenda, nebo byly – jako v případě SZBP, JaV a HMU – řešeny pouze připojenými protokoly. K definitivnímu rozvolnění kompaktní agendy došlo poprvé až v *Amsterdamské smlouvě*, která do evropského práva vnesla princip flexibility, jenž však nabízí řešení nikoliv v již realizovaných dvourychlostních položkách, ale pouze v případě nových, expandujících aktivit Unie.

4.4.1 Mezivládní konference 2000

Amsterdamská smlouva a připojený *Protokol o orgánech s ohledem na rozšíření Evropské unie*, obsahující výzvu ke svolání mezivládní konference zaměřené výhradně na institucionální otázky, znamenaly rozhodnutí Unie řešit již nadále neúnosnou situaci na poli evropských orgánů. Tlak v podobě změny harmonogramu rozšiřování o země střední a východní Evropy je nutné vnímat jako akcelerator, a nikoliv jako ústřední motiv ke svolání mezivládní konference zaměřené na reformu institucí.

Na pozadí rozhodnutí zasáhnout do evropského institucionálního schématu nestojí totiž pouze fakt, že následkem přehodnocení strategie rozšiřování byla sloučena tzv. první – lucemburská a tzv. druhá – helsinská vlna, čímž *Protokol o orgánech s ohledem na rozšíření Evropské unie*, připojený k *Amsterdamské smlouvě*, pozbyl aktuálnost. Rozhodnutí summitu v Kolíně nad Rýnem z 3.–4. června 1999 zdůrazňující propojenost rozšiřování Unie s její institucionální reformou je spíše než jako nezbytnost řešit kvantitativní otázky institucí nutné chápat jako pokus o otevření jednání o kvalitativních položkách reformy. Rozšíření, přinášející požadavek zásahu do institucionálního schématu z kvantitativních důvodů, tak zvyšuje tlak

na reformu kvalitativní, čímž nabízí členským státům jedinečnou šanci ke globálnímu řešení. Kromě ukončení studené války, které snížilo rizika spojená s rozvolněním integrace, se tak rozšíření stalo dalším vnějším impulsem k řešení dlouho odsouvaného problému Společenství.

Program mezivládní konference 2000 byl stanoven na základě *Zprávy výboru tří moudrých* a navazující reakce Komise s pracovním názvem *Přizpůsobení institucí ve prospěch úspěšného rozšíření*¹. Agendu konference určil summit Evropské rady v Helsinkách 10.–11. prosince 1999, který vyzvedl především velikost a složení Komise, vážení hlasů v Radě, rozšíření hlasování kvalifikovanou většinou a opatření vyplývající z rozšíření u dalších orgánů Společenství. K zahájení mezivládní konference došlo 14. února 2000 s všeobecným předpokladem, že bude završena v průběhu francouzského předsednictví Evropské unie v prosinci téhož roku.

Obsahem závěrečné deklarace summitu v Helsinkách byl také příslib doplnění programu konference na základě priorit portugalského předsednictví. Po summitu v portugalské Feiře 19.–20. června byl skutečně do programu konference začleněn další bod, kterým bylo přehodnocení zásad principu flexibility.²

Průběh mezivládní konference můžeme označit za velice uzavřený. Pouze diskrétní jednání mohlo být zárukou úspěšného vyřešení politicky citlivých otázek. S důvěrnou povahou jednání však kontrastovaly pokusy o zajištění transparentnosti celého procesu. Před zahájením mezivládní konference bylo známo nejenom stanovisko Komise, což je standardním jevem, ale také stanoviska jednotlivých členských států. Průběh jednání nicméně opět odpovídal tzv. A-bodovému postupu, charakteristickému oddalováním nekontroverznějších položek. Závěrečný summit v Nice, zahájený 7. prosince, byl ukončen pod velkým tlakem. Položky týkající se rozdělení vlivu jednotlivých členských států a podílu kandidátských zemí na rozhodování po vstupu do Unie byly řešeny v samotném závěru jednání, v noci na 11. prosince 2000.

4.4.1.1 Stanovisko Komise

Úsilí Komise vyřešit stanovené institucionální priority se projevilo již v průběhu příprav na mezivládní konferenci 2000. Dříve než Komise navrhla program

konference, požádala o vypracování detailní analýzy institucionálních problémů tzv. skupinu tří moudrých, složenou z Richarda von Weizsäckera, Davida Simona a Jeana-Luca Dehaena, který skupině předsedal. Tzv. *Zpráva výboru tří moudrých*, přesně označovaná jako *Institucionální důsledky rozšíření*³, která byla předložena Komisi 18. října 1999, stanovila datum mezivládní konference na konec roku 2000 a zároveň potvrdila, že institucionální reforma nesmí brzdit rozšiřování Unie. Zpráva zdůraznila, že hlavním cílem reformy je „jasnost, jednoduchost a transparentnost“ evropských institucí. V návaznosti na tuto výzvu zpráva navrhla reorganizovat primární právo, které nejen že je již v současnosti nepřehledné, ale do budoucna bude vystaveno ratifikačnímu tlaku daleko většího počtu parlamentních systémů. Konkrétní návrh zprávy předpokládá rozčlenění primárního práva na základní smlouvu, zahrnující cíle, principy, občanská práva a instituce, a ustanovení zaměřená na jednotlivé politiky. První část, přirovnávaná k ústavě, by byla novelizovatelná pouze mezivládní konferencí. Druhou, navazující část by upravovaly orgány Společenství. Je přirozené, že takto konstruovaný model by významně omezil schopnosti členských států ovlivňovat integrační tempo. Zrychlení dynamiky sjednocení však nepochybně bylo primárním zájmem tzv. skupiny tří moudrých.

V případě Komise zastávali členové skupiny postoj jednoznačně podporující „posílení autority předsedy, vyjasnění individuální odpovědnosti komisařů“. Zpráva výboru tří moudrých mimo jiné podpořila již existující gentlemanskou dohodu předsedy Komise Romana Prodiho, který jako první požádal své komisaře o příslib rezignace v případě, že to bude nezbytné. Tento krok, stejně jako návrh, aby měl předseda Komise větší vliv na nominaci svých spolupracovníků v Komisi, je třeba vnímat jako pokus *Zprávy výboru tří moudrých* odstranit z Komise neadekvátní politické tlaky.

Pozornost *Zprávy výboru tří moudrých* se soustředila také na oblast kvalifikované většiny. Vyslovila se pro rozšíření jejího používání, které by bylo adekvátně prováděno častějším použitím spolurozhodující procedury, udělující Evropskému parlamentu možnost veta. Zpráva v souvislosti se skutečností, že větší počet členských zemí zvyšuje pravděpodobnost vzniku patové situace, upozornila na přetrvávající význam vážení hlasů. V tomto bodě nicméně nenavrhla konkrétní úpravy, čímž pouze potvrdila politický a vysoce citlivý

ráz této otázky. Zpráva rovněž podpořila větší čitelnost exekutivních a legislativních kroků Rady a zdůraznila nutnost reformy předsednictví Evropské unie, kterou se zabývala již mezivládní konference 1996.

Zpráva výboru tří moudrých detailně analyzovala princip diferencované neboli zesílené spolupráce, založený *Amsterdamskou smlouvou*. Požadovala rozšíření tohoto principu na agendu SZBP a dále zavedení většinového rozhodování bez možnosti zablokování jedním členským státem. Současně však dokument požadoval „náležitý respekt k zájmům neúčastníků se států“, čímž odsunul tuto položku do neřešitelné situace.

Komise reagovala na návrh skupiny tří moudrých vlastní verzí programu mezivládní konference s názvem *Přizpůsobení institucí ve prospěch úspěšného rozšíření*, uveřejněnou 10. listopadu 1999.⁴ Komise tímto dokumentem podpořila neodkladnost institucionální reformy a potvrdila rovněž potřebu dlouhodobé stabilizace evropských orgánů. Na rozdíl od skupiny tří moudrých byla Komise opatrnější a v otázce rozdělení objemu primárního práva na základní ustanovení a politiky konstatovala, že „reorganizace smluv musí být provedena bez změn stávajících kompetencí“ a vyzvala k vypracování nezávislé analýzy.⁵ Komise dále vyzvala k vypracování charty základních práv, která by měla být připojena k primárnímu právu. Další pozornost Komise byla upřena na rozhodovací proces, v němž Komise navrhla další rozšíření hlasování kvalifikovanou většinou. Součástí tohoto bodu bylo přirozeně také zapojení Evropského parlamentu pomocí spolurozhodující procedury, kterou je možné vnímat jako kompenzaci ztráty veta v Radě ziskem parlamentního veta.

4.4.1.2 Postoje členských zemí

Ačkoliv Komise a její analýzy sehrály při sestavování priorit konference velikou roli, finální výsledek zůstal plně v rukou členských zemí. Jak naznačovaly postoje členských zemí v průběhu mezivládní konference 1996, jednalo se o mnohdy protichůdné názory, jejichž polarizace se do roku 2000 příliš nezmírnila. V souvislosti se sledováním jednotlivých pozičních dokumentů členských zemí je nutné zdůraznit, že demonstrace stanovisek a případné naznačení prostoru pro vyjednávání bylo součástí strategie členských stá-

tů. Jednotlivé poziční dokumenty proto nebyly stejné ani z hlediska závěrů, ale ani z hlediska struktury. Část členských zemí se vyjadřovala k většině diskutovaných otázek, naproti tomu skupina dalších států se omezila pouze na formální konstatování ochoty vyjednat. Případně se některé státy soustředily na rozpracování pouze dílčího problému, čímž chránily svůj manévrovací prostor pro mezivládní konferenci.

Stejně jako v případě mezivládní konference z roku 1996 bylo pro nalezení dohody klíčové stanovisko francouzsko-německého tandemu. Obě země představují velké státy, a tedy i subjekty ochotné přistoupit ke zmenšení Komise. Současně se jedná o země podporující silnější předsednictví Unie a posílení odpovědnosti jednotlivých komisařů. Německo označilo obě diskutované varianty reformy Komise za víceméně reálné. Spíše než model jeden stát – jeden hlas pro všechna další rozšíření podporovalo Německo alternativu stanovení konečného počtu komisařů, který nemůže být překročen.⁶ V položce Rady Německo trvalo na zachování takového rozvržení vlivu jednotlivých zemí, který bude zaručovat schvalování návrhů minimálně 60 % celkové populace Unie. Tuto jednoznačnou podporu hlasování tzv. dvojí většinou, stejně jako rozšíření položek, o nichž se hlasuje kvalifikovanou většinou, Německo nicméně prezentovalo již v průběhu mezivládní konference 1996. V centru pozornosti německého pozičního stanoviska k mezivládní konferenci 2000 byly dále procedury a postupy Evropského soudního dvora a mechanismy hlasování o SZBP. Německo dále navrhovalo iniciovat zesílenou spolupráci na základě hlasování kvalifikovanou většinou.⁷

Francie, která v průběhu závěrečné fáze mezivládní konference Unii předsedala, podporovala snížení počtu komisařů pod počet členských států se současným dodržением principu rovné rotace. Po boku Německa podporovala reformu Evropského soudního dvora⁸ a zvláštním pozičním stanoviskem podpořila instalaci instituce tzv. Eurojustu, tedy paralely se sítí evropských státních zastupitelství.⁹

Přínosná je analýza postoje Velké Británie prezentující velice detailní a v mnoha bodech překvapivou vizi institucionální reformy. Británie kupříkladu zdůraznila, že komisaři nereprezentují členské státy, nýbrž zájmy Společenství. V souvislosti s reformou Komise však paradoxně požadovala kompenzaci druhého komisaře modifikací svého vlivu v Radě. Ohledně budoucích limitů velikosti Komise Británie

navrhla strop 25 komisařů a modifikaci principů řízení Komise. Jejich základem by měla být rotace portfolií, případně jejich týmové sdílení, přičemž volbu mezi oběma variantami Británie považovala za nutné ponechat v rukou předsedy Komise.¹⁰

V souvislosti s reformou Rady Velká Británie zdůraznila nepřijatelnost zachování aktuálního nadhodnocení malých států a upozornila, že ve Společenství 28 států by bylo možné, aby země s menšinou obyvatel realizovaly své zájmy na úkor zbytku Unie. K zajímavým britským postojům patřilo také konstatování o nevhodnosti odvolávat komisaře jednotlivě a porušovat tím kolegiální nadnárodní orgánů. Ohledně odvolávání komisařů předsedou úřadu se Británie vyslovila pro případnou diskusi nad zvláštní procedurou, a tedy nikoliv pro samostatné jednání předsedy Komise.¹¹ Vyhraněný postoj zastávala rovněž v otázce dodržení limitu počtu poslanců Evropského parlamentu. Británie se rovněž vyslovila v otázce zesílené spolupráce. Navrhovala zachovat „záchrannou brzdu“, která by v případě ohrožení národních zájmů umožňovala na úrovni Evropské rady zastavit vznikající flexibilitu.¹² Zjednodušení smluvního rámce jeho rozdělením Británie jednoznačně odmítla.

Proti názorům velkých zemí stál Benelux, který ve snaze uceleně reprezentovat zakládající, nadnárodně orientované malé země předložil jeden kompaktní dokument. Benelux se postavil proti odejmutí své reprezentace v Komisi, čímž se přidal ke stanovisku Řecka, Portugalska, Dánska a Finska. Benelux současně navrhl kompenzovat nepřehlednost většího úřadu zesílenou rolí předsedy Komise, včetně ustanovení nové pravomoci odvolávat jednotlivé komisaře z jejich postů. Obecně je možné pozici Beneluxu označit jako jednoznačně supranacionální. Dokladem tohoto tvrzení je mimo jiné požadavek na zrušení práva členského státu vetovat vznik flexibility, protože ochrana zemí bezprostředně nezapojených do nové aktivity je dostatečně garantována klíčovou rolí Komise.¹³ Benelux demonstroval svou prointegrační koncepci také maximální podporou rozšíření hlasování kvalifikovanou většinou. Jeho stanovisko rovněž podpořilo zpřehlednění primárního práva rozdělením do dvou základních skupin dokumentů.¹⁴

Významným příspěvkem k průběhu mezivládní konference byla stanoviska jižních zemí. Kupříkladu Španělsko se soustředilo na prosazení principu zesílené spolupráce do 2. pilíře. Argumentovalo především faktem, že hlasování tzv. konstruktivní abstencí není

dostatečnou kompenzací za absenci flexibility v agendě SZBP. Španělsko pouze požadovalo podmínku zajišťující stabilitu všech členů Unie, a nikoliv pouze zúčastněných zemí. Trvalo proto na jednomyslném hlasování v Radě za asistence Komise a přirozeně na otevřenosti flexibilního postupu pro země stojící mimo.¹⁵ Portugalsko se v rámci svého pozičního dokumentu k institucionální reformě soustředilo na řešení principu nominace členů Účetního dvora. Jádrem návrhu bylo povinné dodržení konzultací o nominovaných osobách s odpovídajícími nejvyššími národními auditorskými orgány.¹⁶

Detailní stanovisko předložilo také Řecko, které se soustředilo na prosazení koncepce jeden stát – jeden komisař. Pro Řecko bylo odebrání komisaře i navzdory jakékoliv kompenzací nepřijatelné, protože podíl na nadnárodním úřadu vnímalo jako rovné „*právo na reprezentaci a zastoupení*“ všech členských zemí.¹⁷ Řecko nicméně nekladlo překážky v otázkách zefektivnění práce úřadu, zvětšení vlivu předsedy Komise apod. K reformě Rady se Řecko vyjádřilo ve smyslu nutnosti zachovat demokratický princip rozhodování, ale současně udržet princip rovnosti členských států. Tyto komplikované výchozí podmínky Řecko uzavřelo konstatováním, že z modelů zmiňovaných již v souvislosti s *Amsterdamskou smlouvou* je pro něj nepřijatelnější varianta hlasování tzv. dvojí většinou. Jednoznačný postoj Řecko zaujalo ohledně reformy postavení Evropského parlamentu. Jednoznačně požadovalo rozšíření pravomoci spolurozhodovat a současně začlenění konzultační procedury do všech dosavadních položek s jednomyslným hlasováním Rady. Návrhy Řecka se dotýkaly také užití schvalovacího řízení, které se mělo rozšířit i na hledání nových nástrojů k plnění cílů Společenství podle článku 308 *Smlouvy o ES* revidované *Amsterdamskou smlouvou*.¹⁸ Specifikem řeckého postoje, který se dotýkal mimo jiné také reformy Evropského soudního dvora, byl požadavek na dořešení otázek spojených s absencí právní subjektivity Evropské unie. Řecko od pozitivního řešení tohoto bodu očekávalo především zlepšení reprezentace a důvěry na poli vnějších vztahů Unie.

Z jižních zemí předložila nejpropracovanější poziční dokument k mezivládní konferenci Itálie. Tato země podporovala koncepci rozdělení primárních smluvních textů do dvou skupin a za základní krok tímto směrem považovala vytvoření „Charty základních práv“ a její připojení v podobě protokolu. Itálie vycházela z nutnosti dodržet rámec daný již *Amster-*

damskou smlouvou, a proto trvala mimo jiné na zachování stropu 700 poslanců Evropského parlamentu. Jediným návrhem bylo úsilí Itálie prosadit větší pravomoci Evropského parlamentu v rámci změny platného článku 48 *Smlouvy o EU*, která se zabývá mechanismem změny smluv Unie.¹⁹ Italské poziční stanovisko usilovalo o modifikaci tohoto ustanovení zavedením souhlasné procedury s podílem Evropského parlamentu. Pravomoc Parlamentu je zde totiž omezena na konzultaci a případné vyslyšení jeho negativního postoje je ponecháno pouze na politické dohodě. Itálie rovněž usilovala o novelizaci platného článku 216 *Smlouvy o ES*, zaměřeného na odvolání nadále nepřijatelných komisařů Evropským soudním dvorem. Zájmem Itálie bylo posílení vlivu Rady v této proceduře odvolání.

Komisi chtěla Itálie reformovat s ohledem na nebezpečí, které je spojeno s postupnou transformací kolegia komisařů do jejich pouhého shromáždění zastupujícího národní zájmy obdobně jako Rada. Jedním z navrhovaných řešení, které by bylo pro Itálii přijatelné, bylo snížení počtu komisařů pod počet členských států za současného vytvoření „vnitřního kabinetu“ prioritních portfolií.²⁰ Detaily řešící vytvoření tohoto užšího kruhu komisařů a klíč, na jehož základě by byly členské země vybírány pro obsazení hodnotnějšího, nebo naopak méně hodnotného postu, však Itálie již nepředložila. Přesněji se nevyjádřila ani k principu rotace komisařů a k případnému složení skupiny zemí disponujících jedním komisařem. Zajímavým přínosem do diskuse o reformě Komise byl italský pohled na právo předsedy Komise požádat člena svého úřadu o rezignaci. Itálie tento krok konfrontovala s do této doby monopolní pravomocí Evropského parlamentu odvolat Komisi a zdůrazňovala také kompletní opomenutí role členských států, které přece komisaře dosazují až po souhlasu předsedy Komise.²¹

Itálie předložila detailní analýzu nejen reformy Komise, ale také procesu vážení hlasů v Radě, kde své návrhy opatřila mnohými graficky znázorněnými analýzami posunu vlivu jednotlivých členských států.²² Jádrem návrhů zaměřených na reformu Rady bylo konstatování rostoucího významu aspektu procentuálního podílu obyvatel Unie na rozhodnutí. Navzdory konstatování tohoto faktu Itálie nepodpořila hlasování dvojí většinou. Jejím hlavním argumentem byla nečitelnost takového způsobu přijímání rozhodnutí a také oslabení dvojího principu legitimacy rozhodovacího

procesu. Itálie zastávala názor, že kritérium velikosti populace je dostatečně zohledněno při rozdělování mandátů v Evropském parlamentu, jehož vliv pomocí spolutřídenní procedury by měl být rozšířen na všechny položky s kvalifikovaným hlasováním v Radě. Proces vážení hlasů v Radě byl tedy pro Itálii jednoznačně záležitostí jednoduchého přerozdělení hlasů s větším důrazem na počet obyvatel jednotlivých zemí, a tedy s potlačením historických a ekonomických aspektů posuzování vlivu jednotlivých států.²³

Poměrně kompaktní skupina severních zemí pouze rozvíjela svá stanoviska prezentovaná již v průběhu mezivládní konference 1996. Kupříkladu Finsko jako malá členská země jednoznačně podporovalo princip jeden stát – jeden člen v Komisi.²⁴ Stejný postoj zaujímalo Dánsko a Švédsko.²⁵ Dánská vláda ve svém pozičním dokumentu vyslovila podporu dalšímu rozšiřování užívání kvalifikované většiny nad rámec daný *Amsterdamskou smlouvou*, přirozeně s odpovídajícím posunem vlivu Evropského parlamentu. Další postoje Dánska odpovídaly standardním a víceméně konsensuálním požadavkům, jako například jeden stát – jeden soudce, jeden stát – jeden auditor a podobně. Finsko na rozdíl od Dánska velice precizně vyargumentovalo své důvody pro zachování rovného vlivu v Komisi. Zásadně tím odmítlo modely předkládané většími zeměmi, jejichž cílem bylo rozvrstvit portfolia do více úrovní a tím umožnit víceúrovňové jednání Komise. Pro Finsko je tato varianta jednoznačným porušením rovnosti členských států a také metodikou jednání narušující kolegiální ráz úřadu. V této souvislosti Finsko také odmítlo diskuse o otázce odpovědnosti jednotlivých komisařů vůči Evropskému parlamentu. Naopak zcela jednoznačně se vyslovilo pro dodržení stávajících pravidel rezignace Komise jako celku.²⁶

V průběhu mezivládní konference Finsko signalizovalo určitou ochotu diskutovat alternativu hlasování dvojí většinou, nicméně opakovaně potvrdilo, že prosté přehodnocení počtu hlasů jednotlivých zemí považuje jednoznačně za lepší a přehlednější řešení.²⁷ Finsko současně velice detailně ošetřilo otázku většího užití kvalifikované většiny, kterou podpořilo v oblastech průmyslu, kultury, životního prostředí, evropského občanství, volného pohybu osob, obchodní politiky a většiny položek spolutřídenní procedury, kde byla Rada doposud nucena schvalovat předlohu jednomyslností. Další položky jako např. restrukturalizaci primárního práva Unie nebo změny

na poli flexibility finská strana nepovažovala za závazné a nedomnívala se, že je nutné se jimi zabývat.

Svá stanoviska k jednání mezivládní konference předložilo také Rakousko a Irsko. Obě země zcela pochopitelně obhajovaly zájmy malých členů, vystupovaly proti odebrání komisaře malým zemím a také proti jakémukoliv oslabení vlivu nadnárodních orgánů, které považují za garanta svého postavení v Unii. Rakousko v této souvislosti tvrdilo, že efektivita Komise není v nepřímé úměře s její velikostí.²⁸ Tato země současně deklarovala své srozumění se stávajícím stavem a jakékoliv změny svého vlivu považovala za nezbytné a uskutečnitelné výhradně v souvislosti s rozšířením. Rakousko rovněž podporovalo nalezení konečného řešení a nikoliv modelu, který bude novelizován vždy po přijetí další kandidátské země. V souvislosti s rozšiřováním užívání kvalifikované většiny Rakousko konstatovalo, že takový vývoj je možný a opodstatněný, protože dosavadní zkušenost dokládá, že většina položek s kvalifikovanou většinou bývá velice často odhlasována konsensem. K rozšíření hlasování kvalifikovanou většinou se vyslovilo také Irsko, navrhuje jeho použití v sociálních otázkách, v nichž rovněž předložilo návrh na vytvoření Výboru pro sociální ochranu s poradním statutem.²⁹

4.4.2 Smlouva z Nice

Smlouva z Nice je prozatím posledním dokumentem revidujícím primární právo Unie. Odobně jako *Amsterdamská smlouva* se soustřeďuje jak na *Smlouvu o EU*, tak na další soubory primárního práva. *Smlouva z Nice* je primárně zaměřena na institucionální reformu, nicméně vyskytují se v ní také položky pozměňující agendu politik. Hlavní objem změn v institucionálním schématu je včleněn do modifikovaného *Protokolu o rozšíření Evropské unie* a do navazujících příloh zaměřených na institucionální otázky. Určitý omezený objem institucionálních změn je přímo součástí modifikované *Smlouvy o ES*.

Hodnocení smluvního dokumentu, a tudíž i celé institucionální reformy stvrzené podpisem ministrů zahraničních věcí zemí Evropské unie 26. února 2001 vychází především z cílů stanovených před zahájením mezivládní konference. Z tohoto pohledu smlouva vykazuje známky pouze částečného splnění úkolů.

V klíčové položce reformy Komise smlouva sice odblokovala patovou situaci, brzdící rozšíření Společenství, nicméně nevyřešila spor mezi malými a velkými státy. Otevřený nechala rovněž problém prahu pro kvalifikovanou většinu a nepostoupila v otázce zjednodušení smluvního rámce. Tyto nedostatky, stejně tak jako absenci celé řady aspektů navrhovaných členskými státy je bezesporu nutné přičíst nedostatku konsensu mezi členskými zeměmi. Je třeba konstatovat, že finální dohoda byla přijímána za maximálního soustředění všech členských subjektů. Rovněž v průběhu mezivládní konference není možné spatřovat příliš mnoho rezerv, naopak je třeba ohodnotit soustředění, přípravu a úsilí o maximální možnou čitelnost jednotlivých národních stanovisek.

Smlouva z Nice zasahuje do textu základních smluv primárně v institucionálních aspektech. Navrhovanými změnami se však dotýká také politik a zásahem do komplexních ustanovení jako je například flexibilita stírá hranici mezi institucionálními otázkami a agendou Společenství. Vzhledem k faktu, že již *Amsterdamskou smlouvu* je možné označit za vysoce nepřehlednou, je v navazujícím textu této práce, zaměřené na pozměňující ustanovení *Smlouvy z Nice*, použit následující klíč. Realizovaný institucionální posun byl rozdělen na ustanovení s kvantitativním obsahem, která představují spíše technický popis dosaženého konsensu. Až v návaznosti na tento elementární rámec dohody jsou připojeny změny se zásadním dopadem na kvalitativní posun integračního rámce.

4.4.2.1 Kvantitativní položky reformy z Nice

Mezi kvantitativní aspekty reformy můžeme zařadit přerozdělení vlivu jednotlivých zemí v poradních orgánech, Radě, Evropském parlamentu, Evropském soudním dvoru a Účetním dvoru. Údaje uvádějící velikost vlivu jednotlivých členských zemí v orgánech Evropské unie jsou uvedeny v průvodním *Protokolu o rozšíření Evropské unie*, který je připojen k textu *Smlouvy z Nice* podobně jako v případě *Amsterdamské smlouvy*.

Jednou z nejméně komplikovaných položek institucionální reformy bylo přehodnocení počtu mandátů v poradních výborech. Ačkoliv některé země usilovaly o udržení stávajícího počtu členů, došlo v případě Výboru regionů (VR) a Hospodářského a sociálního

Členský stát	Počet křesel ve VR	Počet křesel v HSV	Členský stát	Počet hlasů v Radě	Počet křesel v EP
Německo	24	24	Německo	29	99
Velká Británie	24	24	Velká Británie	29	72
Francie	24	24	Francie	29	72
Itálie	24	24	Itálie	29	72
Španělsko	21	21	Španělsko	27	50
Polsko	21	21	Polsko	27	50
Rumunsko	15	15	Rumunsko	14	33
Nizozemí	12	12	Nizozemí	13	25
Řecko	12	12	Řecko	12	22
Česká republika	12	12	Česká republika	12	20
Belgie	12	12	Belgie	12	22
Maďarsko	12	12	Maďarsko	12	20
Portugalsko	12	12	Portugalsko	12	22
Švédsko	12	12	Švédsko	10	18
Bulharsko	12	12	Bulharsko	10	17
Rakousko	12	12	Rakousko	10	17
Slovensko	9	9	Slovensko	7	13
Dánsko	9	9	Dánsko	7	13
Finsko	9	9	Finsko	7	13
Irsko	9	9	Irsko	7	12
Litva	9	9	Litva	7	12
Lotyšsko	7	7	Lotyšsko	4	8
Slovinsko	7	7	Slovinsko	4	7
Estonsko	7	7	Estonsko	4	6
Kypr	6	6	Kypr	4	6
Lucembursko	6	6	Lucembursko	4	6
Malta	5	5	Malta	3	5
Součet všech hlasů	344	344	Součet všech hlasů	345	732

výboru (HSV) ke zvýšení celkového počtu křesel. Smlouva z Nice stanovila jako limitní počet 350 mandátů. V rámci politického jednání rozdělila pro celkem 27 prozatím plánovaných členů Unie 344 křesel.³⁰

K omezení velikosti vlivu členských států nedošlo u Účetního dvora a Evropského soudního dvora, v nichž bude nadále jeden stát reprezentován jedním zástupcem. Evropský soudní dvůr nicméně zaznamenal změny v podobě posílení rozhodování v první instanci, a to formou několika protokolů a modifikace jeho zakládajících článků.³¹

Mezi kvantitativní aspekty – přirozeně však již s odpovídajícími politickými dopady – můžeme zařadit změnu v počtu mandátů v Evropském parlamentu a zásah do procesu vážení hlasů v Radě. Příloha Smlouvy z Nice umožňuje počínaje 1. lednem 2004 přidělení počtu křesel v Evropském parlamentu také

všem kandidátským zemím a to s tím, že maximální počet členů byl ve srovnání s *Amsterdamskou smlouvou* zvýšen na 732. Mezi kvantitativní změny můžeme v této souvislosti zařadit také rozvržení hlasů v Radě. Počínaje 1. lednem 2005 přiděluje *Smlouva z Nice* členským zemím nový poměr hlasů v rozpětí 4 pro Lucembursko a 29 hlasů pro velké členské země.³²

4.4.2.2 Změny institucionální struktury Společenství

Jak se již pokusil naznačit text této práce, není možné změny na půdě Komise, Parlamentu a Rady posuzovat odděleně. Změny v tomto institucionálním trojúhelníku se odehrávají ve vzájemné souvztažnosti, jejímž principem je úsilí jednotlivých zemí, aby byl

v součtu uchován jejich celkový vliv. Klíčovým bodem v zásahu do institucionální struktury Unie byla Komise, jejíž reforma se v průběhu konference jevila jako nepřekonatelný problém. Finální varianta zakotvená do *Smlouvy z Nice* předpokládá, že k 1. lednu 2005 odevzdají velké členské země svého druhého komisaře a tato jejich ztráta bude odpovídajícím způsobem kompenzována v procesu vážení hlasů v Radě. Do této doby zůstane v platnosti stávající poměr vážených hlasů. Současně se počítá s omezením velikosti Komise na maximálně 27 členů.³³ V momentě, kdy do Unie ke stávající patnáctce přistoupí dvanáctý nový člen a počet komisařů dosáhne limitního počtu, bude Radou jednomyslně přijat rotační princip portfolií zaručující rovné zastoupení všech členů Unie.³⁴ Toto ustanovení je definitivním odstraněním omezení pro vstup všech 12 kandidátských zemí. Současně je však nutné zdůraznit, že se jedná o variantu významně překračující původní představy členských států o velikosti Komise.

Jako kompenzaci růstu počtu komisařů je možné vnímat ukotvení změn týkajících se vnitřní reorganizace Komise. *Smlouva z Nice* navrhuje udělit předsedovi Komise mandát k silnějšímu vedení úřadu, včetně přeskupování portfolií podle vlastního uvážení, a to dokonce i v průběhu funkčního období. Ve světle odstoupení Komise vedené Jacquesem Santerem je toto ustanovení třeba hodnotit jako zásadní posun. Předseda Komise má totiž pravomoc požádat za podpory ostatních členů Komise jednotlivé komisaře o rezignaci.³⁵ Tento krok, realizovaný z části jako reakce na finanční skandál Komise Jacquese Santera, přirozeně vystupuje proti dosavadní nedotknutelnosti komisařů a porušuje dosavadní kompaktnost Komise při jejím odvolání Evropským parlamentem. Jedná se nicméně opět o kompromis mezi návrhy členských zemí. Předseda Komise získal nové právo, ale jeho uskutečňování podléhá souhlasu celé Komise.

Do textu *Smlouvy z Nice* je dále zakomponována celá řada ustanovení týkajících se odstranění jednomyslného hlasování. V souvislosti s Komisí je třeba zmínit především novelizaci volby Komise, která má být na základě *Smlouvy z Nice* volena nadále kvalifikovanou většinou.³⁶

V návaznosti na plánované omezení vlivu členských států v Komisi byla řešena otázka vlivu jednotlivých zemí v Radě. Výše zmíněné rozdělení hlasů v Radě mezi členské státy bylo jednoznačnou kompenzací ztráty vlivu velkých zemí v Komisi. Mimo

tuto vysoce citlivou politickou otázku se reformy Rady týkaly procesu rozhodování. *Smlouva z Nice* uvádí, že podmínkou pro přijetí legislativního návrhu Komise kvalifikovanou většinou v Radě bude dosažení daného prahu hlasů a současně souhlas většiny členských států. V případě superkvalifikované většiny, kdy Rada nerozhoduje na základě návrhu Komise, bude potřebný již souhlas dvou třetin zemí.³⁷ Naprostou novinkou je ustanovení tzv. dvojí většiny, která bude zohledňovat faktor počtu obyvatel. Hlasování pomocí dvojí většiny bude zahajováno na žádost kteréhokoli členského státu a není tedy automatickým řešením. *Smlouva z Nice* nabízí alternativu hlasování dvojí většinou jako „potvrzení v případě pochybností“, a nikoliv jako standardní postup. Tento fakt významně podporuje flexibilitu jednání Unie a rychlost průběhu hlasování. Ustanovení o dvojí většině zajišťuje garanci zájmů obyvatel Unie a současně nezatěžuje rozhodovací systém. V praxi se jedná o prověření, zda státy formující kvalifikovanou většinu v daném hlasování odpovídají aspoň 62 % obyvatelstva Unie. V případě, že tomu tak není, legislativa nevstoupí v platnost.³⁸

V souvislosti s popsány změnami v procesu rozhodování Rady je nezbytné upozornit na skutečnost, že práh pro kvalifikovanou většinu nebylo možné komplexně ošetřit. *Smlouva* udává, že se jedná o 169 hlasů v případě stávajícího počtu členů. Tato položka je řešena v příloze smlouvy, kde je stanoven předpokládaný růst prahu pro kvalifikovanou většinu. K jeho konkrétnímu určení má dojít vždy až v souvislosti s realizovaným rozšířením, a tedy i aktuálním posunem počtu hlasů v Radě.

Součástí *Smlouvy z Nice* jsou také změny v podmínkách procesu přijímání rozhodnutí. Do smlouvy je zakomponována celá řada ustanovení odstraňujících jednomyslné hlasování. Nahrazení jednomyslnosti hlasováním kvalifikovanou většinou je nutné vnímat v kontextu transformace celého institucionálního trojúhelníku. V první řadě byla jednomyslnost odstraněna u voleb reprezentantů do jednotlivých orgánů. Příkladem může být již zmíněná kvalifikovaná většina postačující pro volbu předsedy Komise a následně celého orgánu, dále hlasování kvalifikovanou většinou v případě volby Vysokého zmocněnce Rady a stejně tak při výběru členů Účetního dvora a poradních orgánů. Jednomyslnost naopak zůstává v případě potvrzení složení Evropského soudního dvora.

K opuštění jednomyslného hlasování a jeho nahrazení hlasováním kvalifikovanou většinou dochází

ve *Smlouvě z Nice* také na poli politik. Flexibilnější postup na půdě Rady signalizuje častější používání spolupracující procedury podle aktuálního článku 251 *Smlouvy o ES*. Tento postup odpovídá modelu, jenž vnímá rozhodovací proces jako schvalování legislativní předlohy ve dvou separátních komorách. Další odstranění možnosti členského státu vetovat návrh v Radě je kompenzováno alternativou pokusit se zastavit předlohu na půdě Evropského parlamentu. K posunu na základě této metodiky dochází podle *Smlouvy z Nice* například v agendě pohybu osob, v oblasti měnové a hospodářské politiky, při hlasování o ustanoveních o kohezi, rodinném právu a podobně.

K širšímu užití kvalifikované většiny v Radě dochází také ve 2. pilíři. Na rozdíl od *Amsterdamské smlouvy* umožňuje *Smlouva z Nice* zmocnění předsedajícího státu k vyjednávání mezinárodních závazků pouhou kvalifikovanou většinou, stejně jako u vnitřních rozhodnutí a opatření.³⁹

Pravděpodobně nejméně přehledným zásahem do *Amsterdamské smlouvy* je novelizace zásad principu flexibility. *Smlouva z Nice* totiž redefinovala princip flexibility v obecném rozměru, ale následně i pro každý pilíř samostatně. Všeobecně jsou ustanovení o užší spolupráci zahrnuta v Hlavě VII. novelizované *Smlouvy o EU*. *Smlouva* opakuje v zásadě již dané podmínky: zavedení flexibilní spolupráce mezi minimálně 8 státy, respektování platných smluv, zachování *acquis communautaire*, otevřenost celého systému atd. Nově je obsaženo konstatování, že k definování zesílené spolupráce může dojít pouze v případech, kdy byly vyčerpány standardní možnosti rozvoje.⁴⁰

Provádění flexibility je dále ošetřeno po jednotlivých pilířích. V agendě *Smlouvy o ES* je upraveno zvláštním oddílem *Smlouvy z Nice*, který je vložen do záhlaví první části revidované *Smlouvy o ES*. Užší spolupráce si po novelizaci v *Nice* zachovává předchozí atributy, tedy obsahuje metodiku dodatečného připojení a v zásadě zachovává možnost jejího blokování přenesením diskuse na úroveň Evropské rady.⁴¹

Flexibilita je ve *Smlouvě z Nice* ošetrána také na půdě 2. pilíře, a tedy záhlavím Hlavy revidované *Smlouvy o EU*.⁴² Může být použita při provádění společných akcí a přijímání společných postojů v SZBP, s výjimkou vojenských nebo obranných akcí. Vzájemnou informovanost při použití flexibility podle Hlavy V *Smlouvy o EU* garantuje Vysoký zmocněnec pro SZBP. Samostatně je

řešena zesílená spolupráce v oblasti policejní a justiční, a to v záhlaví Hlavy VI. revidované *Smlouvy o EU*. Flexibilita v sektoru justice a policie je definována jako nový nástroj k budování prostoru „svobody, bezpečnosti a práva“.⁴³ Komplexním sledováním podmínek pro užší spolupráci zjistíme, že v případě justice a policie je stejně jako v případě 1. pilíře možné přesunout jednání o zahájení diferencovaného postupu na úroveň Evropské rady. V SZBP je naopak užší spolupráce omezena na zahraničněpolitické postoje, čímž navazuje na používání konstruktivní abstinence, a proto zde tato varianta chybí.

Z hlediska kandidátských zemí má pravděpodobně největší význam změna článku 6 *Smlouvy o EU* revidované *Amsterdamskou smlouvou*. Tento článek je určen k obraně základních hodnot Unie v případě jejich ohrožení chováním některého ze členských států. Položkami určenými k obraně podle článku 6 jsou „zásady svobody, demokracie a právního státu, lidská práva a zásady společné členským státům“. Podle *Amsterdamské smlouvy* bylo pro zahájení řízení podle navazujícího článku 7 nezbytné dospět k jednomyslné shodě členských zemí na úrovni Evropské rady – přirozeně bez státu, vůči němu bylo rozhodnutí namířeno. K řízení „o závažném a přetrvávajícím“ porušení docházelo na základě podnětu jedné třetiny členských států nebo Komise a po souhlasu Evropského parlamentu. Je nutné zdůraznit, že Parlament o této položce hlasoval a i nadále hlasuje dvěma třetinami odevzdaných hlasů a současně nadpoloviční většinou všech poslanců.

Smlouva z Nice tuto obrannou proceduru doplňuje možnosti vyslat pozorovatele. K vyslání pozorovatele stačí pouze souhlas čtyřpětinové většiny v Radě. Na přijetí základního rozhodnutí o „existenci zřejmého nebezpečí“ porušení hodnot Evropské unie navazuje již hlasování kvalifikovanou většinou, které může vést až k odebrání hlasovacích práv v Radě. Novinkou je dále výčet iniciátorů takového hlasování. Vedle jedné třetiny členských zemí Evropské unie a Komise může dát podnět ke stíhání členské země také Evropský parlament.⁴⁴

Smlouva z Nice také přináší změny na poli sociální politiky, vztahů s třetími zeměmi a například také v oblasti justiční a policejní spolupráce, kde mimo jiné zakládá soudní jednotky pro spolupráci, tzv. Eurojust, což je možné považovat za výsledek úspěšné obhajoby francouzského stanoviska.

4.4.3 Limity a důsledky Smlouvy z Nice

Přijetí *Smlouvy z Nice* je jednoznačným předělem v řešení institucionálních otázek Evropské unie. Tento dokument je možné hodnotit jako akcelérátor dalšího rozvoje integrace, a to především díky rozšíření hlasování kvalifikovanou většinou v Radě. Tuto prozatím poslední revizi smluv je dále nutné ocenit jako zásadní krok z důvodu potvrzení modelu tzv. vícerychlostní Evropy, založeného již *Amsterdamskou smlouvou*.

Jednoznačně pozitivní hodnocení je možné *Smlouvě z Nice* udělit také z hlediska dalšího rozšíření. Dokument v technické rovině odblokoval realizaci rozšíření a současně neopomněl zajistil Unii co největší prostor pro rozhodování. Smlouva neporušuje strategii rozšiřování Unie ani z hlediska stanovení limitů jednotlivých kandidátských vln, a v zásadě ani z hlediska časového. Smlouva pouze konstatuje, že nové rozdělení mandátů v Evropském parlamentu bude platné počínaje 1. lednem 2004. V této souvislosti smlouva obsahuje závazek, že do této doby budou s novými členskými zeměmi podepsány odpovídající dokumenty o vstupu. Noví členové však nejsou nijak přesněji specifikováni. Cílem tohoto ustanovení je bezesporu tlak na účast nových členských zemí ve volbách do Evropského parlamentu v roce 2004. Proti tomuto příslibu Unie však stojí datum 1. ledna 2005, které je momentem přehodnocení vlivu členských zemí v Komisi a v Radě. Současné náročné ošetření rozhodovacího mechanismu a citlivost jednání o této položce nenasvědčují tomu, že by Unie přistoupila k další revizi poměru hlasů a počtu komisařů ještě před tímto datem.

Navzdory těmto nejasnostem je možné *Smlouvu z Nice* označit za jednoznačný přínos pro proces rozšiřování. Bez ohledu na pravděpodobně pouze formální tlak na podpis dohod o vstupu před datem konání voleb do Evropského parlamentu se jedná nejenom o jednoznačný příslib přijetí nových členských států, ale také o technické ošetření takového kroku.

Analýzou *Smlouvy z Nice* ovšem nezjišťujeme pouze odblokování procesu rozšíření. *Smlouva z Nice* je současně zajímavým dokladem postupující supranacionalizace evropské integrace. Vyjma již zmíněného posunu v hlasování kvalifikovanou většinou a odpovídajícího většího vlivu Evropského parlamentu pomocí spolurozhodovací procedury smlouva vykazuje celou řadu dalších supranacionálních rysů. Příkladem může být téměř kompletní odklon od jednomyslnosti v pří-

padě volby čelných reprezentantů Unie. Zavedením hlasování kvalifikovanou většinou při volbě předsedy Komise nebo Vysokého zmocněnce pro SZBP se členské státy vzdávají možnosti blokovat rychlost dalšího integračního posunu, protože personální vliv čelných představitelů nadnárodní struktury Unie je pro definování priorit dalšího vývoje určující, a to navzdory silnému postavení Evropské rady.

Jako každopádně sporný je možné hodnotit krok směrem k většinovému hlasování v případě porušování základních hodnot Společenství. Přijetí takového kroku je nicméně z hlediska Unie pochopitelné, zvláště v situaci, kdy větší počet členských států bude prohlubovat koaliční charakter jednání v Unii. Postih členského státu se zavedením čtyřpětinové většiny v Radě stává opravdu reálným nástrojem Unie. Spojenectví jednotlivých zemí je tímto krokem neutralizováno a postih členské země je odblokován. Jedinou „záchrannou brzdou“ v metodice postihu je Evropský parlament, pro nějž je dosažení vysokého kvora, srovnatelného s procedurou odvolání Komise, poměrně těžko dosažitelné.

Supranacionální charakter *Smlouvy z Nice* dokládají tedy celkem tři úrovně odevzdání suverenity směrem k nadnárodní autoritě. V první řadě je to posun na poli standardního hlasování v Radě ministrů, kde zůstala jednomyslnost pouze ve velice omezeném okruhu oblastí. Dále je to ztráta práva ovlivňovat charakter nadnárodní autority prostřednictvím jednomyslné volby předsedy Komise a konečně také ztráta veta v případě porušení základních hodnot Unie. Všechny tři úrovně pouze zvyšují vliv Evropského parlamentu, který je schopen zablokovat nevyhovující legislativu, odvolat Komisi a v neposlední řadě zabránit postihu vůči vybranému členskému státu.

Navzdory výše charakterizovanému posunu *Smlouvy z Nice* je nutné konstatovat také určité limity tohoto dokumentu. Smlouva v mnoha ohledech nesplnila původní očekávání některých optimističtějších pozorovatelů, ať již z řad představitelů členských zemí, nebo veřejnosti. Dokument nepřispěl ke zpřehlednění celého souboru primárního práva a tím i pravomocí jednotlivých orgánů. Námitka v podobě tvrzení, že revize formální stránky primárního práva nebyla prioritou smlouvy, není zcela adekvátní. Úkolem mezivládní konference bylo přispět k transparentnosti institucionální soustavy a její kořeny jsou výhradně v dokumentech primárního práva, takže jeho alespoň částečné zpřehlednění je nutné považovat za součást institucionální revize.

Další výhrady vůči textu *Smlouvy z Nice* jsou svázány s absencí konečného řešení složení Komise. Text smlouvy pouze naznačuje možné alternativy rotace, která musí být provedena tak, aby zajišťovala rovné zastoupení všech členských států. Podobně nevyřešeným problémem je otázka předsednictví Unie, jehož stávající mechanismus není schopen zajistit efektivní a hlavně rovný přístup k instituci předsedy pro všechny členské země. Tato otázka se stejně jako

konečná reforma Komise bezpochyby stane velice aktuální, zvláště z toho důvodu, že s rostoucím podílem hlasování kvalifikovanou většinou bude význam Evropské rady pro členské státy postupně narůstat. Jistým vysvětlením absence řešení těchto otázek je pravděpodobně delší období nutné k začlenění všech dvanácti kandidátských zemí. Absence odpovídajícího řešení je pochopitelná také z toho důvodu, že se jedná se o otázku odsouvanou několik desítek let.

¹ Viz Adapting the Institutions to make a Success of Enlargement in http://europa.eu.int/comm/archives/igc2000/offdoc/index_en.htm#contributions

² CONFER 4750/00

³ Viz The Institutional implications of Enlargement in http://www.europa.eu.int/igc2000/repoct99_en.htm

⁴ Viz Adapting the Institutions to make a Success of Enlargement in http://europa.eu.int/comm/archives/igc2000/offdoc/index_en.htm#contributions

⁵ Komise ve snaze zaujmout fundovaný postoj požádala o analýzu tohoto bodu Centrum Roberta Schumana na Evropském univerzitním institutu ve Florencii, kde byla vypracována tzv. Základní smlouva Evropské unie. Institut navrhoval nahrazení Smlouvy o EU touto Základní smlouvou s tím, že smlouvy zakládající Evropská společenství by zůstaly v platnosti. Viz IP/00/786 z 14. 7. 2000.

⁶ CONFER 4733/00

⁷ tamtéž

⁸ CONFER 4726/00

⁹ CONFER 4806/1/00

¹⁰ www.europa.eu.int/comm/archives/igc2000/offdoc/memberstates/uk/index_en.htm

¹¹ tamtéž, oddíl 69

¹² tamtéž, oddíl 74

¹³ CONFER 4721/00

¹⁴ tamtéž

¹⁵ CONFER 4760/00

¹⁶ CONFER 4774/00

¹⁷ CONFER 4719/00

¹⁸ tamtéž, oddíl E

¹⁹ CONFER 4717/00

²⁰ CONFER 4746/00

²¹ CONFER 4746/00

²² CONFER 4751/1/00 REV 1

²³ tamtéž

²⁴ CONFER 4723/00

²⁵ CONFER 4722/00

²⁶ CONFER 4723/00

²⁷ tamtéž

²⁸ CONFER 4712/00

²⁹ CONFER 4778/00

³⁰ Návrh Smlouvy z Nice, SN 533/00, příloha 2

³¹ Blíže viz Protokol o statutu Soudního dvora, Návrh Smlouvy z Nice, SN 533/00, příloha 5

³² Návrh Smlouvy z Nice, SN 533/00, příloha 2

³³ Návrh Smlouvy z Nice, SN 533/00, Protokol o rozšíření Evropské unie, článek 4

³⁴ tamtéž

³⁵ Smlouva o ES revidovaná Návrhem Smlouvy z Nice, SN 533/00, článek 217

³⁶ tamtéž, článek 214

³⁷ Návrh Smlouvy z Nice, SN 533/00, Protokol o rozšíření Evropské unie, článek 3

³⁸ tamtéž

³⁹ Smlouva o EU revidovaná Návrhem Smlouvy z Nice, SN 533/00, Hlava 5

⁴⁰ Ustanovení o zesílené spolupráci z Návrhu Smlouvy z Nice, SN 533/00, str. 12–15

⁴¹ tamtéž, str. 15

⁴² tamtéž, str. 16

⁴³ tamtéž, str. 19

⁴⁴ Smlouva o EU revidovaná Návrhem Smlouvy z Nice, SN 533/00, článek 6 a 7