

Evropská unie po Amsterdamu

Evropská unie (EU) představuje velice komplikovaný fenomén zastřešující patnáct geograficky, politicky, ekonomicky a kulturně odlišných členských států. EU je rozsáhlým ekonomickým seskupením sjednoceným na nadnárodní úrovni a současně také vyjádřením politické jednoty zemí spolupracujících na realizaci tzv. společných politik, komunitárních akcí a programů. Balancování mezi realizováním národních zájmů sdružených zemí a zájmem nadnárodního celku ve svém důsledku vyústily k pojmání EU jako jedinečné kategorie *sui generis*. Ani po důkladném zkoumání totiž není možné EU přesvědčivě zařadit mezi standardní mezinárodní organizace a stejně tak ji není možné označit za určitou formu soustátí. K čitelnosti událostí a rozhodnutí odehrávajících se na půdě EU nepřispívá ani komplikovaná institucionální struktura, jejíž neprůhlednost je však pouze důsledkem prolínání obou krajních integračních modelů.ⁱ

Bipolární rozdělení světa implikující prvek konzervace mezinárodních vztahů do jisté míry způsobilo, že EU aktivně neřešila otázky své vlastní institucionální čitelnosti a budoucího vývoje. V průběhu této doby EU rozvíjela hospodářskou integraci a politickou dimenzi sjednocení ponechávala v sekundární rovině. Skutečný rozvoj zahraničně politických vztahů Společenství je spjat až s nástupem devadesátých let. Na prosincovém summitu zemí EU v Římě v roce 1990 byla diskutována nutnost reagovat na nové podmínky mezinárodních vztahů po ukončení studené války a v neposlední řadě také postoj Společenství k rozsáhlé vlně žádostí o vstup. Více než rok trvající mezivládní konference měla za výsledek kompletní přehodnocení zakládajících smluvních dokumentů Společenství, tedy *Smlouvy o EHS* a *Smlouvy o EURATOM* a také *Smlouvy o ESUO*.ⁱⁱ Jejím výsledkem byla 7. února 1992 *Smlouva o Evropské unii*, známá také pod označením "*Maastrichtská smlouva*". Dokument obohatil Společenství o dimenzi politické jednoty postavené na společné zahraniční a bezpečnostní politice (SZBP - 2. pilíř), o harmonizaci oblasti justice a vnitra (JaV - 3. pilíř) a konečně také o koncepci evropského občanství.ⁱⁱⁱ Součástí *Smlouvy o EU* se stal rovněž přesný harmonogram Hospodářské a měnové unie (HMU), která se připojila k nadnárodně spravovaným oblastem jako je společná obchodní politika, zemědělství,

doprava a politika veřejné soutěže. Význam kvalitativního i kvantitativního posunu obsaženého v textu *Smlouvy o EU* dokládalo ratifikační řízení, v němž veřejnost signalizovala nedostatek transparentnosti celého procesu sjednocení a malou připravenost na nadcházející změny.^{iv}

Mezivládní konference II.

Závažnost úkolů zakotvených do *Smlouvy o EU* si vyžádala revizi cílů na mezivládní konferenci svolané na základě ustanovení článku N *Smlouvy o EU*. Cílem plánované tzv. druhé mezivládní konference mělo být potvrzení, či naopak zamítnutí změn obsažených ve *Smlouvě o EU* s důrazem na HMU a integrační posun ztělesněný v SZBP a JaV. Výchozím bodem pro svolání konference se stala *Zpráva o fungování Smlouvy o EU* prezentovaná Evropskou komisí 10. května 1995. Evropská komise se v dokumentu soustředila na zdůraznění možných ohrožení spojených s odlišnými intenzitami politických, ale i hospodářských vztahů v rámci Unie.^v V centru její pozornosti bylo především přiblížení se evropským občanům pomocí většího zpřehlednění ústavního práva Unie a reforem institucionálního systému. Další návrhy Evropské komise se týkaly řešení obtíží v oblasti nezaměstnanosti, znečišťování životního prostředí a boje se zločinností. V centru pozornosti Komise se ocitly rovněž otázky zahraničně bezpečnostní identity EU a problematiky JaV.

Na *Zprávu Evropské komise o fungování Smlouvy o EU* navázala práce tzv. reflexní skupiny vytvořené v Messině 2. června 1995. Úkolem útvaru složeného z představitelů členských států, Evropského parlamentu a Komise byla příprava výchozího materiálu přímo pro jednání mezivládní konference. Reflexní deklarovala následující priority: rozšiřování, přechod do třetí fáze HMU, novelizaci vlastních zdrojů a finanční perspektivy, změny spojené s dopadem rozšíření a budoucnost Západoevropské unie (ZEU) v souvislosti s ukončením její existence v roce 1998. Potvrdila také zájem o “zjednodušení a vyjasnění činnosti institucí”.^{vi} Témata navrhovaná Evropskou komisí a následně potvrzená reflexní skupinou byla přijata na prosincovém summitu v Madridu v roce 1995 jako priority programu.

Detailní příprava nicméně nedokázala zabránit složitosti celého jednání, které si po svém

zahájení Turínu 29. března 1996 vyžádalo svolání dvou summitů do Dublinu na říjen a prosinec 1996 a neoficiálního květnového summit nejvyšších představitelů zemí EU v Nordwijku v následujícím roce. Ukončení náročných jednání proto bylo také proti předpokladu posunuto až na 16. - 17. června 1997 do Amsterdamu. Odsouhlasená politická dohoda s označením tzv. *Amsterdamská smlouva* byla podepsána 2. října 1997 na úrovni ministrů zahraničních věcí a po ratifikaci všemi členskými státy vstoupila v platnost 1. května 1999.

Amsterdamská smlouva

Amsterdamská smlouva se liší od dřívějších revizí ústavního práva zejména kvůli pokusu konsolidovat veškerý smluvní rámec EU přečíslováním původních nezřetelných smluvních kompilátů.^{vii} Tento dokument také mění charakter EU jak z hlediska politik, tak z hlediska nových nástrojů. Již úvodní články revidované *Smlouvy o EU* signalizují posun v odhodlání upevnit homogenitu Společenství. Smlouva zavádí alternativu pro postih členských zemí porušujících “zásady svobody, demokracie, právního státu, lidská práva a zásady společné členským státům”.^{viii} Jedná se o zcela nový nástroj, jehož zakotvení do ústavní legislativy je nutné hodnotit z hlediska plánovaného rozšíření. Pro EU představuje tento článek způsob jak zabránit případnému rozložení EU, když bude čelit obstrukcím méně odpovědných států jednajících bez dostatečné znalosti integračního procesu.

Následující novinkou v textu *Amsterdamské smlouvy* je článek zavádějící “užší spolupráci”^{ix}, což je v praxi alternativa umožňující nastoupit cestu tzv. vícerychlostní Evropy. Jedná se o návrh postupovat ke společnému závaznému cíli v rámci několika časových alternativ. Představení “užší spolupráce” přirozeně obsahuje obranu proti situacím, kdy by mohlo být rychlejšího postupu určité skupiny zemí použito proti stávajícím společným politikám a programům, proti občanství Unie a souvisejícím principům rovnosti a diskriminace, omezením obchodu a volné soutěže. Článek zavádějící tuto diferenciovanou, nebo jinak také tzv. flexibilní integraci garantuje dodatečně členských zemí do užší a rychlejší skupiny a zmiňuje také alternativu jak flexibilnějšímu postupu zabránit. V případě, že by se členské státy cítily ohroženy novou iniciativou mohou z “důležitých důvodů národní politiky” použít veto

a zastavit rychlejší postup partnerských států.^x

Výčet změn ukotvených v Amsterdamské smlouvě s všeobecných dopadem je nutné přiřadit také upřesnění definice evropského občanství. Tuto v minulosti spornou položku *Amsterdamská smlouva* řeší konstatováním, že evropské občanství nenahrazuje občanství národní, což ostatně Unie již několikrát deklarovala v průběhu let 1992 - 1993.^{xi} Vazba na evropské občany je ve Smlouvě také posílena právem komunikovat s evropskými orgány v jedenácti úředních jazycích Společenství.^{xii}

Z hlediska veřejného života se v centru pozornosti ocitly změny uskutečněné na poli politik. Dominantou *Amsterdamské smlouvy* je koordinace politiky zaměstnanosti pomocí tzv. "koordinované strategie zaměstnanosti".^{xiii} Odpovědnost za boj s nezaměstnaností zůstává na členských státech a orgány Společenství se v ní stávají platformou pro konzultaci. Ochota Velké Británie připojit se k *Protokolu o sociální politice* měla za následek rozšíření ustanovení zaměřených na sociální politiku a v neposlední řadě je třeba zmínit posun v oblasti ochrany zdraví, práv spotřebitele a péče o životní prostředí.

Amsterdamská smlouva byla revizí *Smlouvy o EU* a proto se a napětím očekávaly změny v první řadě jejího pomyslného piliřového uspořádání. Ačkoliv Amsterdam fakticky potvrdil všechna dřívější rozhodnutí, došlo k několika změnám narušujícím třídění agendy z Maastrichtu. Otázky vízové, azylové a přistěhovalecké politiky, které *Smlouva o EU* skrývala pod svým 3. piliřem včlenila *Amsterdamská smlouva* do 1. piliře. Úplnou komunitarizaci této problematiky však podmínila pětiletou ochrannou lhůtou s jednomyslným hlasováním.^{xiv} Smlouva mimo jiné nijak nenarušila stávající výjimky, které v případě pohybu osob platí pro Velkou Británii a Irsko v celém rozměru Hlavy IV a pro Dánsko pouze v oblasti přistěhovalecké a azylové politiky.^{xv} Po provedení změn zakotvených v *Amsterdamské smlouvě* se tedy součástí 3. piliře stala pouze spolupráce policie a justice v trestních věcech.

Amsterdamská rekonstrukce se dotkla také 2. piliře zaměřeného na problematiku SZBP. Zkušenosti EU s neschopností zajistit dostatečnou efektivitu společných akcí a akceschopnost Unie *Amsterdamská smlouva* odstraňuje novým způsobem hlasování. Jedná se o tzv. konstruktivní abstenci

umožňující členskému státu nepodpořit, nepodílet se na společné strategii a zároveň neznemožnit její přijetí ostatním členskými zeměmi Unie.^{xvi} Použití této formy hlasování je přirozeně omezeno způsobem zaručujícím transparentnost a legitimnost přijímaného postoje. *Amsterdamská smlouva* nabízí členským státům na poli SZBP novou možnost postoje, aniž by bylo porušeno jejich právo vetovat nějaký zahraničně politický krok “z důležitých důvodů národního zájmu”. Smlouva rovněž přispívá k lepší čitelnosti postojů EU k zahraničně politickým událostem. Zřizuje úřad Vysokého zmocněnce pro SZBP reprezentujícího Unii navenek.^{xvii} *Amsterdamská smlouva* zaujala rovněž ukotvením vazeb EU na ZEU, kterou pověřuje provádění akcí peacekeeping a humanitárních operací.

Budoucnost evropských institucí

Ačkoliv *Amsterdamská smlouva* obsahuje velké množství výše nastíněných změn, znamenalo její přijetí v jistém smyslu zklamání. Jádrem skepse byla neschopnost členských států EU dosáhnout dohody o institucionálních otázkách, jejichž vyřešení je základem pro splnění stanovených úkolů a v neposlední řadě podmínkou plánovaného rozšíření. Amsterdam obsahoval pouze několik bodů jako například omezení počtu poslanců Evropského parlamentu, rozšíření používání tzv. spolurozhodující procedury a například větší transparentnost rozhodování v Radě. Při bližším zkoumání zaznamenáme také větší vliv Evropského parlamentu na volbu předsedy Komise, jehož postavení je v *Amsterdamské smlouvě* rovněž posíleno. Další body diskuse o reformě institucí již nezískaly všeobecnou podporu a proto se staly obsahem “Protokolu o orgánech vzhledem k rozšíření Evropské unie.” Jeho obsah je dán nastíněním dvou základních variant vývoje. První z nich počítá s rozšířením o maximálně pět zemí, což implikuje odebrání druhého komisaře velkým zemím a předpokládá úpravu hlasovacích mechanismů v Radě. Druhou variantou je vzrůst počtu členských zemí na dvacet s následným svoláním zvláštní mezivládní konference nad tématem institucionální reformy.

Hledání důvodů neschopnosti EU postoupit v řešení institucionální problematiky nás přivádí ke konfrontaci zájmů malých a velkých zemí. Princip zastoupení v orgánech Společenství, který byl v roce 1952 založen jako systém zvýhodňující malé státy, již dnes nevyhovuje. Utváření koalic členských států

při rozhodování ohrožuje zájmy velkých zemí usilujících o zachování dostatečného vlivu, jenž by jim zajistil kontrolu nad vynakládanými finančními prostředky do rozpočtu Unie. Složitost dohody malých a velkých států a také politický rozměr principu reprezentace v EU znemožňují nalezení řešení. Mezivládní konference a výsledná *Amsterdamská smlouva* nepřinesly žádné řešení. Naléhavost této otázky stále trvá, což dokládá také zahájení další mezivládní konference 14. února 2000 zaměřené výhradně na téma evropských institucí.

ⁱ Blíže k vlivu integračních přístupů na dynamiku integrace a instituce Společenství viz Pitrová, M.: *Institucionální struktura EU*, Brno 1999

ⁱⁱ *Smlouva o Evropském společenství uhlí a oceli* (ESUO) byla podepsána 18. 3. 1951 v Paříži Německem, Francií, Itálií, Belgií, Nizozemím a Lucemburskem a založila nadnárodně spravovaný společný trh s uhlím a ocelí. *Římské smlouvy* zahrnují *Smlouvu o Evropském hospodářském společenství* (EHS) a *Smlouvu o Evropském atomovém společenství* (EURATOM). Obě byly podepsány v Římě 15. 3. 1957 a založily společný trh pro atomovou energii a trh s volným pohybem zboží, osob, služeb a kapitálu.

ⁱⁱⁱ *Smlouva o EU* je připodobňována na modelu tzv. Maastrichtského chrámu, jehož prvním pilířem je agenda ES (EHS), druhým pilířem společná zahraniční a bezpečnostní politika a třetím oblast justice a vnitra. Z hlediska přijímání rozhodnutí je pouze první pilíř považován za nadnárodní, tedy výhradně v kompetenci orgánů Společenství a ve zbývajících dvou je rozhodováno mezivládně, tedy s převahou jednomyslného hlasování v Radě.

^{iv} Ratifikační proces byl neúspěšně ukončen v Norsku, v Dánsku byla *Smlouva* přijata referendem až na druhý pokus. Obtíže vykazovala také Francie, kde byl výsledek referenda byl velice těsný, Británie, která spojila hlasování o Maastrichtu s otázkou důvěry a Německo, kde byla *Smlouva o EU* zkoumána Ústavním soudem. Výsledkem politické nejednotnosti všech členských států bylo rozhodnutí o udělení výjimek (opt-out) Velké Británii a Dánsku.

^v Zpráva o fungování *Smlouvy o EU*, příloha Mezinárodní politiky číslo 7 roku 1995

^{vi} Postupová zpráva předsedy reflexní skupiny pro mezivládní konferenci 1996, příloha Mezinárodní politiky číslo 10, 11, 12 z roku 1995

^{vii} *Amsterdamská smlouva* reviduje text *Smlouvy o ES*, což je fakticky původní *Smlouva o EHS* přejmenovaná *Amsterdamskou smlouvou*. Text tedy novelizuje všechny dosavadní změny ve *Smlouvě o ES* a *Smlouvě o EU*.

^{viii} *Smlouva o EU* revidovaná *Amsterdamskou smlouvou* článek 6 a 7

^{ix} *Smlouva o ES* revidovaná *Amsterdamskou smlouvou* článek 11

^x tamtéž článek 11

^{xi} tamtéž článek 17

^{xii} tamtéž článek 21

^{xiii} tamtéž článek 3

^{xiv} tamtéž článek 61

^{xv} Protokol o postavení Spojeného království a Irska a Protokol o postavení Dánska příloha *Amsterdamské smlouvy*

^{xvi} *Smlouva o EU* revidovaná *Amsterdamskou smlouvou*, článek 23

^{xvii} tamtéž článek 18

