

Příspěvek do diskuze o budoucím uspořádání Evropské unie

Bertelsmann Foundation and Center for Applied Policy Research (eds.): Thinking Enlarged – The Accession Countries and the Future of the European Union. 1st ed. Gütersloh: Bertelsmann Foundation Publishers, 2001, 55 stran, ISBN 3-89204-629-8.

Ke vzniku tohoto dokumentu přispěl záměr *Bertelsmannovy vědecké nadace* a *Centra pro aplikovaný politický výzkum (CAP)* při Univerzitě Ludvíka Maxmiliána v Mnichově zapojit odborníky na evropskou integraci z kandidátských zemí do probíhající diskuze o nutných budoucích reformách Evropské unie (EU) a konfrontovat jejich názory s názory expertů ze stávajících členských států EU. Tento záměr byl motivován především snahou napomoci k překonání určité mezery, která stále existuje mezi diskuzemi o budoucnosti EU ve stávajících a budoucích členských státech. Za tímto účelem vznikla osmnáctičlenná skupina, sdružující výzkumníky z České republiky, ze Slovenska, z Maďarska, z Polska, z Estonska, ze Slovinska, z Rumunska, z Bulharska, z Malty, z Německa, z Velké Británie a z Francie, jež byla pojmenována *Villa Faber Group* (mnichovské sídlo CAP).¹ Uvedená skupina se několikrát sešla k brainstormingům na různých místech Evropy. Na základě jejich hlavních myšlenek vznikla pak recenzovaná zpráva, jež byla sestavena a editována skupinou vědeckých pracovníků CAP.

Výsledný dokument si neklade za cíl odpovědět na celý rozsáhlý komplex otázek spojených s budoucí reformou EU, ale zabývá se pouze třemi vybranými tematickými okruhy, které mají mimořádný význam především pro kandidátské země. Konkrétně jde o problematiku demokratické správy veřejných věcí v budoucí rozšířené EU (*democratic governance*), o komplexní bezpečnost (*comprehensive security*) a o aspekt solidarity a spolupráce v budoucí EU (*solidarity and co-operation*). Každá ze tří uvedených hlavních částí zprávy obsahuje stručný rozbor stávající situace v dané oblasti a nastínění možných opcí pro další vývoj integračního procesu. V některých případech jsou rovněž uvedeny návrhy konkrétních institucionálních opatření, jež by měla být přijata v zájmu hladkého fungování EU po rozšíření, jakož i v zájmu rychlého a rovnoprávného zapojení nových členských států do všech aktivit Unie.

První část zprávy se ve svém úvodu zabývá obecnými problémy legitimacy EU a jejich institucí. Na úrovni EU lze podle ní v současné době chápat legitimitu ve dvojím smyslu – jednak jako legitimitu delegovanou jednotlivými národními státy, které k tomu mají demokraticky získaný mandát od svých občanů, jednak jako legitimitu přímo odvozenou od vůle evropských občanů. Autoři se obecně přimlouvají za co největší posílení komunitární metody (*Community method*), která dokáže účelně spojovat oba aspekty a nalézat mezi nimi určitou rovnováhu: „*Komunitární metoda se zdá být nejlepším existujícím způsobem smíření a vybalancování demokracie založené na národních státech a demokracie založené na občanech, přičemž zároveň zajišťuje rámec pro efektivní vládnutí (effective governance)*.“² Nejdůležitějšími prvky této metody jsou podle názoru autorů Rada ministrů, reprezentující legitimitu danou jednotlivými národními státy, Evropský parlament, reprezentující evropskou veřejnost, a Evropská komise, představující velmi výkonný a profesionální prvek evropské administrativy, jenž dokáže do velké míry působit nezávisle na konkrétních zájmech jednotlivých členských států, stojící v systému někde mezi dvěma výše uvedenými orgány.³ Dále doporučují posílení demokratického politického procesu a větší zapojení evropských občanů do tohoto procesu. Výsledkem by mělo být mj. iniciování procesu postupného vzniku společného evropského politického národa (*European demos*), spojeného se společnou evropskou politickou identitou, s politickou kulturou

a s veřejnou sférou.⁴ Tento proces autoři nechápu jako postupné odbourávání národních států, ale pouze jako doplňování stávajících národních identit vyšší společnou identitou.

V první části se autoři dále vyjadřují ke všem čtyřem bodům agendy, vytyčené na zasedání Evropské rady v Nice, tj. ke zjednodušení zakládajících smluv, k budoucímu statusu Charty základních práv, k přesnějšimu vymezení kompetencí mezi orgány EU a členskými státy, jakož i k úloze národních parlamentů v celém procesu evropské integrace.

Zpráva doporučuje zjednodušení a zpřehlednění stávajícího smluvního rámce. Toho by mělo být dosaženo mj. vytvořením nové *konstituční smlouvy*, která by deklarovala základní cíle integračního procesu, vymezovala by kompetence jednotlivých institucí a zahrnula by rovněž Chartu základních práv. Zároveň by zrušila současnou dichotomii mezi Evropskými společenstvími (ES) disponujícími právní subjektivitou a EU bez právní subjektivity, jež představuje značně složitou právní konstrukci nemalou měrou přispívající ke složitosti a netransparentnosti celého procesu pro evropské občany. Nahradila by ji jednotnou právní osobou, integrující do sebe funkce a úkoly ES a EU.⁵ Tímto způsobem by rovněž došlo k odstranění již překonaného a zbytečně složitého systému tří pilířů integrace (ekonomická integrace, společná zahraniční a bezpečnostní politika a spolupráce v oblasti justice a vnitra).

Záležitosti a vztahy, které by nebyly předmětem konstituční smlouvy, by byly upraveny prostřednictvím dohod nižší právní kategorie. Toto řešení autoři považují za určitý kompromis, neboť přijetí plnohodnotné evropské ústavy nepokládají za realistické.

První část zprávy obsahuje rovněž některé další konkrétní návrhy, týkající se prohloubení demokratických principů fungování EU. Patří sem např. větší zapojení národních parlamentů do politického procesu na unijní úrovni, a to nejen posílením konzultačních mechanismů, ale i vytvořením *Parlamentárního výboru subsidiarity*, složeného jak z národních, tak i z evropských poslanců. Ten by sloužil jako určitý odvolací orgán v případech kompetenčních sporů mezi jednotlivými úrovněmi moci a správy. Kromě toho autoři doporučují rozšíření procesu spolurozhodování do všech oblastí, v nichž se rozhoduje na základě kvalifikované většiny, jakož i rozšíření rozhodování kvalifikovanou většinou do oblasti hospodářské a sociální soudržnosti, sociální politiky i nepřímého zdanění.⁶ Rovněž navrhuje určité posílení pravomocí Evropského parlamentu, které by spočívalo v oprávnění schvalovat celý rozpočet EU a volit Evropskou komisi i jejího předsedu. Zejména poslední z uvedených návrhů má však malou reálnou šanci na prosazení v dohledné době.

Druhá část zprávy je zaměřena na oblast společné zahraniční a bezpečnostní politiky (SZBP), jakož i spolupráce v oblasti justice a vnitra. Pokud jde o první z uvedených oblastí, autoři doporučují další komunitarizaci (včetně rozšiřování oblastí rozhodování kvalifikovanou většinou), která by měla být spojena s posilováním a prohlubováním SZBP. Přitom cílem je posílení role EU jako svébytné entity mezinárodních vztahů, neboť „*žádný jednotlivý evropský stát není schopen čelit ohrožením výlučně na národní bázi*“.⁷ Z komunitarizace by měly být vyňaty pouze vojenské aspekty spolupráce, které by zůstaly doménou mezivládního přístupu. Dále se autoři přimlouvají za větší zapojení kandidátských států EU do procesu formulování společné politiky a její implementace.

K posílení role EU na světové scéně by měla přispět rovněž užší spolupráce mezi komisařem pro mezinárodní vztahy a vysokým představitelem EU pro SZBP. V dlouhodobé perspektivě si pak autoři dokáží představit sloučení obou úřadů, což by ovšem předpokládalo aplikaci komunitární metody v nevojenských aspektech SZBP. Podobné návrhy se vyskytují i v jiných reformních koncepcích.⁸

Nehledě na velmi pozitivní vztah k SZBP a na její další rozvíjení, však autoři zprávy odmítají jakoukoli možnost oslabení či zpochybnění transatlantické vazby, protože „*NATO musí zůstat primárním fórem pro koordinaci politiky mezi oběma břehy Atlantiku. Posílená a efektivní EU nesmí ani oslabit transatlantickou solidaritu, ani vést k izolaci od USA*“.⁹ Vyslovují dokonce názor, že budoucí rozšíření EU posílí transatlantickou dimenzi SZBP, neboť pro kandidátské státy, ať již jsou členy, nebo o členství teprve usilují, představuje

NATO klíčovou prioritou jejich zahraniční a bezpečnostní politiky. I přes jednoznačnou podporu transatlantických vztahů zpráva zároveň vyzývá k připravenosti na (zatím teoretickou) eventualitu amerického stažení z Evropy. V tomto případě by EU musela výrazně posílit své bezpečnostní kapacity.

Ve druhé části zprávy se na několika místech objevuje požadavek na posílení vazeb mezi vnější a vnitřní bezpečnostní politikou a na odstranění dosud převládající dichotomie obou oblastí, což souvisí s již zmíněnou snahou o překonání pilířového uspořádání EU. Tento požadavek je dán především tím, že při současném odděleném chápání obou sfér může v některých případech docházet k jejich vzájemnému konfliktu. V důsledku budoucího rozšíření přitom riziko takových konfliktů dále vzroste. Jako příklad autoři uvádějí nutnost vytvořit na východních hranicích některých nových členských států pevnou tzv. schengenskou hranici, jejíž režim dost výrazně zasáhne do mezilidských kontaktů a do příhraniční spolupráce mezi těmito státy a jejich východními sousedy. „*Pro EU bude přenesení schengenské hranice na východ znamenat nárůst konfliktu mezi jejími vnitřními a vnějšími bezpečnostními zájmy. Zabránění volnému pohybu osob zřízením schengenské hranice jde proti ideji ekonomické integrace jako zahraničněpolitického nástroje k dosažení politické stabilizace a ekonomického rozvoje.*“¹⁰

Výše uvedená obava patří k agendě tzv. *nových sousedství*, kterou se již dnes zabývají různé skupiny odborníků.¹¹ To se týká především Polska, kde by zavedení schengenského režimu na hranicích s Ukrajinou a s Běloruskem (včetně zavedení vízové povinnosti pro občany těchto států) mohlo znamenat výrazné oslabení přeshraniční spolupráce v tomto regionu, která má zásadní význam pro jeho ekonomiku. Necitlivé uplatnění schengenských pravidel by dále mělo dost bolestné důsledky pro Maďarsko, kde by mohlo dojít ke ztížení kontaktů s maďarskými etnickými minoritami v sousedních zemích. Zpráva vyzývá k tomu, aby veškeré návrhy legislativy v oblasti spolupráce ve věcech justice a vnitra byly posuzovány z hlediska možných dopadů na vztahy se sousedními nečlenskými státy (*neighbourhood impact assessment*), a k tomu, aby kandidátské země byly zapojeny do formulování politiky v oblasti sousedských vztahů se zeměmi východní a jihovýchodní Evropy.

Ve druhé části zpráva dále navrhuje vytvoření společné *evropské pohraniční stráže a evropské celní služby*, které by vykonávaly službu na vnějších hranicích EU.¹² Toto opatření by mělo přispět především k posílení důvěry mezi současnými a budoucími členskými státy v citlivé otázce propustnosti vnějších hranic a jejich ochrany před nelegální imigrací a pašováním. Vysoký stupeň důvěry v této oblasti by pak měl umožnit zachování maximální možné propustnosti východních hranic nových členských států. Zpráva neobsahuje však konkrétní návrhy, jak by mohly vypadat určité úlevy ve srovnání se standardním režimem.

Třetí část zprávy se věnuje problematice solidarity a spolupráce v rozšířené EU. Konstatuje, že solidarita představuje jednu – pochopitelně v žádném případě nikoli jedinou – ze základních hodnot, na nichž je Unie založena. Tato hodnota je přitom jedním z důležitých faktorů, který činí EU přitažlivou v kandidátských státech. V těchto zemích je solidarita chápána v širším slova smyslu, než je obvyklé ve stávajících členských státech, tedy nikoli pouze jako finanční transfery ve prospěch chudších regionů, ale též jako sdílení určitých hodnot.

Autoři rovněž poukazují na úzkou vazbu mezi solidaritou a demokracií při uskutečňování projektu Unie: „... *solidarita je jak předpokladem, tak i výsledkem demokratické praxe. Výstavba EU jako fungující demokratické instituce solidaritu mezi členskými státy nejen předpokládá, ale bude tuto solidaritu dále akumulovat.*“¹³ Po východním rozšíření EU dojde ke značnému zvýšení míry její heterogenity z hlediska sociálně-ekonomické úrovně jednotlivých regionů. Zvládnutí této situace bude od Unie vyžadovat, aby se ve větší míře než dosud stala *rozvojovým společenstvím*, které bude přikládat velkou důležitost sociálně-ekonomické soudržnosti členských států. Rozvojové společenství lze podle zprávy

definovat ve třech bodech: „*Za prvé, představuje společenství členských států, které sdílejí základní hodnoty a mají mnoho společného, což se týká rovněž jejich modelu demokracie, vlády zákona a evropské společnosti. Za druhé, jeho členové souhlasí s principem distributivní spravedlnosti, podle níž by méně vyspělé státy měly být společenstvím více podporovány... Za třetí, jeho členové souhlasí s funkčním sdružením svých národních suverenit, které bude vzrůstající měrou předmětem demokratické kontroly.*“¹⁴

Rovněž tato část zprávy doporučuje prohloubení a posílení komunitární metody, protože představuje „*institucionální mechanismus, který generuje politiku orientovanou na solidaritu a odfiltrovává jednostranné sledování národních zájmů*“.¹⁵ Vzhledem k důrazné podpoře komunitární metody na několika místech zprávy vyznívá však poněkud překvapivě návrh na převedení rozhodujících kompetencí v oblasti strukturální politiky na členské státy, které by podle názoru autorů měly mít plně ve svých rukou rozhodnutí, jak naložit s prostředky získávanými od EU ze strukturálních fondů (místo dosavadní praxe, kdy je rozhodující část strukturální pomoci orientována přímo na jednotlivé regiony, které jsou podle kritérií EU zařazeny mezi oblasti, jež mají na takovou pomoc nárok).¹⁶ Podobným způsobem se již nyní rozhoduje o prostředcích z *Kohezního fondu*, který však v pravém slova smyslu nepatří ke strukturálním fondům. Kritérium pro nárok na uvedou pomoc by nyní bylo zásadně uplatňováno na celé státy, nikoli tedy na jednotlivé regiony.

Pouze okrajová pozornost je ve zprávě věnována aktuální a politicky velmi citlivé otázce reformy *společné zemědělské politiky* Evropské unie. Autoři pouze navrhuji pokračovat v její reformě s tím, že prostředky určené k rozvoji venkova by měly být plně integrovány do strukturálních fondů. Z toho vyplývá, že by členské státy mohly samy rozhodnout, zda je použijí k tomuto účelu nebo k jiným rozvojovým účelům (viz výše). Zbývající prostředky na zemědělskou politiku by prý měly být použity především na modernizaci agrárního sektoru EU.¹⁷

Výše uvedený návrh je motivován zájmem kandidátských zemí, aby po jejich vstupu do EU byla rozhodující část dostupných strukturálních prostředků orientována na ně, neboť budou většinou představovat nejchudší oblasti Unie. Z hlediska dlouhodobého zájmu celé EU je však proti němu možné vyslovit určité výhrady. Převedením kompetencí na členské státy by se totiž ztratila důležitá „přidaná hodnota“ stávající podoby strukturální politiky. Uplatňovaný přístup umožňuje totiž komparativní pohled na území všech členských států jako na jeden celek a v tomto rámci sledování společných cílů, které přitom nejsou nahodilé, ale vycházejí z určitých sdílených hodnot EU. Na tomto základě je pak možné usilovat – byť pochopitelně s relativně malými disponibilními finančními prostředky – o celounijně pojatou sociálně-ekonomickou kohezi, směřující k postupnému reálnému vyrovnávání materiálních podmínek života lidí bez ohledu na to, zda žijí v metropolích, v menších městech nebo na venkově a v ekonomicky dynamických či méně dynamických regionech. Stávající podoba strukturální politiky (jejíž podstatná část je určena na regionálně definované cíle) tak představuje mj. důležitý „materiální základ“ postupného profilování společných evropských hodnot, které jsou předpokladem k upevňování společné evropské identity. Přenechání rozhodovacích pravomocí o dostupných strukturálních prostředcích pouze na rozhodnutí jednotlivých členských států přináší riziko, že tyto prostředky budou utraceny na různé v podstatě centralizačně orientované projekty, prosazené vrcholnými politickými establishmenty jednotlivých zemí (toto riziko je samozřejmě větší v případě centralisticky fungujících států než u decentralizovaných států).

Realizace výše uvedeného návrhu by navíc vedla k tomu, že by chudé regiony bohatších států přestaly být podporovány ze strukturálních fondů, což by vedlo k narušení společných kohezních cílů Unie, snažících se o vyrovnávání životních podmínek všech občanů EU, neboť lidé žijící v relativně chudých nebo strukturálně postižených regionech relativně bohatších zemí jsou znevýhodněni téměř ve stejné míře jako občané celkově chudších zemí. Neexistuje přitom žádná záruka, že by vlády bohatších zemí dokázaly výpadky příjmů ze strukturálních fondů svým chudším regionům ihned účinně kompenzo-

vat. Podobným prizmatem je možné se dívat rovněž na návrh uplatňovat princip *makroekonomické kondicionality* při poskytování prostředků ze všech strukturálních fondů (dosud pouze u Kohezního fondu). Realizace tohoto návrhu by totiž vedla k tomu, že by občané některých chudších regionů mohli být „trestáni“ za případnou neadekvátní ekonomickou politiku své vlády, přičemž stávající systém umožňuje se tomuto riziku do určité míry vyhnout.

Zpráva celkově představuje velmi precizně sestavený a vnitřně konzistentní dokument, obsahující mnoho zajímavých myšlenek a originálních návrhů reflektujících aktuální problémy dalšího vývoje evropské ekonomické i politické integrace, které by si měli vyslechnout odpovědní politici představitelé.¹⁸ Není ho však možné považovat v pravém slova smyslu za komplexní návrh nutných změn ve fungování EU a jejích institucí, neboť jednak nezahrnuje celou aktuální reformní agendu a jednak jsou zde obsaženy návrhy přece jen poněkud „vychýleny“ ve prospěch zájmů současných kandidátských a výhledově nových členských států. Zpráva navíc obsahuje jak návrhy, týkající se podstatných institucionálních otázek tvořících součást stávající reformní agendy, která je zaměřena na nutné změny zakládajících smluv (např. návrh na rozšíření procedury spolurozhodování či návrh na vznik konstituční smlouvy), tak i soubor spíše dílčích návrhů, které by bylo možné uskutečnit beze změny smluv (např. vytvoření společné evropské pohraniční stráže a celní služby). Přesto však představuje významný příspěvek k probíhající reformní diskuzi, který by rozhodně měl být alespoň zčásti vzat v úvahu.

Jan Hřích

¹ Českou republiku v této skupině zastupoval Ing. Petr Pavlík, CSc., M.A., z Ústavu mezinárodních vztahů.

² Bertelsmann Foundation and Center for Applied Policy Research (eds.): *Thinking Enlarged – The Accession Countries and the Future of the European Union*. 1st ed. Gütersloh: Bertelsmann Foundation Publishers, 2001, s. 9.

³ Viz tamtéž.

⁴ Viz tamtéž.

⁵ Pojem EU se ovšem již dnes běžně používá jak ve smyslu geografickém (území všech patnácti členských států), tak právě ve smyslu určitého zastřešujícího pojmu zahrnujícího jak funkce Unie, tak i funkce ES. Toto používání však plně neodpovídá existující právní situaci, neboť výhradním držitelem právní subjektivity jsou i nadále ES, z čehož např. vyplývá, že všechny mezinárodní smlouvy jsou uzavírány jejich jménem.

⁶ Požadavek na spojení hlasování kvalifikovanou většinou s procesem spolurozhodování se objevuje i v dalších návrzích. Je obecně motivován obavou, že při rozhodování na základě kvalifikované většiny bez spolurozhodování Evropského parlamentu se vytrácí prvek parlamentní kontroly. Odrácenou stranou dalšího rozšíření procesu spolurozhodování je ovšem zvýšení administrativní náročnosti rozhodovacích procedur a jejich zpomalení. Alternativou by mohlo být zavedení důsledné transparentnosti do práce a rozhodování Rady ministrů.

⁷ Bertelsmann Foundation and Center for Applied Policy Research (eds.): cit. dílo, s. 23.

⁸ Viz např. Deklarace o budoucnosti Evropské unie, přijatá na zasedání Evropské rady, konaném ve dnech 14. a 15. prosince 2001 v Laeken. Dokumenty Evropské unie. Příloha Mezinárodní politiky, ročník XXVI, rok 2002, číslo 2, s. 6.

⁹ Bertelsmann Foundation and Center for Applied Policy Research (eds.): cit. dílo, s. 28.

¹⁰ Tamtéž, s. 31.

¹¹ Viz např. Kempe, Iris (ed.): *Beyond EU Enlargement*. Gütersloh: Bertelsmann Foundation Publishers, 2001.

¹² Viz Bertelsmann Foundation and Center for Applied Policy Research (eds.): cit. dílo, s. 33.

¹³ Tamtéž, s. 37.

¹⁴ Tamtéž, s. 38.

¹⁵ Tamtéž, s. 39.

¹⁶ Viz tamtéž, s. 40.

¹⁷ Viz tamtéž, s. 42.

¹⁸ Ve věci prezentace své zprávy vyvinuli iniciativu i sami autoři. Dne 26. 11. 2001 byla např. představena komisaři pro rozšíření Günter Verheugenovi, a to za účasti polské ministryně zahraničí Danuty Hübnerové a předsedy zahraničního výboru Evropského parlamentu Elmara Broka. Viz <http://euintegration.net>. Zpráva byla rovněž prezentována v týdeníku *European Voice*, vydávaném v Bruselu. Viz *European Voice*, 6.–12. 12. 2001, s. 14–15.