



**HAL**  
open science

## Evropské instituce

Jean-Louis Bourlanges

► **To cite this version:**

Jean-Louis Bourlanges. Evropské instituce: za smělou reformu Maastrichtské dohody. Cahiers du CEFRES, 2012, Společné pohledy na Evropu, 14, pp.14-25. halshs-01488368

**HAL Id: halshs-01488368**

**<https://shs.hal.science/halshs-01488368>**

Submitted on 13 Mar 2017

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# Cahiers du CEFRES

N° 14, Společné pohledy na Evropu

Jacques Rupnik (Ed.)

---

Jean-Louis BOURLANGES

**Evropské instituce: za smělou reformu Maastrichtské dohody**

---

Référence électronique / electronic reference :

Jean-Louis Bourlanges, « Evropské instituce: za smělou reformu Maastrichtské dohody », Cahiers du CEFRES. N° 14, Společné pohledy na Evropu (ed. Jacques Rupnik).

Mis en ligne en janvier 2012 / published on : january 2012

URL : [http://www.cefres.cz/pdf/c14/bourlanges\\_1998\\_reforma\\_maastrichtske\\_dohody.pdf](http://www.cefres.cz/pdf/c14/bourlanges_1998_reforma_maastrichtske_dohody.pdf)

Editeur / publisher : CEFRES USR 3138 CNRS-MAEE

<http://www.cefres.cz>

Ce document a été généré par l'éditeur.

© CEFRES USR 3138 CNRS-MAEE



# *Evropské instituce: za smělou reformu Maastrichtské dohody*

Jean-Louis Bourlanges\*

## ÚVOD

Jakýsi přízrak straší nadcházející mezivládní konferenci – přízrak bezvýznamnosti. Euro-institucionální schůzka v roce 1996, kterou sama Maastrichtská dohoda plánovala jako nástroj své potřebné revize a která byla chápána jako nutný zakládající prvek budoucí Evropy, je čím dál více vnímána jako pouhá diplomatická formalita, nevyhnutelná a zároveň překážející, kterou by bylo dobře co nejrychleji a s co nejmenšími náklady odbýt.

Obojí pokušení, které je administrativně vlastní, tj. technokratický byzantinismus a diplomatický minimalismus, začalo hlodat a hrozí, že následná jednání pozбудou veškerého hlubšího politického obsahu. Návrat nehybnosti, který je paradoxně oprávněný díky předpokládané stoupající averzi proti společenství a který kupodivu lépe přijímá sporný *status quo* než jeho revizi, má ve skutečnosti kořeny v hůře přiznatelném jevu: reformy, které jsou potřebné pro to, aby Evropská unie mohla dobře fungovat a aby se mohla později i rozšiřovat, nemohou nevyústit v určité zpochybnění moci, kterou mají v rukou právě ty národní administrativy, jež řídí jednání v roce 1996. Na jedné straně totiž lidové protesty proti technokratické konfiskaci Evropy sílí a vyzývají k reparlamentarizaci rozhodovacího procesu v rámci společenství. Na druhé straně navýšení kompetencí Unie a rozšíření jejího zeměpisného záběru bojuje, pod hrozbou rostoucí neúčinnosti a paralýzy, za posílení institucí a společných postupů. Vedoucí představitelé států, kteří jsou pod dvojím tlakem, jednak pod tlakem demokratických požadavků na rozdělení moci a jednak pod tlakem funkčních požadavků sílících delegací ve společenství, reagují v souladu se svými zájmy a snaží se diskusi uměle komplikovat, aby ji tak odcizili občanům, a též redukují témata budoucích jednání na oblasti co možná technicky nejužší a politicky nejméně bolestivé.

Tváří v tvář této omezující odchylce je potřeba reagovat a jednat tak, aby se nadcházející mezivládní konference postavila směle a bez dogmat na výši zájmů dnešní pohnuté Evropy. Tyto zájmy se nám postupně vnutily, protože byly tak často proklamovány, a dnes už nikdo nemůže vážně popírat ani šíři ani relativní naléhavost změn, které je třeba realizovat: omezit demokratickou roztržitost, která se stala pro naše spoluobčany natolik nesnesitelná, že již takřka ohrožuje legitimitu veškerého integračního procesu v rámci společenství; dát Evropské unii ty institucionální prostředky, které jí byly v Maastrichtu odmítnuty, aby na sebe účinně vzala novou politickou zodpovědnost; reformovat ty instituce, které byly založeny pro šestičlennou Evropu, aby se následně Evropě umožnil úspěch při sjednocování a přijímání zemí východní a jižní Evropy, které netrpělivě klepou na dveře.

Jde tedy výrazně o korekci Říma, doplnění Maastrichtu a přípravu budoucích smluv o rozšíření. Přitom je třeba přijmout tři největší výzvy Evropanům: výzvu trvalou – demokratickou legitimitu; výzvu dneška – politickou Unii a rozmnožení kompetencí; výzvu zítřka – velké rozšíření.

## I. OMEZIT DEMOKRATICKOU ROZTRŽITOST

Musíme najít odvahu říci, že demokratický deficit, odsuzovaný den ode dne se zvyšující se ostrostití, představuje dědičný hřích evropské výstavby. Evropská výstavba byla vždy předkládána jako nástroj neustálého vítězství rozumu nad vášní, společné pravdy nad partikulárním zájmem, dialogu nad

\* Jean-Louis Bourlanges, poslanec Evropského parlamentu, byl požádán o přednesení tohoto referátu z titulu svého předsednictví Evropského hnutí - Francie.

konfrontací, a měla o to větší spontánní tendenci omezovat lidovou horlivost a vztek a vyvolávat takovou organizaci moci, která více důvěřovala nezávislosti několika moudrých než parlamentnímu zastoupení občanů.

Taková organizace moci, která původně nacházela oprávnění v samotné podstatě předložených úkolů a byla při jejich plnění dlouho plodná, nyní prožívá vážnou krizi oprávněnosti spočívající zejména v technokratické konfiskaci rozhodnutí učiněných 15 národními správami a jednou správou společností a v neustálém odsouvání občanů od záležitostí, které se jich týkají. V tomto ohledu je namístě hovořit o opravdové „demokratické roztržičnosti“, která odděluje vedoucí od vedených.

### *Kontrola Komise*

Reformy se musí konkrétně dotknout organizace exekutivy i evropského legislativního procesu. Pokud jde o exekutivu, Komise by se jasně vystavila vážnému nebezpečí, že bude v budoucím rozhodovacím systému odsunuta na okraj, pokud nebude souhlasit s tím, že se stane předmětem zesílené politické kontroly. Cenzurní právo, jímž vůči Komisi disponuje Evropský parlament a které je nyní doplněno možností dosadit do funkce předsedu a kolegium, představuje na pohled nástroj účinné kontroly. Nicméně se nesmí přehánět jeho reálný dosah: pokud chybí jakákoli politická hra majoritního charakteru, zůstává a zůstane vliv Evropského parlamentu na Komisi dosti teoretický. Z toho vyplývá, že je nezbytné zavést paralelně k právu jmenování do funkcí a k právu cenzurnímu princip zodpovědnosti Komise vůči státům sdruženým v Radě Evropy. Za takovou cenu kromě jiného přestane být Komise vnímána vládami členských států jako předobraz jejich vlastního sesazení.

### *Evropský parlament*

V mezinárodním legislativním řádu se sluší ctít princip, že žádný text by na území Unie neměl vstoupit v platnost, pokud nebyl předmětem explicitního či implicitního parlamentního souhlasu. Zavedení takového principu znamená nutnou redukci a zjednodušení legislativních procedur. To se děje pomocí zevšeobecnění anebo prozatím alespoň pomocí rozsáhlého rozšíření procedury legislativního spolurozhodování (článek 189 B), jehož výhodou je, že navozuje téměř rovnost pravomocí mezi Radou a Evropským parlamentem. Radě přitom dává dostatečné procedurální prostředky na to, aby se zabránilo blokaci, a stejně tak jistotu, že žádné rozhodnutí nemůže být přijato bez jejího výslovného souhlasu. Pokud jde o mezinárodní smlouvy, měla by se tzv. procedura dobrozdání, která v praxi odpovídá pravomoci ratifikační, stát všeobecnou, což na druhé straně pravděpodobně předpokládá, že by měla být změněna tak, aby posílila Radu ministrů a Komisi při jejich jednáních s Parlamentem, který dnes oni nemohou ani omezit, ani rozpustit.

Rozpočtová procedura společností je ještě více než procedura legislativní apelem na zdravý rozum i parlamentní demokracii. Její reforma ovšem vzbuzuje řadu fantasmat a opatření, která jsou ve své podstatě neoprávněná, ale stačí na to, aby onu transformaci učinila málo důvěryhodnou. Slušelo by se tedy v zájmu opětovného zklidnění debaty, aby se potřebné reformy rozdělily na dvě odlišné kategorie. V první skupině by byly reformy, které by se mohly úspěšně uskutečnit v rámci mezivládní konference a jejichž cílem by bylo rehabilitovat základní jednotku rozpočtu tím, že by se vyváženým spolurozhodováním Rady a Komise nahradilo současné rozdělení na dva podrozpočty, jeden na povinné výdaje, kde má poslední slovo Rada, a jeden na nepovinné výdaje, kde má poslední slovo Evropský parlament. Reformy druhé kategorie by se mohly uskutečnit v rámci rozhodnutí o vlastních zdrojích pro rok 1999 a měly by přisoudit rozpočtové správě voličské právo s tím, že by Rada a Parlament spolurozhodovali jak o výdajích, tak i o příjmech v rámci maximálního objemu prostředků stanovených na několik let.

Přesto však se nejcitlivější z reforem, které zasahují Evropský parlament, netýká čistě jen nadcházející mezivládní konference: jedná se o změnu volebního systému pro volbu evropských poslanců. Aby totiž měl Evropský parlament potřebnou legitimitu k výkonu širších pravomocí a aby se mohl vytvořit odspoda institucionální pyramidu směrem nahoru opravdový řetězec zodpovědnosti, jehož prostřednictvím by každý občan byl propojen s vrcholem systému, pak je třeba skoncovat s centrali-

zovaným volebním systémem, který tak trochu všude produkuje zmenšené poslance zvolené na základě seznamů sestavovaných na národní úrovni. Jedině tak budou moci volení poslanci svoje voliče ovlivňovat a být jimi uznáváni. Je málo pravděpodobné, že by se v tomto ohledu mohla mezivládní konference shodnout na úpravě článku 138, který se týká jednotné volební procedury, naopak nic nebrání tomu, aby při současném stavu textů každý členský stát, zejména pak ten náš, postupoval rovnoběžně například s regionalizací volebního systému a poté tuto reformu obohatil o zvláštní restriktce v otázce kumulování, čímž by byla podtržena přítomnost a participace francouzských poslanců v Strasbourgském parlamentu.

S reformou by se ve Francii mělo začít od roku 1996, paralelně s tím, jak začne mezivládní konference. Tím by se umožnilo uplatnit nový volební systém před vypršením poloviny mandátu evropských poslanců (jejichž mandát končí v červnu 1999). Za tímto účelem se Evropské hnutí rozhodlo, že na pluralitním základě sestaví Komisi expertů, která předloží nový volební zákon.

### *Národní parlamenty*

Proces demokratizace evropských institucí s sebou nese jeden zásadní prvek: nutné začlenění národních parlamentů do rozhodovacího procesu společenství. Národní státní správy v průběhu posledních dvaceti let pokračovaly v dávno započatém úsilí o integraci a dosáhly dosud nepoznané úrovně při společné práci, zato všeobecný volební systém při volbách do Evropského parlamentu měl jako zvrácený efekt to, že odsunul národní parlamenty mimo rozhodovací systém společenství, což vyvolalo čím dál zdrženlivější reakce národních parlamentů vůči podniku, který pomalu přestával být jejich. Jako lék proti takové situaci padl několikrát z francouzské strany návrh na vytvoření druhé komory sestavené z představitelů národních parlamentů a obdařené více méně širokými pravomocemi.

Podobný projekt druhé komory, která by vlastně byla komorou třetí, protože by se přidala k Evropskému parlamentu a k Radě ministrů, je přijímán s jistou skepsí. Kromě toho, že již narazil na odmítavé stanovisko národních parlamentů našich čtrnácti partnerů, předpokládal by též buď hypotetické rozdělení kompetencí mezi oba parlamenty, anebo ustavení procedury spolurozhodování ve třech, o níž se tuší, že by byla velmi spleťitá a jejímž nejistějším účinkem by bylo další vážné zkomplikování rozhodovacího procesu, který už tak každý považuje za hrůzně složitý.

Demokratická kontrola Rady přísluší zejména národním parlamentům, které mají právo kontrolovat svoje příslušné vlády. Podstatné je, aby mohly kontrolu vykonávat po celou dobu legislativních procedur v Radě. Když tedy Rada vykonává svou legislativní pravomoc, měla by rokovat veřejně.

### *Subsidiarita*

Veřejné mínění velmi silně požaduje přísnější respektování principu subsidiarity ze strany Evropské unie a současně členské státy tento princip často interpretují nadměru restriktivně. Realizace onoho principu ve skutečnosti vyžaduje protekcionistické úsilí ze strany států a decentralizovaných sdružení proti zasahování společenství do pravomocí a současně předpokládá symetrické úsilí v opačném směru, které by mělo vést k tomu, že centrální instituce Evropské unie by plně převzaly zodpovědnost v takových oblastech, jež mají nadnárodní charakter nebo potřebují rozsáhlejší prostředky (např. otázky bezpečnosti nebo boje proti organizovanému zločinu) a kde by samostatný postup každého členského státu jednotlivě byl méně účinný. Obhajovat subsidiaritu tedy není pouze např. odolat pokušení společenství kalibrovat oříšky kešu, ale je to též – a v některých ohledech zejména – přimět státy, aby daly dohromady svoje vojenské intervenční prostředky do služeb míru a boje za lidská práva v bývalé Jugoslávii. V tomto směru je pikantní pozorovat, jak princip subsidiarity vedle sebe dnes postaví nejzarytější stoupence federalismu a jeho nejzapálenější odpůrce (např. britští euroskeptici). Přitom oba pojmy, subsidiarita a federalismus, jsou téměř synonymy, neboť se jeden jak druhý definují jako princip rozdělení pravomocí, kde se upřednostňují (s rovnovážnou účinností) ty stupně v pyramidě moci, které jsou nejbliže občanům.

V našich očích tvoří subsidiarita celek a pokud se zde omezíme na prozkoumání institucionálních prostředků, jejichž cílem je zabezpečit členské státy proti přemíře toho, co kancléř Kohl nazval „běsnění podle předpisů“, je to proto, že druhá část tohoto dokumentu výrazně prosazuje, aby Evropská unie získala prostředky na plné převzetí pravomocí, které by jí ve velkých záležitostech světa měly být vlastní.

V otázce ochrany států proti uchvacování pravomocí společenstvím se nejčastěji objevují dvě možnosti: ta první by spočívala v tom, že každý národní parlament by měl právo předložit evropskému soudnímu dvoru jakýkoliv text, který by se mohl zdát, že nesouhlasí s dispozicemi smlouvy Unie v otázce subsidiarity. Jedná se tu o nebezpečnou myšlenku, neboť evropský soudní dvůr by ve skutečnosti musel rozhodovat ve chvíli, kdy by panovala neshoda mezi vládou a parlamentem té stejné členské země, což by ovšem nebyla jeho úloha a pravděpodobně by to i pro samotný dvůr bylo riskantní.

Druhou možností by bylo vytvořit Vrchní radu subsidiarity, která by se skládala z představitelů národních parlamentů,<sup>1</sup> neboť v průběhu posledních let se ukázalo, že ministerská rada v tomto ohledu nebyla dostatečně bdělá. Vytvoření takového orgánu, jehož závažnost ostatně Evropské hnutí podtrhovalo, by bezpochyby odpovídalo jisté potřebě. Nicméně je třeba dohlédnout na to, aby se proces rozhodování nezkomplikoval tím, že by tento nový orgán musel předběžně pročíst jakýkoliv návrh, než by se dostal do Rady a Parlamentu. Takové čtení by se celkem vzato obtížně udrželo v mezích pouhého posouzení principu subsidiarity.

Celkem pět reforem je takové povahy, že by mohly citelně změnit rozdělení pravomocí v rámci Evropské unie a hluboce ovlivnit způsob, jakým unii vnímají občané. Je to těchto pět reforem: stanovit politickou odpovědnost Komise vůči Evropské radě hlav států nebo vlád, všeobecně rozšířit spolum rozhodování mezi Parlamentem a Radou v legislativní oblasti, reformovat volební systém pro volby do Evropského parlamentu s cílem přiblížit poslance svým voličům, umožnit národním parlamentům kontrolu nad legislativními procedurami prosazováním transparentnosti debat v Radě, a konečně zajistit průhlednost voleb přímo v Radě.

### *Občanství*

Práva přiznaná občanům musí být slavnostně vyjmenována a vymezena v chartě o právech evropských občanů integrovaných do smlouvy.

## **II – DÁT UNII PROSTŘEDKY SVÝCH POLITIKŮ**

Dohoda z Maastrichtu, odsuzovaná pro své federalistické prvky, by si ve skutečnosti zasloužila kritiku zcela jinou, takřka protikladnou, a to sice že (kromě měnové unie, kde ostatně přetrvávají vážné stínové zóny) vůbec neobsahuje institucionální zařízení umožňující Unii zhostit se účinně nových kompetencí, které jí byly slavnostně svěřeny: zahraniční politika, politika obrany a bezpečnosti, spravedlnost a vnitřní záležitosti. Kvůli nedostatku přiměřených prostředků dohoda způsobila jen samé zklamání, přestože zpočátku vzbuzovala obrovské naděje. Jak jsme to mohli pozorovat při otázce Jugoslávie, sílila obrovská vlna euroskepticismu. Mezivládní konference v roce 1996 musí překlenout propasti, které se začaly tvořit v Maastrichtu, a musí dát institucím Unie prostředky na to, aby zdárně dokončily svěřené úkoly, případně při jejich nedostatku povolit těm státům, které mohou a chtějí, aby nastolily svoji vlastní politiku (viz níže: diferencovaná integrace a ustanovení o avantgardě).

Soudržnost ekonomická i sociální předpokládá, že Unie bude mít prostředky na opravdovou ekonomickou politiku a politiku zaměstnanosti. Zachování a rozvoj evropského sociálního modelu vyžaduje, aby do budoucí dohody byl zahrnut fundament minimálních sociálních práv přebírající Chartu základních práv z roku 1989, který by nabídl evropským sociálním partnerům cestu ke smluvenému evropskému právu na práci (integrace do nové dohody o sociálním protokolu, který je součástí Ma-

<sup>1</sup> Organizace C.O.S.A.C. (Konference orgánů specializujících se na záležitosti společenství) by velmi dobře mohla tuto roli hrát.

astrichtské dohody). Stejně tak by bylo vhodné, aby příští dohoda upřesnila ustanovení článku 90.2 týkajícího se veřejných služeb a aby výslovně obsahovala nutnost rozvíjet jak v měřítku národním, tak celého společenství veřejně prospěšné služby, jejichž účelem je zabezpečit shodný přístup občanů k určitému množství základních příspěvků.

### *Ekonomická a měnová unie*

V roce 1996 nejde o to zpochybnit dlouze promyšlená a diskutovaná rozhodnutí přijatá evropskou dvanáctkou v roce 1992. Zejména kritéria soudržnosti byla jasně definována a přijata všemi signatáři dohody a nic kromě snad vůle zabránit přechodu k jednotné měně nemá právo znovu celou záležitost otevírat. V tomto ohledu musíme být naprosto jasní: posláním mezivládní konference není být odvolacím soudem pro ustanovení přijatá před několika lety v Maastrichtu za plného vědomí situace. Zůstává nicméně pravdou, že ustanovení, tak, jak je předloženo v Dohodě o Unii, obsahuje dvě prázdná místa: v otázce cílů přisouzených Evropské unii je přinejmenším politováníhodné, že výčet v článku B neobsahuje vedle prosazování ekonomického rozvoje a rovnovážného sociálního vývoje též požadavek plné zaměstnanosti. V institucionální rovině se zpětné ustanovení nedostalo v konfiguraci dostatečně daleko (poslání a rozhodovací procedury politické autority), což pan Bérégovoy nazval „ekonomickou vládou“, která měla být politickým protějškem měnové autority, tj. nezávislé centrální banky. Povšimněme si zejména<sup>2</sup>, že by se bývaly měly lépe upřesnit ty odpovědnosti budoucí ekonomické vlády, které budou příslušet plenárnímu zasedání Rady, a na druhé straně ty odpovědnosti, které budou ležet na užším kruhu spojujícím země s jednotnou měnou. V případě užší Rady by navíc bylo vhodné, aby mohla disponovat účelnými pravidly o fungování, která by zdaleka přesahovala pouhou mezivládní spolupráci. Budoucí dohoda by tudíž buď měla ona pravidla definovat nebo by měla pověřit příslušné státy, aby si taková pravidla vytvořily.

### *Zahraniční politika*

Pokud jde o zahraniční politiku, jsou v dohodě o Evropské unii naprosto jasné mezery: ani jedno obecné ustanovení o hodnocení a návrzích, jednoznačně paralyzující pravidlo o jednomyslném rozhodování, výkonné kompetence rozdělené mezi osm institucí či organizací! Takové mezery se musí zaplnit: je třeba vytvořit pevnou hodnotící a navrhující instanci, která by sdružovala představitele Komise i členských států, pravidlo jednomyslnosti musí být zrušeno, a to i v Radě Evropy a pod podmínkou, že každý členský stát bude mít právo se nepřipojit k obzvláště citlivým záležitostem, s nimiž se neztotožňuje. Kompetence v oblasti exekutivy (s výjimkou výsad ZEU v otázkách obrany a bezpečnosti) se musí soustředit do rukou Komise a členských států. Ustavení vysokého zástupce pro zahraniční politiku a společnou bezpečnost, který by hypoteticky byl nezávislý na Komisi, by nebylo přizpůsobeno současným potřebám pokud by to mělo ohrozit mezinárodní akční jednotu Evropské unie, ať už ekonomickou nebo politickou, a pokud by se měl zamlžit spíše než zprůhlednit výkon vnější zastupovací funkce Unie. Stejně tomu je i s reformou předsednictví. Chceme-li, aby i zde byla zachována soudržnost s institucionálním systémem, musí předsedovi Komise příslušet, *de facto* nebo *de iure*, úloha podněcování a uvádění do chodu společné zahraniční politiky, samozřejmě za přispění členských států a pod přísnou kontrolou Rady.

Nebudeme zastírat, že tento poslední návrh vyvolává problémy. Ideologie, která převládá mezi členskými státy, je vede k tomu, že všechny důsledky vyvozují ze systému pilířů, který byl ustaven v Maastrichtu a přitom podtrhují radikální dualitu mezinárodních politických aktivit, jež by měly být výhradní odpovědností Rady, a mezinárodně ekonomických, obchodních, družstevních či humanitárních aktivit, které by i nadále měly zůstat v kompetenci správy společenství, tj. Komise jednající pod dohledem Rady. Předpokládané ustavení vysokého zástupce pro zahraniční politiku a společnou bezpečnost, ba dokonce předsedy Evropské rady rozdílného od předsedy Komise, který by byl pověřen

<sup>2</sup> Nebudeme se zde zabývat zásadní otázkou měnové solidarity, kterou je potřeba navodit mezi státy s jednotnou měnou a ostatními členskými zeměmi Evropské Unie. Pojednání této delikátní otázky zřejmě nevyvolá inovace institucionálního charakteru.

organizací a vedením pobočky zahraniční politiky souběžně k pobočce společenství pro ekonomické vztahy, je institucionálním výrazem zmíněné duality.

Obdobný postup by měl vážné nedostatky. Vskutku jen jedno je možné: buď nový zástupce pro zahraniční politiku a společnou bezpečnost bude vysokým úředníkem bez politických pravomocí a mediální existence, jakýsi *bis* generální tajemník Rady, anebo příslušné místo obsadí nějaká prvořadá politická osobnost, která bude mít dostatečnou autoritu na to, aby mohla řídit práci Rady a stala se mluvčím těch největších. U první hypotézy by nestačila reforma a nevyřešila by žádný z problémů, které vyplývají z nedostatečnosti Maastrichtské dohody. V případě druhé hypotézy by zřejmě definitivně došlo k rozdělení mezinárodních aktivit Unie mezi politickou činnost bez prostředků a činnost ekonomickou, která by zůstala politicky nečitelná a odříznutá od jakéhokoli politického záměru. Nezanedbatelná cena za takovou nesoudržnost by se projevila až druhoplánově, neboť administrativní rozdělení, k němuž by muselo dojít, by stálo u zrodu neodůvodněného plýtvání. Nadto z hlediska mediálního by rozdělení osob pověřených mezinárodní aktivitou Unie – předseda Komise na jedné straně a „pan či paní pro zahraniční politiku a společnou bezpečnost“ na straně druhé – vytvořilo čisté schizofrenní situaci, kdy by příslušní dva představitelé nutně museli zaujímat nejednotná a často i protichůdná stanoviska. Zmatení veřejného mínění by bylo o to větší, že korečkový výtah předsednictví po členských státech by dodával každého půl roku novou tvář ke dvěma předchozím. A tak by se nakonec Unie připodobnila jedné z těch mnohotvárných postav, které straší americké soudy a u nichž se všichni marně snaží přijít na jejich pravou identitu!

Reforma zahraniční politiky a společné bezpečnosti ve skutečnosti tedy předpokládá čtyři věci:

- sdružení různých institucí, které se účastní mezinárodních aktivit Unie, do jedné jediné organizace, tj. společné instance pro hodnocení a návrhy,
- odmítnutí jakéhokoliv dvojvládí či jakékoliv mediální duality mezi představiteli mezinárodních aktivit společenství a zahraniční politiky a společné bezpečnosti, což by mělo vést k tomu, že prezidentovi Komise bude svěřeno i předsednictví organizace pověřené zahraniční politikou,
- vyjasnění odpovědnosti v otázkách zahraniční politiky díky lepšímu rozlišování mezi funkcemi hodnotícími, návrhovými a výkonnými na jedné straně, které musí příslušet jak integrované organizaci tak i členským státům, a na druhé straně funkcí rozhodovací v pravém slova smyslu, která musí zůstat monopolem Rady, Rady Evropy nebo ministerské rady,
- při rozhodování v Radě přijetí účelné procedury, která předpokládá upuštění od pravidla jednomyšlnosti a jeho nahrazení pravidlem kvalifikované většiny, které by bylo v určitých případech doplněno o klauzuli o neúčasti států menšiny.

### *Obrana a bezpečnost*

Prohlášení o společném postupu bezpečnosti a obrany velmi silně přispěla k rozvoji euroskepticismu, neboť zdůrazňovala, že státy Evropské unie jsou schopny si v relativně krátké době zajistit opravdovou společnou bezpečnost. Ovšem konkrétní možnosti realizace tak, jak vyplývají jednak z programů jednotlivých vlád a jednak z textu dohody, by měly vést k podstatně větší opatrnosti a skromnosti.

V otázce obrany v pravém slova smyslu,<sup>3</sup> tj. ochrany evropských států proti riziku agrese, nikdo nemůže přesně odhadnout, zda by ochrana v průběhu příštího desetiletí mohla či měla být zajišťována jak Severoatlantickou aliancí, tak i francouzsko-britskými nukleárními odstrašovacími prostředky. Toto konstatování má dva jasné důsledky: je iluzí předstírat, že se vybuduje evropská obrana nezávislá na NATO, která by vzhledem k NATO byla samozřejmě redundantní. Bylo by troufalé předstírat, že vojenská pomoc toho typu jak je zakotvena v článku 5 dohody Západoevropské unie, je zaručena všem členským státům Evropské unie, včetně těch, které by případně nebyly členy NATO: rozšíření takové záruky, které by mohlo nepřímou zatahnout USA do nevlastních konfliktů, je jednoznačně pro Američany nepřijatelné. Jediný teoreticky přijatelný vývoj by mohl směřovat ke snaze, aby znovu na-

<sup>3</sup> Nebudeme se zde věnovat otázce zbrojní agentury, která sama o sobě nepředstavuje problém institucionálního typu.



stala rovnováha uvnitř vojenské organizace mezi pilířem evropským a pilířem americkým. Je nicméně jasné, že Spojené státy nehodlají zacházet příliš daleko na této reformní cestě a že by se taková reforma, u vědomí celé situace, netýkala pouze členských států Evropské unie, které jsou součástí NATO.

Pokud jde o bezpečnostní aktivity, tj. vlastně o schopnost vyslat Evropskou unii v rámci operací za udržení či znovunastolení míru, humanitárních akcí či dokonce solidárních intervencí ve prospěch napadeného státu, nejsou záležitosti tak zablokovány jako v otázce obrany *stricto sensu*, ale zároveň nesmíme přeceňovat možnosti iniciativy. Není pochyb, že musí existovat společný vojenský intervenční nástroj a jugoslávský konflikt, při němž vyšla najevo vojenská nekonzistence Evropské unie, je toho dramatickou ilustrací. Společná organizace by měla stát v málo frekventovaném průsečíku tří odlišných okruhů: okruh atlantické solidarity, neboť by bylo paradoxní sdružovat v jednom vojenském celku státy, které by neměly stejné pojetí ani organizaci obrany; dále okruh politické nezávislosti – ta by měla cenu pouze s cílem dovést do úspěšného konce takové operace, za které by se Spojené státy nechtěly zaručit nebo alespoň se do nich zapojit; a nakonec okruh udatnosti, protože společný vojenský nástroj má smysl pouze tehdy, je-li možné jej uvést do chodu. V Evropě stále ještě rozdělené mezi atlantismus, pacifismus a neutralitu je Francie prakticky jedinou zemí, která se umísťuje do průsečíku těchto tří okruhů. To ovšem neznamená, že ostatní státy, zejména Spolková republika Německo, se postupně k Francii nepřipojí.

Předešlé poznámky vybízejí ke skromnosti. Nejen že by bylo iluzorní chtít Evropskou unii vybavit nějakou širší organizací než je Západoevropská unie, ale opravdovou volbou, kterou budou muset účastníci nadcházející mezivládní konference uskutečnit, bude volba mezi Západoevropskou unií, která by se hypoteticky mohla udržet i déle než do roku 1998, a mezi ještě omezenější organizací, která by se mohla konstituovat kolem operačních prostředků Eurocorpsu. Ať už zvítězí širší hypotéza ZEU nebo hypotéza omezenější, bude muset společná vojenská organizace mít tři charakteristiky, které nebude jednoduché skloubit: obsahovat okamžitě použitelné operační prostředky, které jí samy o sobě dodají věrohodnost; mít dostatečnou pružnost přizpůsobit se případné neúčasti toho či onoho členu a naopak přijmout pomoc některého členského státu Evropské unie, byť nečlena vojenské organizace; a konečně disponovat zaručeně operativním mechanismem pro přijímání rozhodnutí.

V otázkách obrany a bezpečnosti se vyvarujme velkolepých snů. Položit si v tak složité oblasti omezené cíle je projevem zdravého rozumu.

### *Spravedlnost a vnitřní záležitosti*

Maastrichtská dohoda se zasloužila o to, že zařadila mezi kompetence Evropské unie celou řadu otázek občanského či soudního charakteru, které jsou podřízeny policejním a justičním autoritám a které se týkají např. přijetí, instalace a pohybu občanů z třetích zemí nebo boje proti podvodům či toxikománii. Tyto otázky mají tři společné charakteristiky: podléhají oblasti kompetencí, která je úzce spjatá se společenstvím (první pilíř); vyzývají ke snaze uvést do souladu právní normy, což se velmi široce projevuje jejich novým zaváděním; jsou obrovsky citlivé, pokud jde o práva jedince a veřejné svobody.

Je nicméně s podivem, že vyjednávači dohody jako by tuto trojí charakteristiku obešli. Nejprve se rozhodli, že ze záležitostí vnitřních a ze spravedlnosti učiní předmět jednoho odlišného „pilíře“ (článek VI dohody). V rámci tohoto pilíře následně upřednostnili právní nástroje, které vznikly pro politiku zahraniční a bezpečnostní, „společné akce“ a „společné pozice“, a které se nesmírně špatně adaptují na potřeby normativní produkce, která je tak odsouzena k tomu, že se musí vydat velmi nepohodlnou cestou neklasičtější mezinárodní konvence. A nakonec si vyjednávači dali tu práci, že téměř úplně odebrali výkon a kontrolu nových a zároveň delikátních kompetencí dvěma institucím, které nejvíce chránily respektování individuálních práv a veřejných svobod, Parlamentu na jedné straně a Soudnímu dvoru na straně druhé.

Nyní je tedy nejvyšší čas učinit ve všem pořádek. „Zespolečenštění“ třetího pilíře, tj. začlenění stávajícího článku VI do článku II dohody, by představovalo vítaný projev zdravého rozumu. Je ale třeba nepřeceňovat dosah takového kroku: pod rouškou společenství se skrývá nejrozličnější zboží, takže

nelze předcházet rizikům technokratické konfiskace, blokaci při rozhodování a autoritativní odchylky, která jsou vlastní současnému systému.

Podstata nutných reforem tkví v něčem jiném: je třeba vybudovat nový právní nástroj, odlišný od „společných aktivit“, „společných pozic“ a „konvencí“, jehož smyslem by bylo, aby umožnil Evropské unii přijmout v optimálních podmínkách demokracie, subsidiarity a účinnosti taková legislativní opatření, která se vnučují v záležitostech vnitřních a justičních podle definice v článku K.1 dohody.

Ve vztahu k právním nástrojům předpokládaným v článku K.3 a zejména ve vztahu ke konvenci by nová kategorie právních aktů měla obsahovat pět vylepšení: mělo by zmizet omezení iniciativní pravomoci Komise pouze na jednu část otázek vyjmenovaných v článku K.1; Evropský parlament by měl být přidružen k legislativní tvorbě uplatněním spolurozhodovací procedury, kterou předpokládá článek 189B; rozhodnutí Rady by měla být přijímána když ne kvalifikovanou většinou, tak alespoň většinou zesílenou a ne jako nyní jednomyslně; národní parlamenty by měly vyměnit svoje čisté negativní právo na ratifikaci za právo určit ze svého středu parlamentní zpravodaje, kteří by se zúčastnili jednání a dokonce i rozhodování v Radě; a nakonec soudní dvůr by měl u daných aktů disponovat stejnou kompetencí jako u těch, které jsou zahrnuty do rámce aktů společenství (první pilíř).

### III. – VYTVOŘIT INSTITUCIONÁLNÍ PODMÍNKY PRO ROZŠÍŘENÍ

Instituce Evropské unie byly koncipovány pro společenství šesti států, v Evropě patnáctky opravdu trpí nadměrnou rozšířeností a jsou zcela nepřipravené na požadavky budoucí znovusjednocené Evropy, která by hypoteticky mohla čítat asi třicet členů. Problémy, které je třeba vyřešit, jsou dvojího druhu: otázka počtu členských států a zvýraznění různorodosti Unie.

#### *Rada a Komise*

Stejně jako všechny orgány, jejichž každého člena designuje jedna vláda,<sup>4</sup> ani Komise by se neuměla bez hlubokého přeorganizování svého složení, své vnitřní organizace a způsobu designace svých členů přizpůsobit vývoji, který hrozí tím, že ji ve světle postupného rozšiřování promění v určité rokovací seskupení neschopné výkonné funkce.

Zvyšování počtu členských států totiž nutí k zamyšlení nad definicí obou logik, jež Rada a Komise nevyhnutelně spravují: na jedné straně logika zastupování států a na druhé straně funkční logika organizace práce po kompetenčních sektorech. Logika zastupování bude muset napříště být zajišťována výhradně Radou.

Aby Komise mohla naopak zajišťovat s veškerou požadovanou účinností funkční požadavky, které na ní leží, bude muset hluboce promyslet svoji vnitřní organizaci. Nadcházející mezivládní konference bude mít ve skutečnosti volbu pouze mezi dvěma možnostmi: výrazně zredukovanou Komisí, z níž by se opět stalo soudržné řídicí kolegium, a Komisí hierarchizovanou na způsob vlády. V první případě bude počet komisařů nižší než počet států. V případě druhém se zpochybňuje formální rovnost mezi členy kolegia. V obou případech se zdá, že je nevyhnutelně třeba přestříhnout pupeční šňůru, která dnes spojuje každého člena Komise s „jeho“ původní vládou, a že je nutno předat péči o jmenování a určení ostatních komisařů buď předsedovi Komise nebo omezené skupině lidí za tím účelem ustavené Evropskou radou, s výhradou dvojího schvalování kolegia Radou i Evropským parlamentem.

Silný odpor některých členských států, zejména států s nejmenším počtem obyvatelstva, k té či oné reformě by neměl nahodit odhodlání těch, kteří je prosazují, a mělo by se z nich stát hlavní téma nadcházející mezivládní konference. Jádrem vyostřenosti ve skutečnosti tkví částečně i v nepřijatelném odmítání principu, že by se měl brát v potaz obecný zájem společenství, a částečně i v řadě nedorozu-

<sup>4</sup> Soudní dvůr, soud první instance a nejvyšší účetní dvůr sem patří též.

mění v otázce výhod, které by údajně vyplynuly velkým státům ze zamýšlených reforem. Taková nedorozumění by se snad dala rozptýlit s minimální dobrou vůlí na obou stranách. Reforma, na které příliš často parazitovaly ukvapené návrhy směřující pod rouškou technických úprav k upevnění dominujícího postavení velkých států, bude ve skutečnosti přijata pouze v té chvíli, kdy se bude zdát striktně neutrální pro státy velké, střední i malé, a kdy se podaří kompenzovat zvýšenou nezávislost každého komisaře na jeho původním státu zvýšenou kolektivní závislostí Komise na Radě.

### *Předsednictví Rady*

S rozšiřováním Unie se stále více ukazuje nutnost posílit pravomoc středního stupně u příliš početných členských států, aby se mohly spontánně domluvit bez pomoci třetího. Rozšíření kompetencí Unie zase předpokládá, že bude zajištěna funkce diplomatického zastupování a politického života, které nemohou být přesunuty na kolegium. Evropská unie tedy potřebuje prezidenta, *de iure* nebo *de facto*, který by měl určité funkční období, byl by vybaven skutečnými výsadami a měl by k dispozici solidní administrativu. Logicky vzato by se tímto prezidentem měl stát předseda Komise. Vrtochy módy a nálada kancléřství nicméně míří k preferenci jiného řešení, kterým by bylo buď vytvoření individualizovaného předsednictví, jež by bylo svěřeno do rukou nějaké osobnosti mimo Evropskou radu, jak tomu je u Komise, anebo posílení současných státních prezidentů, kteří by v rámci dvouletého mandátu získali posílené výsady, anebo ještě rozdělení prezidentské funkce po sektorech mezi více států sdružených do jakéhosi troj- či dokonce čtyřspřeží.

Kolik návrhů, tolik špatných řešení! Vytvoření individualizovaného předsednictví, které by mělo za následek koexistenci dvou osobností v čele Unie, předsedy Komise a předsedy Evropské rady, by zatížilo celý institucionální systém obávaným rizikem funkční a mediální duality (jak jsme to viděli v otázce zahraniční politiky). Pokud jde o nápad posílit prezidenty států, narazíme brzy na jeho omezenost, neboť tato cesta vede k tomu, že příliš závažná a příliš dlouhá odpovědnost bude svěřena státům malých rozměrů, které nebudou mít prostředky na to, aby ji zajistily, anebo jednotlivé státy Evropské unie budou nuceny takřka na stálo převést správu svých záležitostí do rukou svých mocnějších sousedů. Navíc zdaleka není jasné, zda by takový systém mohl respektovat princip rovnosti mezi státy, k němuž je většina členů Evropské unie zarputile připoutána. A pokud jde o řešení s funkčním rozdělením, to by vyústilo v naprosté rozkouskování předsednictví a z Rady by se stalo jakési kolegium o dvou úrovních odporující všem principům rovnosti a účinnosti.

Je skutečně zcela krátkozraké chtít ve jménu jakési zhýralé ochranné péče o suverénní stát převést svoji činnost do rukou jiného státu spíše než ji delegovat nějaké společné instituci. Protože nelze svěřit předsednictví Unie předsedovi Komise, bylo by zřejmě moudré příliš neměnit současný systém předsednictví a nechat v průběhu času vykristalizovat rozdělení rolí mezi předsedu Komise na jedné straně, který se bude muset prosadit jako šéf exekutivy a povinný prostředník mezi jednotlivými státy, a stát-prezidenta na straně druhé, který bude podléhat automatickému půlročnímu střídání a který nutně bude čím dál více omezen na to, co Britové nazývají funkcí „chairman“.

Reforma předsednictví je pravděpodobně jediná z důležitých reforem, kterou by bylo lepší dnes nezačínat. Nedá se vyloučit, že v očích mnohých by to byla i ta nejpřitažlivější.

### *Opuštění jednomyslnosti*

Zrušení principu jednomyslnosti při schvalování rozhodnutí v Radě je předmětem oprávněného konsensu u těch, kteří přemýšlí o budoucnosti evropských institucí v rámci rozšířené Evropy. Na mezivládní konferenci by se měli vyjednávat v této oblasti řídit třemi body:

- Neexistuje jediná oblast kompetencí, kde by si pravidlo jednomyslnosti zasloužilo být zachováno. V Evropě o několika desítkách členů žádná věc nemůže být seriózně realizována na základě jednomyslného souhlasu všech vlád. Ve chvíli, kdy by nějaká politika byla považována za příliš citlivou na to, aby nevyžadovala výslovné přidružení všech členských států, bylo by moudřejší ji stáhnout z kompetencí dohody spíše než ji tam udržovat jako jakýsi klam nebo usměrňující ceduli, která nikam nevede.

– Upuštění od jednomyslnosti by se mělo uskutečnit buď ve prospěch kvalifikované většiny, jejíž pole působnosti by mohlo být podstatně rozšířeno, anebo u některých citlivých rozhodnutí (vlastní zdroje, spravedlnost a vnitřní záležitosti) ve prospěch většiny zesílené (např. 80% států), která by se počítala tak, že by byl zajištěn konsensuální charakter rozhodnutí a přitom by se omezily možnosti zablokování, které má malinká menšina států, anebo ještě v oblasti zahraniční politiky ve prospěch zvláštního režimu, jehož cílem by bylo umožnit přijetí nějakého rozhodnutí ve chvíli, kdy by mu nepoňovala kvalifikovaná většina<sup>5</sup> a s výhradou práva neúčasti pro ty, kteří by jej chtěli využít.

– Evropská rada by se při schvalování rozhodnutí měla ze stejného titulu jako ministerská rada uchýlit k volbě podle jedné z výše popsaných procedur.

### *Reforma kvalifikované většiny*

Režim vyrovnávání hlasů mezi státy tak, jak je zakotven v článku 148 dohody, byl původně koncipován jako ochrana proti nadměrné převaze velkých států nad malými (tehdy Evropské společenství tvořily tři velké státy a tři malé nebo střední státy). Předpokládané rozšiřování Evropské unie se bude týkat hlavně zemí středně nebo málo zalidněných, takže relativní podzastoupení velkých států se v průběhu dalších přičleňování bude zdát jako zcela nemístné zdůrazňování původně legitimní nerovnováhy. Dvě číselná vyjádření dávají nahlédnout do podstaty problému: v třicetileté Evropě by státy, které by daly dohromady sotva čtvrtinu počtu obyvatel celé Unie, disponovaly v Radě nadpoloviční většinou hlasů. Naopak čtyři nejlidnatější země Unie, Německo, Itálie, Spojené království a Francie, kde žije více než polovina obyvatel, by dohromady neměly k dispozici ani těch 30% hlasů, které by jim zajistily blokovací menšinu!

Ostatně by bylo chybou vidět v této disproporci pouze projev nerovnováhy mezi státy velkými a malými. Ve skutečnosti to není náhodou, že velké rozvinuté demokracie jsou na Západě, zatímco střed a jih Evropy je více či méně „balkanizován“ (od signifikantního zeměpisného výrazu). Pokud by vyrovnávací režim i v budoucnu zůstal tím, čím je dnes, gravitační střed Evropské unie by se uměle přesunul směrem k východu, a to pohybem zcela protikladným k tomu, který umožnil urovnání východního Německa se SRN. Právně zorganizované odsunutí na okraj těch států, které jsou nejlidnatější, nejbohatší, nejzápadnější a nejstabilnější, jistě není cílem, který by byl kompatibilní s harmonickým fungováním rozšířené Evropské unie.

Lékem na vzniklou situaci mohou být jen dvě řešení: nejbrutálnější a nejméně prospívající společenství by bylo podstatné navýšení relativního vyrovnávání velkých ve vztahu k malým. Naopak řešení nejlogičtější a nejspravedlivější by naopak předpokládalo, že se skoncuje se systémem vyrovnávání hlasů a že bude zavedeno něco, co se nazývá systém dvojí většiny a co by se spíše mělo nazývat pojmem podmíněná jednoduchá většina. Tento systém by podřizoval přijetí rozhodnutí vyjádření pouhé většiny členských států s tou výhradou, že státy tvořící tuto většinu musí zároveň načítat většinu obyvatelstva – nebo možná voličů – Unie. Tento projekt, stejně tak jako projekt reformy Komise, se stal předmětem určitého diabolizování pod záminkou toho, že by byl nepříznivý pro malé státy. Ovšem i tady je rychlý a povrchní proces zatím živěn neopodstatněnými předsudky a strachem z jakékoliv změny. V Evropské unii o více než dvaceti členech by systém podmíněné prosté většiny ve skutečnosti zajistil malým a středním státům to, že by mohly ve všech možných případech disponovat většinou z většiny, stejně tak jako možností prostou většinou blokovat jakékoliv rozhodnutí, které by jim nevyhovovalo, Lucembursko by bylo na roveň Německu. Naproti tomu velké státy by měly jedinou záruku, ovšem rozhodující, že žádné rozhodnutí Unie by nebylo menšinou obyvatelstva vnuceno většině, což je konec konců to nejmenší co si lze v demokracii přát.

<sup>5</sup> Ve vztahu k hlasování na principu kvalifikované většiny má tento systém negativní většiny tu výhodu, že negativně nezačítává nehlasování. Pokud by takový systém neexistoval mohlo by se při hlasování ukázat, že je složitější dosáhnout kvalifikované většiny než jednomyslnosti, a to ve smyslu čl. 148, odst. 3 Dohody, který předpokládá neutralizace nehlasování.

### *Diferencovaná integrace a ustanovení o avantgardě*

Čím více se bude Unie rozšiřovat, tím bude pro všechny členské státy méně představitelné bezodkladně plnit povinnosti společné politiky. Diferencovaná integrace je dcerou rozšiřování. Dohoda Unie a před ní již smlouvy ze Schengenu otevřely cestu: po vojenské stránce společná organizace ZEU sdružuje pouze ty státy, které jsou členy NATO; měnová unie by v první fázi měla být dotažena k cíli, tj. přechodu ke společné měně, pouze omezeným počtem států, a to těch, které budou respektovat kritéria konvergence; policejní spolupráce a zrušení fyzické kontroly pohybu osob na vnitřních hranicích Unie zajímá pouze země Schengenského prostoru.

S budoucím rozšiřováním Unie by se seznam omezených solidárních kruhů měl ještě výrazně prodlužovat. Bude např. pravděpodobně obtížné najednou integrovat nové stoupence společné zemědělské politiky a stejně tak neexistuje ani vidina toho, že by velmi přísné právní povinnosti vnitřního trhu mohly být bezodkladně a bez obtíží zajištěny i těmi zeměmi, jejichž právní tradice je často nejistá a křehká. Kromě toho vytvoření hospodářské vlády Unie bude nutně doprovázeno jasnými dispozicemi jak pro okruh zemí přecházejících na jednotnou měnu, tak i pro všechny členské státy.

Je třeba se mít na pozoru před tím, abychom nezaměňovali diferencovanou integraci s Evropou na objednávku, což by z variabilní geometrie učinilo trvalé pravidlo a nikoliv dočasnou výjimku. Aby měl integrační proces i nadále šanci, je nezbytné, aby odsouhlasené reformy měly zvrtný charakter, ale zároveň je nesmí doprovázet institucionální rozkouskování. Modelem je zde měnová unie, jejíž rozvoj je zakotven přímo v 1. pilíři dohody, zatímco systém ze Schengenu nabízí kontrastní myšlenku, že zvláštní solidarita by vyžadovala nejen samostatnou dohodu, ale zejména institucionální systém odlišný od povšechného mezivládního systému společenství, který není dostatečně účinný. Podstatné je, že v budoucnu budou samostatné politiky těch zemí, které mohou a chtějí na ní participovat, organizovány v rámci institucí Společenství, tj. Komise, soudního dvoru, Rady nebo Parlamentu, a ty budou připraveny předkládat Komisi rozhodnutí v omezeném kruhu a pro parlamentní kontrolu *ad hoc* sestavených shromáždění evropských poslanců vzešlých z jednotlivých zemí.

U příležitosti nadcházející mezivládní konference by v tomto ohledu bylo mimořádně užitečné dbát na to, aby se v dohodě objevilo ustanovení o avantgardě, tj. dispozice umožňující těm členským státům, které by chtěly, přijmout za podmínek určených případ od případu pomoc institucí Evropské unie na to, aby mezi sebou sestavily zvláštní smlouvy, v nichž by byla zakotvena vzájemná spolupráce v určitých jimi zvolených oblastech. Taková spolupráce by mohla zasáhnout i do legislativního sladování a integrace některých administrativních služeb, samozřejmě s tou výhradou, že by nesmělo dojít ke střetu s ustanoveními dohody a s právem, které z ní vyplývá.

### *Reforma nebo pauza při rozšiřování*

Tak dlouhý seznam úkolů je závratný a závrať ještě stoupá, pomyslíme-li na to, jakou cestu ještě před sebou příští dohoda má: budoucí dohoda totiž může po krkolomné cestě plně překážek dorazit do cíle v bídném stavu – bude konsensuálně projednávána patnácti státními správami, bude jednomyslně podepsána vládami, jejichž autorita je často vratká, bude ratifikována lidmi či parlamenty, které si jsou tak nejisti svou budoucností jako ještě nikdy předtím v dějinách evropské výstavby, bude tu a tam kontrolována přísnými a suverénními konstitučními dvory.

Tváří v tvář takové situaci mohou veřejní činitelé, kteří mají na starosti evropskou výstavbu, zaujmout jediné oprávněné stanovisko: veškerý další vývoj a zejména každé nové jednání a přidružení podřídit realizaci vcelku ambiciózních reforem, takže by pak Evropská unie měla možnost seriózně odpovědět na demokratický požadavek občanů, účinně zajistit svou novou politickou zodpovědnost a vydržet náraz způsobený dalším rozšiřováním, aniž by se rozbila nebo drobila. V politicko-institucionálním kontextu, který tak málo přeje opravdovému oživení evropské výstavby, může být tedy přitažlivé odsunout na některou z příštích mezivládních konferencí např. někdy kolem roku 2000 zavedení těch reforem, které by se ukázaly v roce 1996 jako nedosažitelné. Nicméně ve chvíli, kdy nadcházející mezivládní konference nebude moci zdárně dokončit reformy nezbytné pro úspěch rozšiřování, tj. ty, které by se týkaly opuštění principu jednomyslnosti, vyvažování hlasů, vnitřní restrukturu-

ralizaci Komise a zavedení klauzule avantgardy, bylo by třeba, aby se odročilo zahájení jednání s kandidátskými zeměmi jižní a východní Evropy. Institucionální obnovení Unie může být z oprávněných důvodů posunuto o několik let, nemělo by však být opomenuto. Mezi hlubokou reformou a pauzou při rozšiřování by neměl a nesmí být střednědobý termín.

Vývoj autorizovaných názorů na vztah, který by měl vzniknout mezi realizací budoucí mezivládní konference a zahájením jednání o rozšiřování vyvolává obavy. Zdá se, že zahájení rozšiřovacího procesu je méně podřízeno splnění základní podmínky, úspěchu institucionální obnovy, než podmínky čistě kalendářově formální, zahájení a zakončení mezivládní konference. Několik povrchových institucionálních úprav bude stačit na to, aby se v klimatu rostoucí bezmocnosti a obecné politické frustrace zahájila nekonečná a zmatená jednání s těmi zeměmi, které nemají ani odvahu říci ne ani sílu říci ano. Tento scénář, který se naoko vyhýbá útesům, ale ve skutečnosti vede k naprogramovanému ztroskotání lodě, je bezpochyby ten nejhorší ze všech a je třeba, aby proti němu zastánci evropské výstavby rezolutně bojovali.

Evropská volba, kterou učinila Francie, byla nedávno potvrzena jednoznačným projevem hlavy státu ve prospěch rehabilitace velké rovnováhy, která je klíčem pro francouzskou účast v zakládající skupině jednotné měny. Nicméně evropská otázka by se neměla omezit, ochromit na školu tvrdosti. Metla trhů, rozpočtová a sociální disciplína, úsilí, které se po každém vyžaduje, budou vnímány jako legitimní pouze tehdy, budou-li vypadat jako protiváha k nové politické ambici, jako nástroj toho, že Francouzi znovu ovládají svůj osud. V posledních měsících francouzský prezident několikrát potvrdil legitimní výsady politika a jeho nezbytné dominující postavení nad pravomocemi administrativních úkonů. V Bosně úspěšně připomenul, že administrativní a vojenské prostředky nabývají cenu podle toho, kterým politikům slouží, a podle cílů, které umožňují dosáhnout. Toto poselství platí i pro Evropskou unii. Unie příliš často v minulosti trpěla umělým odtržením mezi evropskou debatou nadměrně depolitizovanou a politickou debatou nebezpečně odříznutou od evropské skutečnosti. Tato dichotomie musí bezpodmínečně skončit a setkání v roce 1996 by se nemělo redukovat na x-tý dialog odborníků o infinitesimálním uspořádání.

Evropa znovu najde svoji důvěryhodnost pouze pod podmínkou, že bude čelit problémům, s nimiž je konfrontována. Musí veřejnému mínění předložit důkaz o tom, že není ani výmyslem elity, aby obešla pravomoc občanů, ani klubem rozmarných a vrtošivých lidí neschopných prodat cokoli jiného než volnou výměnu (směnitelnost) a dobré pocity. Tváří v tvář starostlivým a často dezorientovaným mužům a ženám, kteří jsou však niterně přesvědčeni, že budoucnost netkví ani v nacionalismu ani v nehybnosti, nemohou čelní evropští představitelé přehlížet, že mají napříště politickou povinnost výsledků a nikoliv pouze prostou povinnost administrativních gest. Jediným příkazem doby, který má nějakou cenu pro nadcházející mezivládní konferenci je „usmířit Evropu s politikou“. Zatím jsme tomu na hony vzdáleni.