
Amsterodamská smlouva – institucionální reforma a inovace

Michal Klíma

Východiska – evoluční vývoj

První pohled na Amsterodamskou smlouvu v její institucionální části může navodit dojem, že se nic zvláštního neudálo.¹ Dokonce počáteční zprávy hromadných sdělovacích prostředků v této souvislosti hovoří o neúspěchu a o velkém zklamání z neuskutečněné zásadní reformy institucí Evropské unie. Autoři těchto článků či statí totiž absolutizují jen nejviditelnější stránku rozhodovacích procesů a institucí. Především absolutizují takové jevy, jako je složení Evropské komise (Komise), rozdělení hlasů v Radě ministrů (Rada) a hlasování kvalifikovanou většinou. Jestliže se v těchto oblastech nic nezměnilo, a pokud ano, tak jen v omezeném rámci, pak hovoří a píší o neúspěchu amsterodamského summitu.

Ovšem institucionální problematika Evropské unie se nevyčerpává pouze těmito tématy, i když jsou zcela oprávněně velmi významná. Je třeba přihlížet ke skutečnosti, že celý vývoj Evropských společenství byl vlastně víceméně evoluční. Vždyť federalistům se nepodařilo ihned po druhé světové válce vytvořit Spojené státy evropské. Nepodařilo se jim tedy schválit společnou evropskou ústavu, evropskou vládu, armádu atd. Ukázalo se, že tyto cíle byly ve své době příliš ambiciózní a že neodpovídaly realitě převažujícího chápání nezávislého, suverénního státu jako jediné možné základny pro politickou organizaci.

Proto se ve vývoji evropských integračních procesů prosadil spíše neofunkcionalistický přístup, který zdůrazňoval postupný vývoj (step by step). To platí i pro politickou dimenzi, jejíž součástí je institucionální struktura. Přitom nejde ani tolik o jednotlivé orgány, ale o celkový systém institucí, respektive o poměr sil mezi nimi. Jinak řečeno, jde o to, v jaké míře se vzájemně prosazují a omezují nadstátní a mezivládní principy. Jde o to, zda v procesu rozhodování převažuje vliv svou podstatou spíše nadstátní (Komise, Evropský parlament, Soudní dvůr), nebo víceméně mezivládní (Rada ministrů, Evropská rada).

Při analýze institucionálních změn – s ohledem na Amsterodamskou smlouvu – půjde tedy především o to zjistit, k jakým změnám došlo v rovnováze institucí Evropské unie. Budu proto zkoumat rozsah a směr těchto změn, které přispěly k významnému posunu v poměru sil. Především došlo k posílení postavení Evropského parlamentu vůči Komisi a Radě. Důležité jsou zároveň i změny ve vnitřní organizaci těchto tří institucí. Nezanedbatelným výsledkem je rovněž posílení úlohy Výboru regionů a parlamentů členských států v rozhodovacím procesu Evropské unie.

Amsterodamskou smlouvu je však třeba zkoumat též z hlediska naplňování dvou souvisejících cílů: zvyšování demokratické legitimacy institucí a zdokonalování efektivity rozhodování. S tím těsně souvisí i otázka, do jaké míry se podařilo reformovat instituce Evropské unie z hlediska vytvoření vhodných předpokladů pro její rozšíření o nové státy.

Evropský parlament – rovnoprávnější partner

Analýzu změn v institucionálním rámci Evropské unie je nejhodnější začít od Evropského parlamentu. Právě na této úrovni institucionální problematiky se do značné míry řeší otázka demokratické legitimacy celého integračního procesu a uspořádání.

Nejdříve budu zkoumat, jaké nové možnosti nastolila Amsterodamská smlouva z hlediska poměrného zastoupení „lidu Evropy“. Následovně si všimnu souvislosti mezi zvyšováním úlohy Evropského parlamentu (nejen při schvalování předsedy Komise, ale i v legislativním procesu – vůči Radě) a novým posunem i ve smyslu vytváření jakéhosi zárodku parlamentní formy vlády na evropské úrovni. Budu také zjišťovat, zda změny ve složení, úloze a pravomocích Evropského parlamentu vytvářejí vhodné podmínky pro rozšíření Evropské unie o další země. S parlamentní dimenzí a s demokratizací vztahů v Evropské unii přímo či nepřímo souvisí i problematika národních parlamentů a zástupců regionů.

Na úvod je třeba uvést, že Evropský parlament je názorným příkladem toho, jak se jednotlivé orgány a vládní struktura Evropské unie neustále mění víceméně ve směru posilování nadnárodního principu. Lze to dokumentovat na názvu, formě i obsahu. Tři Evropská společenství, založená v 50. letech, zapojila do rozhodovacích procesů také Společné shromáždění, které vykonávalo pouze poradní funkce. To se v roce 1962 přejmenovalo na Evropský parlament. A od roku 1979 není Evropský parlament již složen z delegátů parlamentů jednotlivých členských zemí, ale dochází k jeho naplnění přímými volbami.

Od druhé poloviny 80. let do současnosti se zásadním způsobem změnila například úloha Evropského parlamentu v legislativním procesu. Tím, jak Amsterodamská smlouva posiluje spolurozhodovací proceduru, ustanovuje Evropský parlament do rovnoprávného postavení při schvalování legislativy Evropské unie (vedle Rady). Také pozice evropských poslanců vůči komisařům se kontinuálně posiluje (viz část Komise – nová schvalovací procedura). Z výše uvedeného je zřejmé, že Evropský parlament neustále získává stále větší pravomoce, a to jakousi „přírůstkovou metodou“.

Co však konkrétního v tomto směru přináší Amsterodamská smlouva? Začneme-li problematikou *složení a organizace Evropského parlamentu*, zjistíme, že nová smlouva svými ustanoveními naznačuje některé tendence, které mohou v budoucnu významně přispět k aspiracím Evropského parlamentu stát se skutečným zákonodárným sborem evropského lidu v rámci federálně uspořádané Evropy. Amsterdam nastoluje požadavek posílení principu poměrného zastoupení členských států v Evropském parlamentu a pověřuje ho, aby připravil návrh jednotné volební procedury. To spolu se stanovením stropu pro počet jeho členů (maximálně 700)² předpokládá změny ve směru snahy zakotvit Evropský parlament jako výchozí orgán zajišťující demokratickou bázi v Evropské unii.

Požadavek volající po větší proporcionalitě ve složení Evropského parlamentu je zformulován v tomto znění: „... počet zástupců zvolených v každém členském státě musí zajistit přiměřené zastoupení lidu států...“³ Tím má být změněna dosud existující nadměrná disproportionálnost v zastoupení občanů členských států. Ve volbách do Evropského parlamentu se zatím neuplatňuje rovné volební právo, neboť váha hlasů mezi členskými státy se výrazně liší. Menší země totiž zastávají větší zastoupení na úkor větších. Jeden lucemburský poslanec v Evropském parlamentu zastupuje zhruba pouze 60 000 voličů, zatímco jeho německý kolega 800 000 voličů.⁴

Má-li být tento stav napraven, je třeba přehodnotit počet mandátů pro jednotlivé země na základě poměrného principu. Jako výchozí bod je však nutné vzít v úvahu skutečnost, že počet členů Evropského parlamentu nesmí přesáhnout hranici 700 a že i ta nejmenší země by měla disponovat minimálně dvěma až třemi poslaneckými křesly, a to v zájmu zastoupení nejdůležitějších politických sil.⁵

Jestliže však poměr mezi nejmenším Lucemburskem a největším Německem z hlediska populace je 1 : 205, pak není možné zajistit čisté poměrné zastoupení, ale pouze se k tomuto principu přiblížit. To předpokládá, že se sníží počty poslanců zvláště menších členských států a že se zároveň zvýší zastoupení těch nejlidnatějších. K poklesu počtu mandátů pro menší či dokonce středně velké státy může dojít i v důsledku připravovaného rozšíření Evropské unie. Odtud může pramenit i jeden z důvodů, proč začíná v Evropském parlamentu převládat spíše skeptický postoj k návrhu Komise o zahájení jednání s kandidáty na členství na základě formule $5 + 1$.⁶

Jak už bylo výše naznačeno, některé země jsou tak malé, že volební obvod vytyčený v hranicích právě pouze jedné země (viz Lucembursko) způsobuje značně disproporční zastoupení v Evropském parlamentu. V současném stadiu vývoje Evropské unie však nelze předpokládat, že by v blízké budoucnosti vznikly nadstátní volební obvody, přesahující hranice jednoho státu.

Do Amsterodamské smlouvy byl také zahrnut dávný požadavek Evropského parlamentu, totiž přijetí jednotného volebního systému. V textu se přímo uvádí: „*EP vypracuje takový návrh, aby se volby založené na přímém všeobecném volebním právu konaly na základě jednotné procedury ve všech členských státech nebo na základě principů společných všem členským státům.*“⁷ Nejde tedy přímo o přijetí jediného volebního systému, nicméně takovéto pověření Evropského parlamentu, jež je smluvně zakotveno, stupňuje tlak tímto směrem. Konečný souhlas však stejně musí udělit všechny členské státy.⁸ Evropský parlament tím získává šanci na zvýšení své váhy, a to především z hlediska nabytí demokratické legitimacy jako reprezentanta „evropského lidu“.

* * *

Amsterodamská smlouva radikálně mění postavení Evropského parlamentu v *legislativním procesu*. Spolurozhodovací procedura byla zjednodušena a rozšířena. Reforma spolurozhodování a její rozšíření vede k tomu, že se tato procedura stává standardní metodou legislativního procesu. Na druhé straně se pak procedury poradní a spolupráce jeví jako vedlejší – výjimečné. Jak získává Evropský parlament nové rozhodovací pravomoci, tak se staví naroveň Radě, respektive dochází k vyrovnávání poměru sil mezi ním a Radou v legislativní činnosti.

Všimneme si nyní, jak došlo na jednotlivých stupních spolurozhodovací procedury ke zjednodušení postupů a k posílení Evropského parlamentu vůči Radě.⁹ (Amsterodamská smlouva zefektivnila relativně složitou proceduru přijatou v Maastrichtu.) Začneme tím, že Komise předkládá legislativní návrh Evropskému parlamentu a Radě, kteří jej v následujících čteních projednávají těmito postupy:

1. čtení – Rada

* Rada může kvalifikovanou většinou schválit legislativní návrh s definitivní platností již v 1. čtení, a to i tehdy, pokud Evropský parlament ve svém 1. čtení přijme stanovisko s dodatky k původnímu návrhu Komise. Tímto postupem je možné se vyhnout 2. čtení či vytváření Smírčího výboru v případě dodatků Evropského parlamentu (dosud požadováno Maastrichtskou smlouvou). To pravděpodobně povede k tomu, že se již v tomto raném rozhodovacím stadiu budou oba orgány (Evropský parlament a Rada) snažit dohodnout a nepřijímat změny, které by nebyly vzájemně přijatelné. Pracovně přetížení politici a úředníci tak nebudou chtít zbytečně protahovat jednání.

2. čtení

a) Evropský parlament

* Jestliže Evropský parlament schválí postup Rady v 1. čtení (tzv. společné stanovisko), návrh je přijat a není třeba jej vracet Radě ke 2. čtení.

* Stejně tomu je i v tom případě, pokud Evropský parlament nepřijme žádné rozhodnutí. Ovšem tentokrát vstupuje v platnost verze, jež je schválena pouze Radou, nikoli Evropským parlamentem (pozůstatek dominantního postavení Rady).

* Evropský parlament má pravomoc odmítnout absolutní většinou všech svých členů společné stanovisko Rady, aniž by ji musel předem o svém záměru informovat. Není již proto třeba na této úrovni schvalování vytvářet Smírčí výbor.

b) Rada

* V případě kladného stanoviska vůči dodatkům Evropského parlamentu (z 2. čtení; nikoli jako výsledek jednání Smírčího výboru) Rada definitivně schvaluje návrh ve 2. čtení, a to kvalifikovanou většinou, nebo jednomyslně, pokud Komise doručí záporné stanovisko.

* V případě, že Rada nesouhlasí se všemi dodatky Evropského parlamentu, potom její předseda spolu s předsedou Evropského parlamentu svolá do šesti týdnů Smírčí výbor. Z toho vyplývá, že se smírčí procedura bude používat už jen při této jediné příležitosti, tj. mezi 2. a 3. čtením.

3. čtení

* Evropský parlament a Rada za asistence Komise mají vymezenou dobu šesti měsíců na to, aby dospěly k jednotnému stanovisku. Třetí čtení bylo pozměněno tak, že v případě neúspěšného jednání ve Smírčím výboru nebude Rada disponovat pravomocí jednostranně se vrátit k návrhu v podobě své verze z 2. čtení (předpoklad Rady, že Evropský parlament nezmobilizuje proti návrhu absolutní většinu všech svých členů), jak předpokládala Maastrichtská smlouva.

Shrneme-li všechny změny, které se týkají spolumozhodovací procedury, je zřejmé, že jde o závažný pokus zásadním způsobem zefektivnit legislativní proces při současném zrovnoprávnění Evropského parlamentu s Radou. Změny prvků vedou ke změnám fungování systému. Racionalizace legislativní činnosti se uskutečňuje několika mechanismy zároveň: pravomocí Rady v 1. čtení a Evropského parlamentu ve 2. čtení přijmout konečné rozhodnutí (za daných podmínek), omezená aplikace smírčí procedury na fázi mezi 2. a 3. čtením.

Schvalovací proces by se měl zjednodušit i nastavením časového rámce (nikoli pro 1. čtení). Ve 2. čtení má Evropský parlament tři měsíce na doručení svého stanoviska Radě. Ta má vyměřeny další tři měsíce pro přijetí svého rozhodnutí. Jestliže dojde ke smírčí proceduře, je stanoveno šest týdnů pro vytvoření Smírčího výboru a dalších šest týdnů na jeho práci nad textem návrhu. Posledních šest týdnů je vyhrazeno zároveň Evropskému parlamentu a Radě k přijetí definitivního rozhodnutí. Celkově by časové rozmezí dané skončením 1. čtení a přijetím konečného rozhodnutí nemělo přesáhnout hranici devíti měsíců (možnost prodloužení v případě žádosti Evropského parlamentu či Rady po neúspěšném 3. čtení), jak to požaduje Deklarace o časových limitech.¹⁰

Je zřejmé, že se v rámci spolumozhodovací procedury vyrovnává váha obou institucí – Evropského parlamentu a Rady. Nicméně stále zde zůstávají „zbytky“ po dominantním postavení Rady. Jisté formální nerovnosti v neprospěch Evropského parlamentu se projevují v tom, že při druhém čtení je Evropský parlament nucen vyjádřit se ke společnému stanovisku Rady do tří měsíců, přičemž jeho nečinnost vede k automatickému přijetí legislativního návrhu schváleného Radou v 1. čtení. Naopak nečinnost Rady nevede ke schválení parlamentní verze, ale k zastavení legislativního procesu. I přes tyto „kosmetické“ nedostatky reforma spolumozhodovací procedury v zásadě posiluje právo veta Evropského parlamentu v legislativní činnosti. A nejen to. Oblast legislativy, která se schvaluje ve jménu Rady i Evropského parlamentu, se dále rozšiřuje.

Spolumozhodovací procedura se má nově uplatnit v některých záležitostech zaměstnanosti, sociální politiky, zdravotnictví, celní spolupráce, transparentnosti aj.¹¹ Jak již bylo uvedeno, spolumozhodovací procedura se stává standardní metodou (většina rozhodnutí týkajících se jednotného trhu a společných politik), ale nikoli jedinou:

a) Amsterodamská smlouva zavádí poradní proceduru například ve většině rozhodnutí o záležitostech přistěhovalectví a poskytování azylu. Speciální poradní procedura se používá v té části třetího pilíře, která nebyla převedena pod agendu Evropského společenství, tj. pro opatření týkající se policie a soudní spolupráce v kriminálních záležitostech. Speciální poradní procedura se od běžné liší v tom, že Rada může Evropskému parlamentu stanovit limit (do tří měsíců), během něhož má doručit své stanovisko. Jestliže se tak nestane, Rada má pravomoc přijmout konečné rozhodnutí.¹²

b) Procedura spolupráce byla zpravidla nahrazena spolumozhodováním. Výjimku tvoří oblast Ekonomické a měnové unie. Procedura spolupráce samozřejmě nedává Evropskému parlamentu právo veta.

c) Procedura souhlasu byla nově aplikována pro případ sankcí proti členskému státu, který „soustavně narušuje základní práva“.¹³ Procedura souhlasu se také nj. uplatňuje v případech přijímání nových členů nebo schvalování jednotného volebního systému.

Kromě výše uvedených legislativních procedur však stále existují i oblasti, kam není Evropský parlament připuštěn. Jde nejen o některé záležitosti ve druhém a třetím pilíři, ale i o ústavní otázky. Evropský parlament nemá možnost výraznou měrou zasahovat do schvalovacího procesu zakládajících smluv (včetně jejich reforem a dodatků). Mezivládní konference se zmiňuje o několika dalších oblastech, na něž se nevztahují legislativní pravomoce Evropského parlamentu. Patří sem například schvalování opatření proti náhlému příchodu velkého počtu přistěhovalců z třetích zemí. V takové výjimečné situaci má Rada pravomoc přijmout na základě návrhu Komise rozhodnutí s platností šesti měsíců.¹⁴

Shrneme-li tematiku zkoumající úlohu Evropského parlamentu v legislativním procesu (ale nejen v něm), vidíme, že Evropský parlament získává stále větší pravomoce. Díky posílení spolurozhodovací procedury je možné dokonce konstatovat, že by Evropský parlament mohl spolu s Radou získat rovnocenné postavení v legislativní činnosti. V tomto smyslu je možné Evropský parlament považovat za jakousi druhou komoru. Vytvářejí se základy možného dvoukomorového parlamentu (parlamentní a státní komory). Nicméně Evropský parlament ještě zdaleka nedosahuje postavení ani klasického národního parlamentu, ani parlamentní komory ve federálním uspořádání.

O tom, že se postupně prosazují změny ve směru formování parlamentního modelu vlády na evropské úrovni, svědčí také *nová schvalovací procedura nadnárodní exekutivy – Komise*. Až do přijetí Maastrichtské smlouvy byla Komise jmenována na základě společné shody vlád členských států. Maastrichtská smlouva, platná od listopadu 1993, nejen sjednotila funkční období Evropského parlamentu a Komise na pět let, ale také postavila formování Komise poprvé do závislosti na Evropském parlamentu, i když v omezené míře. Evropský parlament se musí vyjadřovat nejen k nominování předsedy Komise, ale hlasuje i o vyslovení důvěry Komisi při jejím uvedení do úřadu.

Amsterodamská smlouva dále upevňuje vazby mezi Evropským parlamentem a Komisí, když rozšiřuje pravomoce Evropského parlamentu vůči Komisi prostřednictvím nové schvalovací procedury.¹⁵ K nominaci předsedy Komise již nestačí konzultační právo, ale Evropský parlament bude disponovat právem přímého souhlasu. Zda příští kolo reformy schvalovací procedury bude znamenat, že to bude nejdříve Evropský parlament, jenž bude vybírat kandidáta na předsedu Komise, zatímco Rada ho bude schvalovat, zůstává otázkou. Nicméně jakmile jednou bude mít Evropský parlament větší kontrolu nad nominací a schvalováním Komise, povede to k těsnějšímu vztahu mezi oběma institucemi. Kandidát na předsednický post bude pravděpodobně předkládat návrh politického programu a podle jeho naplňování bude také Evropským parlamentem hodnocen a kontrolován.

Evropská komise – centralizace a personalizace

Mezivládní konference se zabývala samozřejmě také úlohou Komise v rozhodovacích procesech v souvislosti s očekávaným rozšířením Evropské unie. Zaměřila se na posílení této instituce s cílem upevnit vnitřní soudržnost a zvýšit efektivnost její činnosti. Orientace na vnitřní reformy je spojena se snahou dále upevňovat její demokratickou legitimitu. Co nového v tomto smyslu přináší Amsterodamská smlouva?

a) Vnitřní organizace¹⁶

Posílení úlohy předsedy Komise

* Předseda Komise je nominován vládami členských států, ovšem již se souhlasem Evropského parlamentu (blíže viz část o Evropském parlamentu).

* Navržený předseda získává pravomoc souhlasu s nominací dalších členů Komise – komisařů.

* Předseda se stává politicky odpovědný za řízení Komise.

* Deklarace uvádí, že se zvažuje rozšíření pravomocí předsedy při přidělování a následném přerozdělování úkolů jednotlivým komisařům (v kontextu záměru reorganizace Kolegia komisařů v roce 2000).

Nový post místopředsedy

* Deklarace bere na vědomí záměr Komise zavést v souvislosti s širší reorganizací do roku 2000 nový úřad místopředsedy, který by odpovídal za vnější vztahy Evropské unie.

Další změny ve struktuře Komise

Deklarace zaznamenává záměr Komise uskutečnit vnitřní reorganizaci do začátku nového funkčního období (tj. do roku 2000) na těchto úrovních:

* reorganizace dělby práce v rámci Kolegia komisařů – optimální rozdělení portfolií a úkolů,

* reorganizace rezortů (zvláště pak sjednocení jednotlivých oblastí vnějších vztahů a jejich předání pod pravomoc jediné osoby – místopředsedy – viz výše).

b) Složení Komise – počet členů

* Protokol týkající se institucí s výhledem na rozšíření Evropské unie předpokládá, že v momentě, kdy vstoupí v platnost první rozšíření Evropské unie, bude mít každý stát v Komisi jednoho zástupce. To se má stát za podmínky, že se současně změní poměr hlasů v Radě ve prospěch těch zemí, které již nebudou nominovat druhého zástupce do Komise.

c) Iniciační právo Komise

Bylo rozšířeno ve třech rovinách:

* přijetí nové oblasti politiky či její posílení v některém sektoru politiky (zaměstnanost,¹⁷ respektive veřejné zdravotnictví¹⁸);

* společné právo iniciativy (omezené na období 5 let) pro členské státy a Komisi v záležitostech volného pohybu osob; po uplynutí 5 let získá Komise svůj tradiční monopol – právo iniciovat;¹⁹

* všeobecné rozšíření společné iniciativy členských států a Komise na oblast třetího pilíře, které bude omezeno již jen na policejní spolupráci a kriminální záležitosti.²⁰

Z výčtu změn, které se týkají Komise, je zřejmé, že dochází či v blízké perspektivě dojde k některým významným posunům, pokud jde o její složení, vnitřní organizaci a pravomoc. Za nejvýznamnější však nelze považovat očekávanou změnu v počtu členů (odloženo nejdříve na rok 2000), ale strukturální posuny v hierarchii a organizaci této instituce. Především se více centralizuje řízení tím, že se posiluje funkce předsedy a zavádí se nový úřad jeho zástupce s danými pravomocemi jediného zástupce Evropské unie v oblasti vnějších vztahů (až dosud jsou jednotlivé záležitosti zahraniční politiky a vnějších obchodních vztahů rozděleny pod pravomoc šesti komisařů).

Tato skutečnost spolu s tím, že se zvyšuje též úloha Evropského parlamentu při volbě předsedy Komise (viz část o Evropském parlamentu), přispívá k tomu, že se v Komisi vytvářejí a posilují dva nejdůležitější posty – předsedy a místopředsedy. Tyto dvě funkce se pravděpodobně budou větší měrou politizovat, bude se o ně svádět větší politický boj, do něhož se zapojí i Evropský parlament a jeho stranické skupiny.

Personalizace dvou nejvyšších postů pravděpodobně zvýrazní postavení Komise jako ústředního politického aktéra v rozhodovacím procesu Evropské unie. Zároveň nový politický vztah mezi ní a Evropským parlamentem bude více odpovídat tradiční představě parlamentní formy vlády, kdy exekutiva (Komise) je závislá a odpovědná legislatuře (Evropskému parlamentu).

Rada – od jednomyslnosti ke kvalifikované většině?

Na řadu přichází jedna z nejdůležitějších institucí Evropské unie – Rada ministrů. Rada na nejvyšší úrovni je tvořena zástupci vlád jednotlivých členských států. Jde tedy o orgán mezivládní povahy, kde každý zástupce má povinnost prosazovat zájmy vlastního státu. Mezivládní Rada tak vytváří protiváhu nadstátně orientované Komisi a Evropskému parlamentu.

Mezivládní konference se zaměřila na otázky zvýšení efektivity práce a rozhodování v rámci Rady. Současně usilovala i o upevnění demokratického charakteru přijímání rozhodnutí.

Z hlediska příznivců užší integrace a v zájmu zjednodušení procesů rozhodování se klade důraz na požadavek omezit jednomyslné hlasování. Jde o úsilí provést co nejrozsáhlejší transfer záležitostí, které se projednávají na základě jednomyslnosti, do „koše“ témat, jež podléhají většinovému typu hlasování. Otázkou však zůstává, do jaké míry se zvyšuje demokratický základ takového rozhodování v rámci Evropské unie. Jestliže je možné jednotlivé vlády přehlasovat, pak vlády těchto států, jež se zodpovídají svým zákonodárným sborům a potažmo i svému vlastnímu lidu, ztrácejí kontrolu nad rozhodováním v Evropské unii. Ztráta kontroly ze strany suverénních států se nahrazuje kontrolou Evropského parlamentu – spolurozhodovací procedurou. Je ale taková kontrola dostatečně demokratická? Jinými slovy, zastupuje Evropský parlament zájmy „evropského lidu“? Co je to „evropský lid“? Je to ten, co se zúčastňuje voleb do Evropského parlamentu? A jsou tyto volby skutečně o evropských tématech, o evropských politických stranách? A jaká je účast voličů?

Abstrahujeme-li nyní od velmi složitých otázek demokratické povahy rozhodování (viz část o demokratizaci), zaměříme se především na problém technického rázu – na zvýšení efektivity a zjednodušení rozhodovacích mechanismů. Čím méně jednomyslnosti a čím více většinového hlasování, tím se zrychluje proces rozhodování. V tomto směru došlo k posílení a rozšíření variant většinového typu hlasování.

Rada má k dispozici širokou škálu mechanismů hlasování:

- a) kvalifikovaná většina (rozšíření možnosti na další oblasti a témata);²¹
- b) extrakvalifikovaná většina (rozšíření možnosti aplikace; 10 států musí souhlasit);²²
- c) konstruktivní absence (nová procedura; absence jednoho, avšak maximálně pěti států neblokuje přijetí rozhodnutí);²³
- d) „amsterodamský kompromis“ (modifikace „lucemburského kompromisu“; právo veta je používáno jen ve třech případech);²⁴
- e) jednomyslnost (zůstává v mnoha důležitých oblastech tzv. druhého a třetího pilíře).

Mezivládní konference nejednala pouze o míře použití jednotlivých hlasovacích procedur, ale také o *přerozdělení hlasů* v rámci Rady v případě použití varianty kvalifikované většiny. Přerozdělení hlasů by znamenalo, že se váha některých zemí zvýší, zatímco jiných sníží. Otázka přerozdělení hlasů v Radě byla dána do souvislosti se změnami ve složení Komise. Má-li velké státy také zastupovat pouze jeden komisař, pak tyto státy logicky požadují více hlasů v Radě. V Amsterdamu v těchto otázkách nedošlo ke konsenzu, a proto se řešení nakonec našlo v odložení celého sporu na dobu budoucí (viz část o Komisi).

Transparentnost – na cestě k větší otevřenosti

V Amsterodamské smlouvě se prosazuje (i když v omezeném rámci) princip otevřenosti týkající se rozhodovacích procesů v Evropské unii. Vytvářejí se vhodnější podmínky k tomu, aby občané, zájmové skupiny, parlamenty členských států a další subjekty získali přístup k informacím o rozhodování institucí Evropské unie. Tyto informace mohou nakonec využívat i samotné orgány Unie. Například Evropský parlament a Komise budou mít v případě úspěšné ratifikace smlouvy přístup k informacím Rady, které jim mohou posloužit k vytváření nátlaku na jednotlivé státní delegace nebo na Radu jako celek.

Zásadní posun by měl nastat především na straně Rady, která je známá svým jednáním „za zavřenými dveřmi“. Taková privátní jednání představitelů členských vlád byla běžnou praxí do počátku 90. let. Teprve ratifikační proces Maastrichtské smlouvy vyvolal silnou poptávku po větší otevřenosti a informovanosti o rozhodování v Evropské unii. Nová smlouva tento požadavek zapracovává do svého textu. Bude to Evropský soudní dvůr, jenž bude mít pravomoc kontrolovat, zda se otevřenost na evropské úrovni rozhodování skutečně uplatňuje.

Amsterodamská smlouva přichází konkrétně s těmito principy a požadavky:

1) Nejdříve se o principu otevřenosti zmiňuje v té *nejobecnější* rovině, když ho vkládá do textu prvního článku Smlouvy o Evropské unii. Zde se požaduje, aby se rozhodování v Unii přijímala za podmínek „co možná největší otevřenosti“ a co možná nejbliže k občanovi.²⁵

2) Dále se ustanovuje, že každý občan Evropské unie získá právo *přístupu k dokumentům* Evropského parlamentu, Komise a Rady za předem daných *podmínek*.²⁶

a) všeobecné principy a omezení stanoví Rada a Evropský parlament na základě společného rozhodovací procedury (do dvou let po ratifikaci);²⁷

b) specifická opatření – s ohledem na výše uvedené – zapracuje každá ze tří institucí do svého jednacího řádu.²⁸

3) Podmínky upravující *jednací řád Rady* – s ohledem na zajištění práva veřejného přístupu k dokumentům – se dále specifikují. Nejdříve Rada musí definovat případy, které lze klasifikovat jako legislativní činnost. Potom všude tam, kde disponuje „*legislativní kapacitou, budou zveřejňovány výsledky hlasování, vysvětlení hlasování i zápisy s prohlášeními*“.²⁹

Jak už bylo uvedeno, jádrem problematiky transparentnosti je zprůhlednění činnosti Rady. V tomto smyslu jde Amsterdam na půl cesty. Není totiž zcela jasně dáno, co všechno zařadí Rada pod pojem legislativní kapacita. Není zřejmé, zda zpřístupní výsledky hlasování ve všech fázích legislativního procesu. Navíc formální hlasování mnohdy nepodává skutečný obraz, jak se jednání vyvíjela, jak se měnila stanoviska jednotlivých vládních delegací (omezená možnost kontroly vlastních vlád ze strany parlamentu členského státu). O tom, že se otázka veřejné informovanosti řeší polovičatě, svědčí i skutečnost, že není upravena povinnost zápisu celé diskuze, jako je tomu v případě parlamentů členských států.

Ve kterých aspektech transparentnosti se nepodařilo pokročit na amsterodamském summitu? Především se nerealizoval záměr zjednodušit strukturu smlouvy. Občan Evropské unie se jen těžko vyzná ve spleti článků stále revidovaných smluv. Schází přehledný ústavní dokument, který by srozumitelnou formou seznamoval s cíli, fungováním a rozhodováním Evropské unie. Amsterodamská smlouva přispěla spíše k ještě větší komplexnosti smluvního rámce, protože část třetího pilíře byla převedena do prvního (ovšem s přechodnými ustanoveními po dobu pěti let), podobně jako Schengenská dohoda (ovšem s mnoha výjimkami). Nicméně nová smlouva se zmiňuje o potřebě zjednodušení a konsolidace smluvního rámce Evropské unie. V deklaraci se uvádí, že je třeba co možná nejrychleji vypracovat návrh „*konsolidace všech důležitých smluv, včetně Smlouvy o Evropské unii*“.³⁰

Demokratizace

Na závěr se nám nabízejí některé zvlášť významné a aktuální otázky: Splnila Amsterodamská smlouva naděje těch, kteří od ní očekávali posílení demokratické báze Evropské unie? Zvýší se efektivnost rozhodování? Nepovede více demokracie k většímu chaosu? Nebude více efektivnosti znamenat méně demokracie?

Současná Evropská unie představuje 15 nezávislých států, které se spojují tam, kde společné rozhodování přináší více zisků. Jednotlivé státy proto delegují své pravomoce na instituce Evropské unie v těch oblastech, které je možné efektivněji spravovat na nadstátní

úrovni. Orientace na užší spolupráci a integraci členských států Evropské unie má tak svou vnitřní logiku – příčiny. Vychází nejen z tradiční obavy z obnovení násilných nacionalismů v Evropě, ale stále více reaguje na potřeby globálního prostředí – v ekonomice, v komunikacích, v životním prostředí, v bezpečnosti a ve vojenských hrozbách.

Evropská unie představuje složitý komplex zájmů, jež odráží různé úrovně sociální sounáležitosti. *Vertikální linie skupinové identity*, která se projevuje v institucionalizované formě v Evropské unii, má své komponenty:

- 1) regionální,
- 2) státní,
- 3) nadstátní.

Základní jednotkou mezievropských vztahů zůstává *státní organizace*. To, co nejvíce stmeluje lidskou pospolitost, je pocit příslušnosti ke svému státu. Je to lid individuálního státu, jež si vybírá mezi politickými alternativami a volí si svou politickou reprezentaci. Vlády suverénních států tak odvozují svou legitimitu od svobodně zvoleného zákonodárského sboru.

Jsou to také vlády suverénních států, které přijímají zásadní rozhodnutí v rámci Evropské unie. Jsou to ty, které rozhodují na mezivládních konferencích a (závěrečných) summítech (Evropská rada). Jinými slovy, vlády členských států stále vystupují v roli jakýchsi vrátných (gatekeepers), kteří kontrolují hlavní vstupy do evropské dimenze vzájemných vztahů. Lid jednotlivých států má legitimní zastoupení v institucích Evropské unie v podobě Rady (ministrská úroveň) a Evropské rady (šéfové vlád a hlavy států). Tyto dvě instituce reprezentují v Evropské unii mezivládní úroveň rozhodování. Problém samozřejmě spočívá v tom, do jaké míry se daří kontrolovat vládní úředníky, kteří viceméně jednají za zavřenými dveřmi. Mají vládní delegace dostatečný mandát k uzavření dohody nebo k uskutečnění rozhodnutí? Jsou vládní zmocněnci dostatečně kontrolováni ze strany vlastních parlamentů? Amsterodamská smlouva se snaží vnést demokratický duch do této mezivládní úrovně rozhodování tím, že:

- zvyšuje úlohu parlamentů členských států;³¹
- vytváří podmínky pro veřejnou informovanost (Rada – viz část o transparentnosti);
- klade důraz na rozhodování na co nejnižší úrovni (aplikace principu subsidiarity).³²

Pokud jde o *evropskou nadstátní dimenzi* rozhodování (Evropský parlament, Komise a Evropský soudní dvůr), došlo i zde z hlediska demokratických principů legitimacy, odpovědnosti a transparentnosti ke kladnému posunu? Především je třeba se ptát po demokratické základně: „*Existuje »evropský demos«³³ neboli »lid Evropy«?*“ Neboť jen evropský lid bude volit evropské politické strany. A jen evropské politické strany budou tvořit Evropský parlament, respektive vládní většinu a parlamentní opozici. Jedině takto strukturovaná evropská politická scéna opodstatňuje přechod k formování parlamentního modelu vlády na evropské úrovni.

Realita Evropské unie je však taková, že po druhé světové válce sice zapustilo silné kořeny vědomí společné evropské sounáležitosti. To však nestačí k tomu, aby se stalo určující identitou. „Občané Evropské unie“ jsou především občany členských států. Ve volbách do Evropského parlamentu hlasují pro představitele „domácích“ stran. Evropské volby jsou především přechodnou zkouškou sil mezi vládními a opozičními stranami v tom kterém členském státě. V takovém *nestruturovaném evropském prostředí* je pochybné, zda posilování úlohy Evropského parlamentu ve vztahu k Radě a Komisi upevňuje demokratické principy. Evropská dimenze rozhodování je už tak značně vzdálena od občana. Je proto otázkou, zda cesta k větší reprezentativnosti a odpovědnosti vede přes uměle posilovaný význam Evropského parlamentu, jak se o to pokouší Amsterodamská smlouva. Přitom takové mechanismy, jako je přiměřené zastoupení a zavedení jednotného volebního systému, jsou požadované předpoklady, které legitimizují každý zákonodárský sbor. V případě Evropského parlamentu je to spíše pokus, jak procedurálně zajistit legitimitu tohoto sboru. Nicméně úsilí v tomto směru je možné hodnotit kladně. Jde o snahu, řízenou „zeshora“,

vytvořit demokratickou cestou Evropský parlament. O tom, zda se z hlediska krátkodobého či střednědobého přesune lojalita na stranu Evropského parlamentu, lze však pochybovat.

Právě proto se další opatření na posílení úlohy Evropského parlamentu v legislativním procesu (vzhledem k Radě) a při schvalování nominace předsedy Komise zdají jako předčasná. Logicky jsou sice provázána s požadavky nové volební procedury a přiměřeného zastoupení. Logická se zdá i snaha těsněji propojit Evropský parlament a Komisi, respektive podřídit nadstátní exekutivní orgán parlamentu. Přesto však stále zůstává jeden problém; Evropský parlament nezastupuje evropský lid, protože ten neexistuje. Je proto pochybné usilovat o demokratizaci Evropské unie prostřednictvím jakési demokratizace vztahu Evropský parlament – Komise. Nepovede pak tento tandem dvou ještě těsněji propojených nadstátních institucí k tendenci zabývat se samy sebou a v té míře se vzdalovat a odcizovat každodenním potřebám a zájmům občanů členských států a Evropské unie?

Posilování Evropského parlamentu nepovede k následnému automatickému formování silnější evropské identity. Sociální inženýrství nejen nemůže být impulzem k novému stupni evropského povědomí, ale spíše bude působit kontraproduktivně. Jestliže Evropský parlament nezastupuje evropský lid v pravém slova smyslu, pak se bude zvyšovat úloha nej-různějších lobby. Vytvoří se podmínky pro neodpovědné jednání a korupci. Paradoxně nedůvěra vůči Evropskému parlamentu vzroste, stejně jako nacionalistické vášně a antievropanství. Podobně tomu bude při posilování úlohy nadstátní exekutivy – Komise.

* * *

Celkově lze však říci, že Amsterodamská smlouva představuje *pozitivní posun z hlediska demokratizace Evropské unie*. Platí to zvláště pro:

- * posilování odpovědnosti linie mezivládní dimenze (upevnění úlohy parlamentů členských států, veřejná informovanost o rozhodnutích Rady);

- * schválení demokratických mechanismů při formování Evropského parlamentu (požadavky na přiměřené zastoupení a jednotný volební systém);

- * některé institucionální a procedurální reformy a inovace, vedoucí k vyšší efektivnosti rozhodování a k racionálnější dělbě práce a moci mezi Evropským parlamentem, Komisí a Radou:

- racionalizace a zjednodušení legislativního procesu v rámci spolurozhodovací procedury (spolupráce Evropského parlamentu a Rady),

- strukturální posuny v hierarchii a organizaci Komise (zacílené na zvýšení odpovědnosti),

- reorganizace složení tzv. „trojky“ a vytvoření jejího podpůrného zázemí ve druhém pilíři Společné zahraniční a bezpečnostní politiky.³⁴

Amsterodamská smlouva stanoví také další „kanály“, jejichž prostřednictvím chce „napumpovat“ více demokratické odpovědnosti do rozhodovacích procesů, které se dějí převážně za zavřenými dveřmi a jsou příliš vzdálené občanům. Za hlavní „kanál“ považuje Evropský parlament, jehož pravomoce se rozšiřují vzhledem k Radě (spolurozhodovací procedura) a ke Komisi (nová schvalovací procedura). Jak již bylo výše naznačeno, je otázkou, do jaké míry je vhodné pověřit právě tento orgán „misí“ demokratické kontroly.

Uvedené pověření je však nutné vidět jako *součást širší snahy při odstraňování demokratického deficitu*. Prvky zastoupení a větší odpovědnosti se mají podle Amsterodamské smlouvy prosadit prostřednictvím uplatnění celé řady dalších principů a mechanismů:

- * princip subsidiarity,

- * princip transparentnosti,

- * posílení úlohy Výboru regionů (jako zástupce regionální úrovně pospolitosti),³⁵

- * upevnění statusu Hospodářského a sociálního výboru (jako zástupce zájmových skupin a organizací).³⁶

Smyslem přijatých demokratizačních opatření je ve skutečnosti snaha co nejvíce přiblížit rozhodování občanům členských států a Evropské unie. Jde o to omezit a zprůhlednit šedou zónu nadstátního a mezinstitucionálního rozhodovacího procesu.

Říjen 1997

- ¹ Zpracováno jako součást širšího projektu – Grantového programu CES a VŠE v Praze: Ekonomické, sociální, politické a institucionálně-právní aspekty závěrů Mezivládní konference EU '96 a jejich implikace pro ČR. Jako výchozí materiál posloužil Draft Treaty of Amsterdam. Brusel, 19. červen 1997, CONF/4001/97.
- ² Viz změna článku 137 Smlouvy o ES, CONF/4001/97, s. 121.
- ³ Článek 183(2) Smlouvy o ES, CONF/4001/97, s. 121.
- ⁴ Viz Evropská unie od A do Z. Univerzita Karlova, Karolinum, Praha 1997, s. 142.
- ⁵ Přinejmenším levice a pravice, případně střed.
- ⁶ Výbor Evropského parlamentu pro zahraniční záležitosti, bezpečnost a obrannou politiku podporuje spíše variantu začít jednat se všemi přidruženými státy najednou. To lze interpretovat i jako pokus o zdržení rozšiřovacího procesu.
- ⁷ Změna článku 138(3) Smlouvy o ES, CONF/4001/97, s. 121.
- ⁸ Po vítězství labouristů v parlamentních volbách v roce 1997 se i ve Spojeném království zvažuje zavedení systému poměrného zastoupení pro volby do Evropského parlamentu.
- ⁹ Viz změna článku 189b Smlouvy o ES, odstavec 1, 2; CONF/4001/97, s. 118–119.
- ¹⁰ Viz Deklarace k Závěrečnému aktu, CONF/4001/97, s. 120.
- ¹¹ Články 5, 119, 129, 191a, nový článek – viz CONF/4001/97, s. 114.
- ¹² Viz článek K.11 Smlouvy o Evropské unii, CONF/4001/97, s. 39.
- ¹³ Procedura souhlasu, CONF/4001/97, s. 115.
- ¹⁴ Viz článek D, odstavec 2, CONF/4001/97, s. 17.
- ¹⁵ Viz změna článku 158(2) Smlouvy o ES, CONF/4001/97, s. 124.
- ¹⁶ Viz změna článku 158(2), článek 163 Smlouvy o ES, Deklarace, CONF/4001/97, s. 124–125.
- ¹⁷ Viz CONF/4001/97, s. 55–58.
- ¹⁸ Viz CONF/4001/97, s. 71–72.
- ¹⁹ Viz CONF/4001/97, s. 20.
- ²⁰ Viz CONF/4001/97, s. 37.
- ²¹ Viz CONF/4001/97, s. 122.
- ²² Viz článek K.6 Smlouvy o Evropské unii, CONF/4001/97.
- ²³ Viz článek J.13, CONF/4001/97, s. 105.
- ²⁴ Viz článek 5a Smlouvy o ES, článek K.12 Smlouvy o Evropské unii, článek J.13, CONF/4001/97, s. 141, 40 a 195.
- ²⁵ Viz změna v odstavci 2 článku A Smlouvy o Evropské unii, CONF/4001/97, s. 92.
- ²⁶ Viz nový článek 191a(1) Smlouvy o ES, CONF/4001/97, s. 92.
- ²⁷ Viz tamtéž, odstavec 2.
- ²⁸ Viz tamtéž, odstavec 3.
- ²⁹ Změna článku 151(3), Smlouvy o ES.
- ³⁰ Deklarace k Závěrečnému aktu, CONF/4001/97, s. 144.
- ³¹ Viz CONF/4001/97, s. 136–137.
- ³² Viz CONF/4001/97, s. 87–91.
- ³³ Viz Zielonka, J.: European Union: in search of Demos. Referát na konferenci o Úloze středoevropských parlamentů v procesu evropské integrace, 12.–14. září 1997.
- ³⁴ Viz článek J.8, článek J.16, Deklarace k Závěrečnému aktu, CONF/4001/97, s. 103, 107 a 111.
- ³⁵ Viz změna článků 198a, 198b, 198c Smlouvy o ES, CONF/4001/97, s. 131–132.
- ³⁶ Viz změna článku 198 Smlouvy o ES, CONF/4001/97, s. 130.