

## Smlouva z Nice – institucionální reforma EU a rovnováha moci

MICHAL KLIMA

Mezivládní konference o institucionální reformě EU byla započata 14. února 2000 pod portugalským předsednictvím, aby tentokrát pod francouzským vedením dospěla téměř po deseti měsících vyjednávání ke svému závěru na summitu v Nice. Stalo se tak v pondělí ráno ve 4.20, dne 11. prosince 2000. Ještě nikdy se v historii Evropských společenství, respektive Evropské unie, nestalo, že by summit na nejvyšší úrovni byl uzavřen až pátý den.

Takzvaná Smlouva z Nice byla nakonec po nutných jazykových a právních úpravách podepsána ministry zahraničí patnácti členských států EU v uvedeném jihofrancouzském městě. Vstoupí však v platnost až tehdy, kdy bude ratifikována všemi parlamenty členských zemí EU i Evropským parlamentem. To se dá očekávat nejdříve v roce 2002.

Význam dohodnuté Smlouvy z Nice spočívá především v tom, že po formální procedurální stránce má umožnit rozšíření EU o Českou republiku (ČR) a o další kandidátské země, nejen z postkomunistického regionu. Přitom časový rámec pro první vlnu rozšíření stanovuje na období 2003–2004.

Rekordní délka jednání summitu v Nice naznačuje, že nešlo o pouhé zajištění institucionální adaptability EU s cílem zvládnout již páté rozšíření. Jednalo se totiž o té nejcitlivější vrstvě evropských záležitostí: o přerozdělení moci. Problematika rovnováhy moci se přitom řešila na dvou úrovních. Na horizontální úrovni se řešila otázka podílu moci mezi jednotlivými členskými státy. Na vertikální úrovni se rozhodovalo o poměru mezi nadstátním a mezivládním principem v procesu evropské integrace. MK a závěrečný summit v Nice se tak nezabývaly záležitostmi čistě technického rázu, ale agendou patřící běžně mezi tu nejkomplicovanější.

Základní mandát MK vyplýval ze závěrů dvou zasedání Evropské rady. Jde o zasedání v Kolíně nad Rýnem (červen 1999) a v Helsinkách (prosinec 1999). Na základě uvedeného mandátu a v návaznosti na tzv. nedodělky z Amsterdamu se agenda MK věnovala následujícími třemi klíčovými bodům, které si vyžadovaly změnu stávající smluvní úpravy:

- velikost a složení Komise;
- převážení hlasů v Radě a nové vytyčení procedury hlasování kvalifikovanou většinou;
- rozšíření oblastí pro uplatnění hlasování kvalifikovanou většinou v Radě.

Tak, jak jednání pokračovala, se postupně do agendy MK včlenily i další body:

- velikost Evropského parlamentu a přerozdělení mandátů v něm;
- úprava režimu tzv. „zesílené, respektive užší spolupráce“.

I když se konkrétní jednání MK a závěrečná Smlouva z Nice týkala i dalších témat, v této analýze se pozornost soustředí na pět výše uvedených bodů agendy, které dohromady tvoří určující předivo mocenské rovnováhy v EU.<sup>1</sup>

### 1. Komise – velikost, složení a organizace

Mezinárodní konference si vytkla úkol zeštíhlit Komisi a udělat z ní již nyní kompaktní a efektivní orgán. Tohoto cíle se v převážné míře nepodařilo dosáhnout.

Komise se v současné době skládá z 20 komisařů. Většina zemí dosud vysílala do tohoto bruselského úřadu po jednom zástupci, zatímco „velká pětka“ – Německo, Francie, Spojené království, Itálie a Španělsko – po dvou. Vzhledem k rozšíření EU se členské státy dohadovaly, na kolik pozměnit počet komisařů, aby Komise ještě byla schopná racionálně fungovat a zároveň aby žádný stát nepřišel „zkrátka“. V této souvislosti se nabízela dvě řešení: počet členů Komise by měl zůstat na 20, bez ohledu na budoucí počet členských států, přičemž ve smlouvě by byl stanoven systém rotace vycházející ze zásady rovnoprávnosti členských států. Druhou možností byla Komise dočasně složená z jednoho zástupce každého členského státu, v kombinaci se zásadní reorganizací její struktury za účelem zachování efektivnosti.

Při vyjednávání konečné dohody na summitu v Nice učinily velké členské země svým menším a středně velkým partnerům tři významné ústupky, které na dlouhou dobu ovlivní tvar a fungování Komise:

1. snížení počtu komisařů zastupujících největší unijní země ze dvou na jednoho;
2. upuštění od stanovení konečného stropu velikosti Komise ve výši stávajícího počtu komisařů (bez ohledu na počet členských států);
3. nestanovení časového limitu pro přechod na rotační systém zastoupení.

Za prvé, největší členské země souhlasily, aby počínaje funkčním obdobím příští Komise v roce 2005 došlo k redukci jejich zastoupení ze dvou na jednoho komisaře. Za druhé, velké země ustoupily v otázce stanovení stropu Komise ve výši současného počtu 20 komisařů. Bylo rozhodnuto, že každý členský stát bude mít jednoho komisaře. Tento stav potrvá až do chvíle, kdy EU bude mít 26 členů, tedy bude rozšířena maximálně o 11 nových států.<sup>2</sup> Třetí ústupek spočívá v tom, že velké státy ustoupily z požadavku na určení časového limitu, od kdy by se mělo přejít na nový rotační systém. Francie původně navrhovala rok 2010.

Velikost Komise tak bude od roku 2005 dána principem „jeden členský stát – jeden komisař“. Počet komisařů bude narůstat tak, jak se bude EU rozšiřovat za hranice 20 členských zemí. Na základě daného principu bude moci Komise fungovat až do velikosti 26 komisařů, neboli 26 členských zemí.

Co z takové dohody o budoucí velikosti Komise vyplývá? Za prvé to, že kandidátské země, které představují převážně menší země, mohou být spokojeny, neboť jim přijatá dohoda zaručuje zastoupení v Komisi v podobě jednoho komisaře. Na druhé straně se nikoliv bezdůvodně nabízí obava, že více než dvacetičlenná Komise nebude fungovat efektivně, neboť v takové velké instituci nebudou mít všichni komisaři plnohodnotnou agendu. Neexistuje totiž tolik oblastí, kterým by komisaři coby ministři mohli předsedat. Jak známo, zahraniční politika, obrana, spravedlnost a portfolio ministerstva vnitra Komisi jako nadstátnímu orgánu nenáleží. Stejně tak je tomu v případě financí, které podléhají především Evropské centrální bance. Za třetí, stanovení hranice 27 členských zemí pro změnu velikosti Komise a především pak pro opuštění principu, kdy každá země má jednoho zástupce, může vést k zablokování dalšího rozšiřování EU ze strany menších členských zemí, které by tímto opatřením byly nejvíce postiženy. Ztráta přímého zastoupení v Komisi prostřednictvím vlastního komisaře by mohla pro

tyto země být obtížně přijatelná zvláště poté, kdy se má podstatnou měrou snížit váha jejich hlasů v Radě. Potenciální odpor menších členů by mohl zablokovat nejen vstup Turecka, ale i některých dalších států jižní a východní Evropy.

Pokud se jedná o otázku konkrétní vnitřní struktury z hlediska zajištění větší efektivity a racionality fungování Komise, představuje smlouva z Nice jistý dílčí posun. Větší Komise bude vyžadovat pevnější vedení, proto její předseda dostane širší pravomoci, například bude odvolávat jednotlivé komisaře. Předseda Komise má však být posílen ve vztahu vůči kolegiu komisařů i přidělením dalších pravomocí: právo přidělovat jednotlivým komisařům odpovědnost za konkrétní resort a také právo jmenovat jistý počet svých místopředsedů. Navíc by výběr příštího předsedy Komise měl v Radě spadat pod proceduru hlasování kvalifikovanou většinou.<sup>3</sup> Opouští se i v této záležitosti princip jednomyslnosti.

## 2. Rada EU – rekonstrukce kvalifikované většiny

Ústředním tématem MK a tedy i závěrečného jednání na summitu v Nice se stala otázka posouzení váhy hlasů jednotlivých členských zemí v Radě a stanovení celkového počtu hlasů potřebných k dosažení kvalifikované většiny. Rekonstrukce procedury hlasování kvalifikovanou většinou představovala v podstatě nejsložitější úkol, neboť se jednalo o podíl moci v Radě, tedy v orgánu EU, který i nadále zůstává nejdůležitějším rozhodovacím místem. Nikoliv náhodou se proto problematika převážení hlasů dostala až na samý konec agendy maratónského vyjednávání v Nice.

Je logické, že konkrétní způsob řešení převážení hlasů přímo souvisel s ostatními institucionálními otázkami, které již byly vyřešeny. Proto přerozdělení hlasů mezi jednotlivými členskými zeměmi bezprostředně ovlivňovalo také to, co individuální členské státy získaly či naopak ztratily při vyjednávání o jiných tématech agendy MK.

Rada EU, do níž se na summitu v Nice přerozdělovaly hlasy, je rozhodující mocenský orgán unie s legislativními a výkonnými pravomocemi. Při standardních rozhodovacích procesech schvaluje především návrhy Komise v těsné součinnosti s EP. Obecně používá Rada tři hlasovací procedury: prostou většinu, kvalifikovanou většinu a jednomyslné hlasování. Kvalifikovaná většina však při rozhodování Rady zcela dominuje, neboť se uplatňuje při rozhodování o zhruba 80 procentech problematiky.

Těžiště připravované institucionální reformy proto spočívalo ve vyřešení citlivého problému převážení hlasů mezi členskými státy právě pro hlasovací proceduru kvalifikované většiny (KV). V rámci této procedury má hlas každého členského státu, respektive každého ministra při hlasování určitou váhu, která je určena velikostí země, především počtem obyvatelstva. Až dosud má hlas německého ministra váhu 10 hlasů, hlas jeho lucemburského kolegy jen dva. Současné rozdělení hlasů výrazně zvýhodňovalo menší státy. Deset německých hlasů zastupuje 82 milionů lidí, zatímco necelých 500 tisíc Lucemburčanů má zastoupení dvou hlasů. Jedním z témat tu proto byla úvaha, zda přerozdělit hlasy tak, aby lépe vyjadřovaly význam větších zemí.

Problematika hlasování KV se však nezužovala jen na dílčí téma vyvážení poměru hlasů mezi menšími, středně velkými a největšími členskými státy. Otázka KV se řešila v několika rovinách:

1. přerozdělení počtu hlasů mezi členskými státy;
2. nové kvantitativní nastavení úrovně procedury hlasování KV;
3. stanovení, zda má kvalifikovaná většina odpovídat vždy nadpoloviční většina občanů EU nebo dokonce nadpoloviční většina členských zemí (tzv. dvoji, případně troji většina).

Přes tuto složitost problematiky hlasování v Radě bylo nicméně zadání jasné: před rozšířením EU zefektivnit a zjednodušit rozhodování v této instituci. Jaký byl konkrétní výsledek jednání?

Pokud jde o fenomén přidělovaného počtu hlasů, došlo podle očekávání k posílení váhy hlasů velkých členských zemí na úkor středně velkých a menších partnerů. Bylo to logické, neboť v důsledku nárůstu počtu členských zemí s malou nebo středně velkou populací již tak dlouhodobě docházelo k procesu relativního poklesu váhy hlasů velkých států. Z původních přibližně 71 procent klesla relativní váha hlasů velkých států až na současných 55 procent. A to v situaci, kdy podíl z celkového počtu hlasů potřebných pro dosažení kvalifikované většiny zůstal prakticky na stejné úrovni 71 procent. Pokud by tento trend měl pokračovat i v rámci další vlny rozšiřování, jehož by se měly účastnit převážně menší země (s výjimkou Polska, Rumunska a Turecka), pak by se míra podprezentace velkých států mohla stát neúnosnou.

Velkým státům se nakonec podařilo prosadit svůj politický cíl posílit vlastní váhu v Radě. Podařilo se to mimo jiné proto, že před projednáním tohoto bodu agendy ustoupily velké státy státům malým ohledně velikosti Komise, především pak tím, že přistoupily na redukci svého zastoupení v kolegiu komisařů ze dvou na jednoho reprezentanta.

Francie jako předsednický stát vystoupila nejdříve na summitu s maximalistickým požadavkem zvýšit zastoupení čtyř největších zemí z 10 hlasů na 30. Jinými slovy, měla se ztrojnásobit váha jejich hlasů, zatímco váha menších členů měla vzrůst pouze dvojnásobně či dokonce ještě méně. V této chvíli vystoupil portugalský premiér Antonio Guterres, který prohlásil, že předložený francouzský návrh představuje institucionální puč („institutional coup d'état“)<sup>4</sup>. Podobně vystupoval i zástupce Finska a především pak předseda vlády Belgie Guy Verhofstand.

Nešlo však jen o konflikt velkých a malých členských států. Jednalo se například i o vyvážení hlasů mezi dvojicemi států. Německo, se svými více než 22 miliony občanů navíc, nakonec ustoupilo francouzskému požadavku na zachování tradiční hlasovací parity mezi oběma zeměmi (29 hlasů). V návaznosti s tím požadovala o 5 milionů obyvatel menší Belgie tradičně rovné zastoupení se sousedním Nizozemím. Nicméně Belgii se nepodařilo prosadit to, co se povedlo Francii vůči Německu. Naopak se to podařilo Polsku, které za podpory Německa nakonec získalo právo na stejný podíl hlasů, jako populačně stejně velké Španělsko (27 hlasů).

Výsledkem kompromisního ujednání pak bylo rozhodnutí, že Německo, Francie, Spojené království a Itálie obdrží 29 hlasů, Španělsko 27, Nizozemí 13, Řecko, Belgie a Portugalsko po 12, Švédsko a Rakousko po 10, Dánsko, Finsko a Irsko po 7 a Lucembursko 4.<sup>5</sup>

Stanovil se také poměr hlasů i pro budoucí členy: Polsko 27, Rumunsko 14, ČR a Maďarsko po 12, Bulharsko 10, Slovensko a Litva po 7, Lotyšsko, Slovinsko, Estonsko a Kypr po 4 a Malta 3.<sup>6</sup>

Pokud jde o celkové nové kvantitativní nastavení úrovně procedury hlasování KV, je třeba na počátku uvést, že až dosud k dosažení KV je potřeba, aby byl návrh podpořen alespoň 62 z 87 hlasů. Blokační menšinu tak tvoří 26 hlasů, při odmítnutí návrhu 23 až 25 hlasy musí jednání dále pokračovat. Nově dohodnutý kompromis pro současné členské státy víceméně ponechal dosavadní úroveň KV na hodnotě 71,3 procenta, když se ke schválení návrhu Komise

požaduje 169 hlasů z 237. Ovšem po rozšíření EU na 27 členů by se již úroveň hlasování KV měla zvýšit na hodnotu 74,8 procent, neboť se požaduje dosažení 258 hlasů ze 345.

Výsledné řešení tudíž naznačuje, že velké členské země neprosadily v této dílčí rovině svůj záměr převážit hlasy ve svůj prospěch tak, aby se podstatně snížilo zvýhodnění menších zemí. (Pět největších členských států unie z hlediska populace bude podle nové smlouvy disponovat v Radě 60 procenty hlasů oproti současným 55 procentům.) Nicméně k fenoménu postupného a mírného zvyšování hranice hlasování KV byly přidány další dva instrumenty, které dostatečně saturovaly zájmy všech, především pak velkých členů.

To už je tedy řeč o další rovině tématu hlasování KV, kdy se řešilo, zda má kvalifikovaná většina odpovídat vždy nadpoloviční většina občanů EU nebo dokonce i nadpoloviční většina členských zemí (téma dvoji, případně troji většiny). Nakonec došlo k ujednání dvou nových podmínek, za kterých je hlasování KV platné:

- kvalifikovaná většina musí obsahovat, pokud o takové ověření požádá členský stát, 62 procent populace EU zastupující přes 142 milionů obyvatel z celkového počtu 375 milionů;
- kvalifikovaná většina musí obsahovat i kladné hlasy nadpoloviční většiny členských států.<sup>7</sup>

Jinými slovy, nový systém hlasování KV v Radě bude složitější než ten dosavadní. Při každém hlasování o návrhu Komise by se mělo zkoumat, zda se pro rozhodnutí vyslovila předepsaná kvalifikovaná většina, a zároveň, zda v ní byl zahrnut souhlas 62 procent obyvatelstva unie a více než poloviny členských států. První opatření přitom představuje blokační pojistku největších států proti hlasovací většině menších a středně velkých států, zatímco druhé opatření je naopak blokační pojistkou menších zemí. Vytvořily se tak tři prahy, respektive se požaduje trojí většina (počet hlasů, počet obyvatel, počet států) při schvalování rozhodnutí v Radě kvalifikovanou většinou. Jeden z účastníků vyjednávání na summitu v Nice výstižně charakterizoval systém trojí většiny, když jej označil za „konsensus méně tří“.<sup>8</sup> Nové rozložení hlasů v Radě začne platit od 1. ledna 2005.

Především požadavek na příslušnou většinu obyvatelstva vychyluje rovnováhu v Radě více ve prospěch největších členských států. Velké země si totiž tímto zajistily silné postavení, neboť nebude možné schválit žádný návrh, pokud pro něj bude méně zemí, než blok zastupující nejméně 62 procent obyvatel unie, tedy v praxi, tři ze čtyř velkých zemí. Konkrétně to znamená, že tři největší státy (samo Německo disponuje 17 procenty populace, tedy polovinou z 38 procent předepsané blokační menšiny) by mohly přehlasovat všech 24 ostatních členů. Někteří mají obavu, že by tímto způsobem mohl vzniknout direktoriát Německa, Francie a Spojeného království. Jiní zase upozorňují, že tak může dojít k oslabení dosavadního tandemu Německo-Francie, jejichž rozporů budou moci využívat Spojené království či Itálie.

I když budou mít největší státy zvýšenou blokační schopnost, na druhé straně budou značně limitovány při prosazování svých vlastních návrhů, neboť pro ně budou muset získat aspoň polovinu členských zemí.

Při pozitivním prosazování jednotlivých návrhů bude obecně postavení každé země slabší, než dosud. Nejvíce to však pocítí malé země. Jejich jedinou cestou k zachování vlivu je a v budoucnu ještě více bude spolupráce s jinými zeměmi a tvorba nejen regionálních bloků.

Závěrem této části je nutné uvést, že se nepodařilo splnit vytyčený cíl MK zjednodušit a zefektivnit rozhodovací mechanismus v Radě. Naopak, došlo k přijetí ještě komplikovanějšího způsobu rozhodování.

### 3. Rozšíření hlasování kvalifikovanou většinou v Radě

Způsob rozhodování v Radě EU je klíčový pro samou povahu celkového procesu evropské integrace. Rada jako spíše mezistátní orgán unie je složena ze zástupců členských zemí. Procedura jednomyslného hlasování předpokládá, že každý stát musí vyjádřit souhlas, respektive nemůže být přehlasován, neboť má právo veta. Při nasazení procedury kvalifikované většiny se schopnost vetovat vytrácí. Jednotlivý stát či dokonce skupina států může být přehlasována. Čím více záležitostí se tedy převádí z oblasti jednomyslného hlasování do oblasti rozhodování kvalifikovanou většinou, tím více se oslabuje mezivládní prvek ve prospěch posilování nadstátního principu. Nelze se proto divit, když některé euroskeptické kruhy ve Spojeném království přivítaly, že došlo pouze k minimálnímu posunu v této oblasti a že tudíž evropský „superstát“ je stále v nedohlednu.

V současnosti Rada přijímá rozhodnutí pomocí KV v přibližně 80 procentech případů, ve zbývajících oblastech může jeden ministr vetovat práni všech ostatních. Komise na mezivládní konferenci navrhovala, aby se právo veta maximálně omezilo, jinak EU při 27 členech nebude schopna efektivního rozhodování. Tento názor vychází z obavy, že čím větší bude počet členských států, tím obtížnější bude dosahovat jednomyslnosti. Jednomyslnost by pak měla být zachována pouze v omezené míře. Měla by se vztahovat především na následující klíčová rozhodnutí:

- rozhodnutí vyžadující ratifikaci parlamenty členských států (téma rozšiřování, změny zakládajících smluv);
- rozhodování o rovnováze jednotlivých unijních institucí a způsobu jejich práce;
- rozhodování v oblasti zdanění a sociálního zabezpečení, s výjimkou aspektů souvisejících s řádným fungováním vnitřního trhu.

Za relativně nejchudší výsledek MK se považuje určení okruhů, v nichž by nadále nemělo platit právo veta, ale pouze KV. Z plánovaných 50 oblastí nakonec summit v Nice rozšířil princip většinového přijetí rozhodnutí na téměř 30 oblastí. Zároveň se však právo veta podařilo zredukovat převážně jen u technických otázek. Většina změn se týká smlouvy o ES (pouze pět se týká smlouvy o EU), přičemž významná část souvisí s obsazováním funkcí v různých orgánech EU. Do režimu rozhodování KV se přesunuly oblasti, jako je životní prostředí, stavebnictví, turistika a již zmiňované jmenování členů některých institucí. V režimu jednomyslného souhlasu zůstaly daně a sociální zabezpečení, zdravotnictví, školství a takzvané intelektuální vlastnictví. Některé oblasti, v nichž se má napříště rozhodovat KV, byly rozděleny na jednotlivé části. Například klíčová rozhodování o azylové a přistěhovalecké politice EU mají být stále přijímána jednomyslně, zatímco o kontrole vnějších hranic by se mělo rozhodovat kvalifikovanou většinou. Ovšem až od roku 2004. Španělsko se vzdalo práva veta v oblasti strukturální pomoci méně rozvinutým členským zemím a regionům, ale až po skončení příštího rozpočtu EU, to znamená v roce 2012.

Celkově se rozsah omezení práva veta realizoval v menší, než očekávané míře. Ani v tomto bodě se nespĺnilo původní zadání MK, aby se v období rozšiřování EU výraznějším způsobem posílilo rozhodování kvalifikovanou většinou.

#### 4. Evropský parlament

Pokud jde o třetí stěžejní instituci, podílející se na každodenním rozhodování EU, smlouva z Nice se dotýká i mocenské rovnováhy související s Evropským parlamentem EP.<sup>9</sup> Předně, co se týče rozsahu a přerozdělení mandátů mezi členskými a případně kandidátskými zeměmi, bylo dosaženo následujících klíčových rozhodnutí:

1. Byla prolomena magická hranice 700 mandátů.
2. Byl vážně zpochybněn princip rovnosti při rozdělování mandátů.
3. EP se stal první institucí EU, kde Německo získalo početní převahu reflektující jeho zdaleka největší počet obyvatel.

S ohledem na maximální počet členů EP padla nedávno Amsterodamskou smlouvou stanovená hranice 700 členů. Velikost EP se zvýší na počet 732 evropských poslanců. S tím bezprostředně souvisí i nové přerozdělení mandátů v EP s výhledem rozšíření na 27 členských zemí. Místa v EP mají být přerozdělena mezi současnými členskými zeměmi v následujícím poměru:

Německo 99, Francie, Spojené království a Itálie 72, Španělsko 50, Nizozemí 25, Řecko s Belgií a Portugalskem 22, Švédsko 18, Rakousko 17, Dánsko a Finsko 13, Irsko 12 a Lucembursko 6.<sup>10</sup>

Tímto způsobem se má snížit počet míst dosavadních členů EP o 91 (z 626 na 535). Pouze Německo a Lucembursko si zachovaly stejný rozsah zastoupení. Německo po svém sjednocení tak poprvé prolomilo bariéru parity s Francií a dalšími velkými členskými státy. Jestliže mu to nebylo umožněno v Radě, v případě procedury hlasování KV, pak právě v EP se mu dostalo kompenzace. Stav poslanců Francie, Spojeného království a Itálie se má snížit vždy o 15 (z 87 na 72 mandátů).

Celková redukce však vstoupí v platnost s největší pravděpodobností až po volbách EP v roce 2009. Souvisí to s tím, že rozšíření na 27 členů nebude jednorázovým aktem, ale postupně se realizujícím procesem. Kandidátským zemím byly přitom přiděleny potenciální mandáty v EP v následujícím rozsahu: Polsko 50, Rumunsko 33, ČR a Maďarsko 20, Bulharsko 17, Slovensko 13, Litva 12, Lotyšsko 8, Slovensko 7, Estonsko a Kypr 6, Malta 5.<sup>11</sup>

Při srovnání počtu obyvatelstva a přidělených poslaneckých mandátů mezi členskými a kandidátskými státy vychází, že došlo k vážnému narušení principu rovného zastoupení v EP. Například ČR a Maďarsko patří do skupiny států přibližně s 10 miliony obyvatel, ale oproti dosavadním členům, jako jsou Belgie, Portugalsko a Řecko jim bylo přiručeno o 2 mandáty méně. Podobné disproporce se projevují mezi současným členem Lucemburskem a kandidátskou zemí Maltou.

Jak již bylo konstatováno, kandidátské země nevstoupí do EU naráz, a proto nenaplní své kvóty poslanců v EP po volbách v roce 2004. Nicméně, aby předepsané hranici 732 členů EP bylo učiněno zadost, měly by se poměrným způsobem dočasně zvýšit počty mandátů členských zemí. Pokud by v čase funkčního období EP v letech 2004 – 2009 vstupovali do EU noví členové, předpokládá se, že by dočasně (do příštích voleb) bylo povoleno překročit hranici 732 poslanců.

Pokud jde o rozhodovací pravomoc EP, došlo k jejich posílení, a především k rozšíření spolurozhodovací procedury, jen v omezené míře. Z téměř 30 oblastí, které se přesunuly z jednomyslného do kvalifikovaně většinového způsobu hlasování, se to týkalo pouze 6 (čl. 13.2, 18.2, 65, 157, 159, 191 smlouvy ES). To je v kontrastu s tím, že po Amsterodamské smlouvě se

hlasování kvalifikovanou většinou v Radě, doplněnou o spolurozhodování EP, stalo standardní rozhodovací procedurou. Nicméně EP získalo některé významné pravomoci. Konkrétně má EP disponovat pravomocí souhlasu v případě uplatnění „zesílení spolupráce“ v prvním pilíři, pouze však v oblastech spadajících pod spolurozhodovací proceduru. V oblasti lidských práv má pak EP v souladu s článkem 7 smlouvy o EU nejen pravomoc iniciovat třípětinovou většinou zahájení řízení s danou zemí, ale i pravomoc souhlasu (ve spolupráci s Radou) vydat prohlášení o vážném porušení těchto práv, doprovázené příslušnými doporučeními.<sup>12</sup>

#### 5. Princip flexibility – „zesílená spolupráce“

Jako bod agendy MK byla otázka zesílené spolupráce zařazena až dodatečně rozhodnutím Evropské rady v červnu 2000. Rozhodnutí vycházelo z dlouhodobé potřeby zvýšit flexibilitu společného postupu v podmínkách stále se zvyšující heterogenity EU v souvislosti s jednotlivými etapami rozšiřování. Navíc některé aktivity členských zemí EU se již dříve spontánně rozvíjely mimo právní rámec společenství (například Schengenská dohoda). Další faktor, který přispěl k zařazení tohoto tématu do jednací agendy MK, souvisí s tím, že relativně čerstvě přijatý princip flexibility, který po ratifikaci Amsterodamské smlouvy vstoupil v platnost od května 1999, nebyl v praxi ani jednou uplatněn. Z důvodů minimalizace rizika ohrožení soudržnosti EU totiž Amsterodamská smlouva stanovila příliš vysoké bariéry pro ustavení užší formy spolupráce.

Smlouva z Nice proto stanoví snížené blokační práhy a odstranění dalších omezení. S ohledem na rozhodnutí týkající se uvolnění režimu zesílené spolupráce se jako klíčová jeví tato rozhodnutí:

1. odstranit právo veta ze strany jednoho členského státu;
2. snížit minimální počet účastnických států;
3. otevřít prostor pro navázání dané spolupráce ve druhém pilíři společné zahraniční a bezpečnostní politiky.<sup>13</sup>

V tomto smyslu smlouva z Nice přehodnotila a nezanedbatelnou měrou i změnila proceduru zesílené spolupráce užší skupiny členských zemí. Nicméně základní východiska zůstala zachována: tento postup lze zahájit až v krajním případě (po vyčerpání všech možností postupovat společně), přičemž ustavená užší spolupráce musí zůstat otevřena všem členským zemím EU.

Pokud jde o konkrétní opatření snižující obtížnost zahájení takové spolupráce, je v první řadě třeba zmínit rozhodnutí o maximálním počtu účastnických států na 8. Na první pohled se může zdát, že se oproti amsterodamské nadpoloviční většině nic nemění. Ve skutečnosti však s postupným rozšiřováním bude minimální práh pro zahájení spolupráce postupně klesat, až se dostane na úroveň přibližně jedné třetiny členů.

Dále se postup zesílené spolupráce liší v závislosti na jednotlivých pilířích EU. V rámci prvního pilíře (Evropská společenství) bylo zrušeno veto jediného státu. Bylo však nahrazeno možností, že daný stát se může odvolat k Evropské radě. Rada nicméně může ohledně zesílené spolupráce rozhodnout kvalifikovanou většinou. Navíc v oblastech spadajících pod spolurozhodovací proceduru se vyžaduje souhlas EP.

Ve druhém pilíři, respektive v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky, se nově zavádí možnost přistoupení k této formě spolupráce, i když v omezené míře. Lze tak učinit tehdy, jestliže se bude jednat o implementaci společných akcí a společných postupů. Navíc tím

nesmí být dotčeny otázky obranného a vojenského charakteru. Konkrétní postup schvaluje Rada kvalifikovanou většinou po obdržení stanoviska Komise, která se vyjadřuje, zda zvažovaná užší spolupráce není v rozporu s politikami EU. Nicméně ve druhém pilíři se může členský stát odvolat k Evropské radě, kde se rozhodne jednomyslně (zachování práva veta).

Ve třetím pilíři – policejní a justiční spolupráce – konkrétně v oblasti kriminality, se odstraňuje právo veta, přičemž schvalovací postup je stejný jako v případě prvního pilíře.

Závěrem lze konstatovat, že Smlouva z Nice může otevřít prostor k diferencovanějšímu modelu integrace. V tomto smyslu flexibilnější prvek v soustrojí komplexního rozhodovacího procesu může vést ke snížení jisté rigidity. Princip společného postupu za každou cenu může v podmínkách stále více heterogenního uskupení vyjevovat spíše svou negativní povahu.

## 6. Proměny mocenské rovnováhy v evropském regionu

Mezivládní konference byla svolána za účelem vytvoření institucionálních předpokladů pro rozšíření EU nejen směrem na „východ“. Jestliže současná EU, složená z 15 členských států, se má v relativně historicky krátké době rozšířit o dalších 12 až 13 zemí střední, jižní a východní Evropy, pak tak nelze učinit bez odpovídající institucionálně rozhodovací adaptability. Reformy však nebyly vynuceny jen nadcházejícím přijetím nových členů – to jejich potřebu jen vyostřílo. Nejpozději od Maastrichtu je totiž zřejmé, že si měnová unie vyžádá akceschopné politické zastřešení. Trhy neustále testují, jak pevná politická vůle stojí za eurem.

MK proto byla pověřena úkolem s časovým orámováním: do prosince roku 2000 přijmout příslušná opatření, která by umožnila i v podmínkách rozšíření racionálně, efektivně a demokraticky rozhodovat prostřednictvím společných institucí. Především se jednalo o tři hlavní instituce, které se podílejí na každodenním rozhodovacím procesu: o Radu EU, Komisi a Evropský parlament (EP). Protože však EU stále primárně představuje unii států, podstata reformy se v koncentrované podobě vyjevila při vyjednávání změn týkajících se Rady.

Na jedné straně se tedy jednalo o dějinnou událost, neboť závěry MK měly otevřít cestu k definitivnímu překonání Jalty, to znamená rozdělení Evropy na tzv. západní a východní část. Na druhé straně se však jednalo o velmi praktické záležitosti, které se dotýkaly bezprostředních zájmů jednotlivých evropských zemí, souvisejících s předefinováním rovnováhy moci v evropském regionu. Nešlo zde v tomto smyslu o nic menšího, než o takové mocenské souvislosti, jako o

- postavení Německa v Evropě;
- rovnováhu mezi Německem a Francií;
- rovnováhu mezi severní a jižní Evropou;
- rovnováhu malých a velkých členských států.

Institucionální reforma však v sobě neobsahovala pouze potencialitu posunů v mocenské rovnováze evropského regionu. Současně se rozhodovalo o rovnováze státního a nadstátního principu v rámci integračního procesu. Povaha rovnováhy obou principů je centrem zájmu již po celých 50 let integračního vývoje. Nicméně na počátku nového tisíciletí je současné stadium rovnováhy pod vlivem realizace projektu hospodářské a měnové unie i pod vlivem rysující se spolupráce v oblasti vojenské. Dilema lze shrnout následujícími otázkami, na něž se hledala odpověď. Měli by se „Evropané“ spokojit s dosaženou úrovní integrace a ponechat pole působ-

ností jednotlivým státům? Nebo by v EU měly hrát významnější roli orgány přímo volené jejími obyvateli, aby se tak posílila demokratická identita tohoto společenství?

V souvislosti s výhledem na bezprecedentní rozšíření EU o více než 10 nových států a z toho vyplývající problém zajištění efektivního a transparentního hlasování v rámci dosaženého stádia poměru státního a nadstátního principu, se zároveň nabízí i téma diferenciacie evropského integračního procesu. S tím se pojí i diskuse o větší flexibilitě a možné „zesílené spolupráci“, čili o dvourychlostní nebo vícerychlostní Evropě. I v tomto směru se očekávalo vyjádření MK.

Shrneme-li, mezivládní konference ve skutečnosti řešila celý komplex vzájemně provázaných témat:

1. vytvořit institucionální předpoklady podstatného rozšíření EU;
2. zvážit možnosti diferenciacie integračního procesu směrem k posílení principu flexibility;
3. reformovat instituce EU s cílem zajistit racionální, efektivní a demokratický způsob rozhodování;
4. nově definovat rovnováhu státního a nadstátního principu v evropském integračním procesu;
5. nově definovat mocenskou rovnováhu mezi státy či skupinami zemí v evropském regionu.

Z výčtu jednotlivých rovin témat, která byla na pořadu jednání MK, vyplývá, že v sázce tentokrát bylo dost. Jednalo se o bezprostřední zájmy každého členského státu, o podobu evropského integračního projektu. Každá dílčí změna mohla znamenat vychýlení rovnováhy ve prospěch jednoho na úkor druhého. Výsledkem MK zakončené summitem v Nice tudíž mohl být jen obtížně vyjednaný kompromis.

Shodnout se na společném zájmu – tedy na kompromisu – je 50 let od počátků evropské integrace složitější více než kdy jindy. Některé podstatné faktory, které dříve působily dostředivě ve směru posilování integrace, ztrácely postupně více či méně na významu. Evropská společenství původně spojoval jasný společný zájem: hospodářskou spoluprací zabránit opakování první a druhé světové války. Navíc tu byl společný protivník – socialistický tábor v čele se Sovětským svazem. Dříve to také bývalo jednodušší, neboť Francouzi a Němci vytvářeli společně víze. Francouzsko-německý tandem dlouho udával evropské integraci tón. Francie s Německem tak byly respektovány podobně, jako se v NATO dodnes respektuje role Spojených států. Francouzsko-německý motor (de Gaulle – Adenauer; Mitterrand – Kohl) už však v současnosti nemůže být tak silný ze zcela objektivních důvodů. Současná generace politiků sjednoceného Německa již nepocítuje vinu za rozpoutání války, a proto je méně ochotná k ústupkům. Spojené království v čele s labouristickou vládou naznačilo tendenci opustit status permanentní opozice vůči hlavnímu proudu. Do popředí více vystupují i další větší země, jako třeba Španělsko. Ani menší státy, kterých v unii je a zřejmě bude stále více, nechtějí plnit druhořadou úlohu.

Jsou to výzvy globalizace, tlak jiných světových mocenských center a měnící se parametry mocenské rovnováhy, které významnou měrou modelují dnešní tvar evropského integračního projektu. Není proto divu, že za současného stavu rozložení sil a zájmů v EU byla opodstatněna jen dílčí pragmatická očekávání. V tomto smyslu bylo minimalistických cílů skutečně dosaženo, a proto lze hovořit o přiměřeném úspěchu MK.

### 6.1 Evropská rovnováha a Německo

Evropská unie respektive Evropa se chystá restrukturalizovat. Přímou to vyplývá z rozšíření EU do střední, jižní a východní Evropy. Ve hře je tak evropská rovnováha, tedy znovu i role Německa.

V některých zemích – zejména ve Francii, ale i ve Španělsku a Portugalsku – panoval po summitu Evropské rady v Nice názor, že vstup Polska poslouží hlavně německým zájmům, že Berlín se z toho snaží těžit politicky a ekonomicky.<sup>14</sup> Jistě není náhoda, že po zásahu Německa obdrželo Polsko nakonec dva dodatečné hlasy v Radě, tedy stejně jako Španělsko (původní francouzský návrh počítal s 25 hlasy pro Polsko). V této souvislosti také byla vytvořena rovnováha mezi „severem“ (Německo, Spojené království, Polsko) a „jihem“ (Francie, Itálie, Španělsko).

### 6.2 Německo – největší rozhodovací moc

S novým přerozdělením moci v EU se prolomila historická parita mezi Francií a Německem. Francie chtěla zachovat tuto rovnováhu za každou cenu, dokonce i připomínkou druhé světové války, jak to učinil francouzský prezident Jacques Chirac na počátku summitu v Nice. Německý kancléř Gerhard Schröder sice ustoupil požadavku J. Chiraca, aby Německo nadále disponovalo stejným počtem hlasů v Radě zrovna jako Francie, Spojené království a Itálie (po 29 hlasech), i když jeho obyvatelstvo čítá o více než 20 milionů více. Nicméně 80 milionů obyvatel Spolkové republiky se projeví od roku 2005, neboť vstoupí v platnost ustanovení, že ke schválení záležitosti v Radě již nebude postačovat pouhá kvalifikovaná většina, ale také souhlas členských zemí, které představují 62 procent obyvatelstva unie. Každé rozhodnutí tak bude moci být zablokováno skupinou zemí reprezentující 38 procent populace EU. Jestliže Německo se svým počtem obyvatel reprezentuje 17 procent celkové populace, pak je více než zřejmé, proč při stanovení případné blokační menšiny bude moci hrát při rozhodování v Radě prim. K dosažení stanovené hranice postačí Německu získat podporu dvou dalších velkých zemí, nebo jedné velké a několika menších. Na druhé straně si ostatní tři „velcí“ budou bez podpory Německa muset sehnat ještě čtvrtého partnera. V jistém slova smyslu tak Německo bude moci uplatňovat „kontrolu nad Radou“.

Německu byl vzhledem k jeho demografické váze ponechán stejný počet stávajících poslanců v Evropském parlamentu (EP). Disponuje tedy 99 poslanceckými mandáty, což představuje sedminu celkového stavu EP. Všechny ostatní státy přijdou v průměru o 20 procent svých křesel ve prospěch nových členů. S postupně rostoucí úlohou EP při rozhodování je i tento fakt nezanedbatelný. Navíc byl zároveň schválen návrh Německa pokračovat v reformách EU a k tomuto účelu svolat novou mezivládní konferenci na rok 2004.

### 6.3 Polsko

Polsko by se po svém vstupu do EU mělo stát pátou až šestou nejvýznamnější mocností. Svědčí o tom stejný počet hlasů v Radě (27) a členů v EP (50), jako pátý dosavadní člen unie Španělsko. „Můžeš být klidný, Jerzy, francouzský návrh (25 hlasů pro Polsko) už není na pořadu dne“, tato slova německého kancléře G. Schrödera adresovaná polskému kolegovi Jerzemu Buzkovi citovala v Polsku všechna média. „Takové postavení nemělo Polsko v Evropě nejméně 300 let,“ napsal list Rzeczpospolita.<sup>15</sup>

V této souvislosti je významné zaregistrovat, jak důležité je mít pro každou kandidátskou zemi jistou podporu mezi stávajícími členy. Vyplatilo se to nejen Polsku, ale i Litvě, která nakonec díky výrazné podpoře skandinávských zemí získala stejný počet hlasů v Radě a poslanců v EP jako populačně stejně velké Irsko.

### 6.4 Česká republika

Pro budoucí vstup České republiky do EU mají význam především tři faktory dohodnuté na summitu v Nice:

1. Vyjádření naděje, že první z uchazečských zemí budou moci vstoupit do EU někdy po 1. lednu 2003 tak, aby se mohly zúčastnit přímých voleb do EP v roce 2004.
2. ČR má v nejdůležitějších závěrech své místo: nemluví se o ní jen jako o státu, s nímž se o vstupu vyjednává, ale také jako o státu, který má v unii vyhrazeny své hlasy a svůj podíl na moci.
3. Tím, že si členské státy EU podrží veto pro uvolnění financí z regionálních a strukturálních fondů, může jedna či několik zemí vstup nových členů zablokovat.

Co se týče prvního bodu, je třeba dodat, že jediným konkrétnějším závazkem EU ohledně její strategie rozšiřování je právě zmínka ve smlouvě týkající se možnosti, aby se případní noví členové stačili zúčastnit voleb do EP v roce 2004.<sup>16</sup> Dále bylo konstatováno, že již v červnu 2001 se má Evropská rada v Göteborgu znovu zabývat rozšířením. Je možné, že se již v Göteborgu scénář pro další rozšiřování bude konkretizovat. Nelze sice dnes říci nic o datech přijetí, ale od roku 2003 se možnost vstupu nových členů otevírá a celá řada jich může být uvnitř již před koncem mandátu současné Komise v lednu 2005.

Pokud jde o druhý bod, který se týká podílu ČR na moci v rámci institucí EU, pak Česko bude mít po svém vstupu 12 hlasů v Radě a 20 poslanců v EP. Dvanáct hlasů v Radě představuje právě tolik hlasů, kolika budou disponovat populačně srovnatelné členské země, jako jsou Belgie, Portugalsko a Řecko. Oproti tomu 20 přidělených míst v EP představuje pro ČR problém, neboť se tím narušuje princip rovnosti. Jakousi útěchou pro ČR může být, že tento jistý druh diskriminace se netýká pouze Česka, ale i dalších kandidátských zemí, jako například Maďarska, Rumunska a Maltý. (Některým kandidátským zemím se podařilo udržet paritu se stávajícími členy – viz Polsko, Litva a Slovensko).

Se svým podílem hlasů a vyměřených míst v orgánech unie a se svými 10 miliony obyvatel bude mít ČR velmi omezené individuální možnosti ovlivňovat rozhodování v EU. V Radě má mít 12 hlasů ze 345, což je přibližně stejný podíl, jakým v současné době disponuje Lucembursko uvnitř Patnáctky. To však neznamená, že ČR musí zůstat na okraji politického dění. Podobné úmysly nemá samozřejmě ani Belgie, Řecko či Portugalsko. Například Belgie bude moci se svými tradičními spojenci, Nizozemskem a Lucemburskem, disponovat v Radě stejným počtem hlasů (29), jako Německo. Podobně i případný český návrh, podpořený visehradskou čtyřkou, by měl v rozšířené EU stejnou váhu (58 hlasů) jako návrh podpořený hlasy dvou největších členských zemí.

Je tedy logické, že ČR nebude mít šanci prosadit jistý návrh individuálně, ale jen v rámci širší koalice. To podtrhuje ještě ta skutečnost, že nový systém rozhodování v Radě se má stát složitějším, neboť bude potřeba překonat tři výše zmíněné prahy (kvalifikovanou většinu, souhlas poloviny členských států, souhlas států čítajících 62 procent obyvatelstva unie). Současně s tím, jak se v rozšíření EU snižuje úloha individuálního státu, vzroste úloha koaličního potenciálu. Dokonce i velké země se budou muset ucházet o širší podporu – tedy i o podporu ČR – budou-li chtít získat aspoň nadpoloviční většinu zemí pro schválení vlastního návrhu.

Pro dohadování uvnitř rozšířené EU bude příznačné, že nebudou platit ustálená spojenectví. Členské státy se budou případ od případu sdružovat k prosazování nejrůznějších požadavků, což bude klást větší nároky na diplomatické zástupce jednotlivých zemí. Nebude postačovat jen

prostá orientace na rozvoj dobrých sousedských vztahů – tedy orientace na „středoevropský blok“, ale bude třeba vytvářet širší partnerství.

Pokud jde o třetí bod, pak důležité pro ČR je, že teprve až od roku 2007, kdy začne platit nový šestiletý rozpočet EU, bude většinové hlasování rozšířeno i na oblast strukturální pomoci. Regionální pomoc tak může být s výjimkou povolených částek zablokována minimálně až do roku 2007. Stalo se tak po nátlaku především Španělska, ale i Irská, Portugalska a Řecka, které mají obavu, že by získaly méně dotací, které by šly ve prospěch nových členských zemí. Jelikož nový rozpočet EU se bude schvalovat systémem veta o rok dříve, v roce 2006, kandidátské země budou mít omezené možnosti obdržet z unijního rozpočtu dostatečnou finanční pomoc, pokud uvedená čtyřka zemí neustoupí. Větší šance se tak může naskytnout až při schvalování dalšího rozpočtu, to znamená v roce 2013. Prodloužené právo veta pro uvolnění financí z regionálních a strukturálních fondů tak může vyústit v situaci, kdy jedna či několik zemí budou blokovat vstup nových členů do EU.

## 7. Závěrečné hodnocení

Je velmi rozporuplné hodnotit výsledky Smlouvy z Nice. Vyplývá to z rozporuplnosti samé podstaty evropské integrace, z toho, že současnou EU tvoří 15 různých států a další čekají na přijetí.

Optimistický výklad bude považovat Smlouvu z Nice za historický počín, neboť se otevírá dějinná šance překonat dědictví Jalty, respektive otevírá prostor pro sjednocování s postkomunistickým regionem. I když se možná neudělalo všechno potřebné, udělalo se dost pro to, aby při příští revizi smlouvy v roce 2004 byla EU širší a hlubší. Navíc EU otevřela v Nice cestu k jednáním o takových sporných tématech, jako je evropská ústava a jasné rozdělení pravomocí mezi unií a členskými zeměmi.

Pesimistický výklad sice připouští, že Smlouva z Nice připravila EU k rozšíření, ale jen v technickém slova smyslu. Je však otázkou, zda je EU dostatečně připravena k rozšíření z hlediska politického. O nedostatku politické vůle svědčí například to, že během vyjednávání o rovnováze moci hlavy států a vlád neprojevíly dostatek dlouhodobé vize. Ve vyjednáváních o novém rozdělení moci zcela dominovaly státní zájmy, zatímco absentovala nejenom generozita vůči kandidátským státům, ale i mezi členskými státy navzájem. Jednání se vyznačovalo nedůvěrou a dokonce ožíváním starých konfliktů.

Obě hodnocení, optimistické i pesimistické, mají svá opodstatnění. Naplnit se samozřejmě mohou oba scénáře. To bude záviset na mnoha faktorech, které dnes nelze předvídat. Nicméně již nyní lze konstatovat, že Smlouva z Nice zajistila aspoň na minimální úrovni institucionální předpoklady k rozšíření. Zároveň však z hlediska naplnění vytyčených cílů, jako jsou zajištění větší jednoduchosti, průhlednosti a efektivnosti rozhodování lze konstatovat, že závěry z Nice vrátily stav před tzv. amsterodamské nedodělky. Komise a Evropský parlament se má rozrůst nad rámec racionálních potřeb. Rada EU přijala komplikovaný systém hlasování, který může zahrnovat až trojí většinu. Je zřejmé, že se rozhodovací proces bude komplikovat, k čemuž bude samozřejmě přispívat i další rozšiřování EU.

Na druhé straně tomuto komplikujícímu se systému rozhodování může odlehčit oživená koncepce vícerychlostní Evropy, respektive odstupňované integrace. Má k tomu napomoci tzv.

zesílená čili užší spolupráce mezi účastnickými státy. Nový režim zesílené spolupráce má zůstat co nejotevřenější pro všechny stávající i budoucí členské státy, nesmí být v rozporu s *acquis* a musí být použit až po vyčerpání všech možností postupovat společně. Zůstává samozřejmě otázkou, zda tento prvek flexibility přispěje k větší akceschopnosti a soudržnosti EU, či naopak k zostření konfliktů mezi členskými státy.

MK a Smlouva z Nice jen potvrzuje, že vývoj ES/EU je pln rozporů, uskutečňuje se postupně a do budoucna představuje proces s otevřeným koncem.

### 7.1 Po Nice – diferenciace versus finalita

V souvislosti s radikálními změnami vnitřního a vnějšího prostředí (rozšiřování a prohlubování; globalizace) vystupuje stále více do popředí otázka adaptability EU. Dokonce se hovoří o tom, že po padesát let uplatňovaný pragmatický neofunkcionalistický přístup postupovat krok za krokem se již vyčerpal. Někteří proto nabízejí skokové řešení v podobě uskutečnění federalizovaného modelu, jenž se v teorii nazývá kooperativní federalismus.

Každý skok je svého druhu revoluce neboli zásadní kvalitativní změna, která změní rovnováhu prvků v systému a na dlouhou dobu ji zafixuje. Pro takové změny čili politické činy je zapotřebí jisté emocionální naladění, zájem občanů, jež představuje nezbytnou podporu, která tento skok částečně legitimizuje.

Nezdá se však, že by Evropská unie, nebo alespoň její část v podobě jisté skupiny členských států, splňovala základní atributy pro splnění takového politického zadání. Naopak EU se nachází ve fázi zvýšené vnitřní nejistoty, která je spojena především s očekáváním (1), zda bude úspěšný projekt zavádění společné měny od 1. ledna 2002; a (2) zda proces rozšiřování naruší celkovou finanční, bezpečnostní a institucionální stabilitu.

Není proto náhodou, že právě v posledním desetiletí v nejedné členské zemi volebně zesílily strany, které používají populistickou rétoriku, když pod heslem ochrany domácích životních zájmů verbálně útočí proti „cizím“ institucím EU. Není také náhodou, že účast ve volbách do EP – poprvé od doby, kdy se zde konají volby (1979) – klesla pod symbolickou hranici 50% voličů. Navíc, v nezanedbatelném počtu členských států se v různé míře projevuje hnutí za větší autonomii, federalizaci či dokonce nezávislost (Spojené království – Skotsko, Wales, Severní Irsko; Itálie – tlak na federalizaci ze strany severních provincií; Francie – kromě Korsiky i Baskové, Bretonci, Alsasané; Španělsko – především Baskové, Belgie – otázka, zda federalistické uspořádání uspokojí Vlámky).

V takovém prostředí emocionálně kulturního rozpoložení, kde se střetávají nejrůznější úrovně identit čili existuje obava z eskalace konfliktů mezi nimi, jsou úvahy o finalitě vývoje Evropské unie minimálně předčasné. Nelze přeskakovat jednotlivé etapy vývoje evropského kontinentu bez odpovídajících negativních následků.

Evropský proces spolupráce a integrace je proces s otevřeným koncem. Je otevřený i přesto, že konečný cíl byl stanoven jeho zakladateli od samého počátku. (Vždyť Jean Monnet pozdravil vznik Evropského společenství uhlí a oceli jako ustavující bázi pro budoucí celkovou ekonomickou a společenskou integraci.) Cíl je vlastně znám, ale jeho završení je neustále odsouváno do budoucna.

Rozdílné identity, spory, konflikty a nepřátelství se totiž nedají překonat během 50 let. Celý evropský projekt urazil velký kus cesty a momentálně stojí před již zmíněnými výzvami. Především

se jedná o překonání rozdělení kontinentu prostřednictvím zakotvení zemi ze střední a východní Evropy v prostoru unie. A za druhé se členské země EU soustředí na problematiku měnové unie. Oba dílčí cíle však mají protichůdný náboj. První má tendenci spíše rozředit současnou úroveň prointegrování, zatímco ten druhý integraci prohlubuje. Z toho logicky vyplývá, že splnění obou zadání vede k napětí. Nelze jej však řešit jiným způsobem, než s využitím nástrojů, které již existují a které smluvně založila Amsterodamská smlouva a následně modifikovala Smlouva z Nice. Jedná se o tzv. užší spolupráci, která představuje dílčí, nicméně zásadní změnu v dalším vývoji ES/EU. Oficiálně se připouští, že není nutné postupovat metodou regaty, kdy rychlost postupu se přizpůsobuje nejpomalejším členským státům. Čili prohloubit integraci v určité oblasti společného zájmu bude moci i pouze dílčí skupina států. Může se tak stát například v takových oblastech, jako je měnová a hospodářská unie, společná přistěhovalecká a azylová politika nebo společná obranná politika. Jen takovou vnitřní diferenciací lze udržet vnitřní jednotu a životaschopnost celého organismu. Jen pozitivní vnitřní napětí a konkurence mezi jednotlivými skupinami z celkového počtu dvaceti či třiceti členských států se může stát hnací silou pro realizaci další fáze sjednocovacího procesu.

Naopak instalace federálních institucí v historicky krátké době může být z hlediska konečného cíle kontraproduktivní. Může se stát spouštěčem pro další posílení xenofobie a dílčích nacionalismů v evropském prostoru, které mohou nakonec vést spíše k destrukci celého procesu započatého před padesáti lety.

Nezbývá než pokračovat ve zdlouhavém a komplikovaném vývoji, postupovat etapu za etapou. Navrhované zkratky v historickém vývoji nevedou často k vytčenému cíli. Netrpělivost tu není nejlepším rádcem.

### Poznámky:

1. Ke Smlouvě z Nice se poprvé na stránkách Politologického časopisu vyslovuje ve svém článku „Niceská smlouva a Evropský parlament“ Š. Pecháček (PC 1/2001, s. 52-63).
2. „Protocol on the Enlargement of the the European Union“, v: Treaty of Nice, SN, 533/00, s. 76.
3. „Provisions on the President and Members of the Commission“, v: Treaty of Nice, Provisional text, SN, 533/00, s. 47-48.
4. European Voice, 14–20 December 2000, Volume 6, number 46, p. 2.
5. „Declaration on the Enlargement of the European Union to Be Included in the Final Act of the Conference“, v: Treaty of Nice, SN, 533/00, s. 79.
6. Tamtéž.
7. Tamtéž, s. 79.
8. Taylor, S., „Worst Treaty in EU History Could Sour Relations for Years“, European Voice, 14–20 December 2000, Volume 6, number 46, p. 2.
9. Detailnější analýza týkající se instituce Evropského parlamentu je podána již ve zmíněném článku Š. Pecháčka.
10. „Declaration on the Enlargement of the European Union to Be Included in the Final Act of the Conference“, v: Treaty of Nice, SN, 533/00, s. 78.
11. Tamtéž.
12. Iniciovat řízení se může nejen na návrh EP, ale také na návrh jedné třetiny členských států nebo Komise. Na základě takového návrhu pak Rada (čtyři pětiny členských zemí) se souhlasem EP může vydat prohlášení o tom, že existuje nebezpečí vážného porušení lidských práv v dané zemi. Smlouva

- z Nice tudíž doplňuje proceduru o preventivní instrument. Teprve následně může Rada suspendovat jistá práva členského státu. Viz „Fundamental Rights“, v: Treaty of Nice, SN, 533/00, s. 3.
13. „Enhanced Cooperation, General Principles“, v: Treaty of Nice, SN, 533/00, s. 12–20.
  14. *Courrier International*, č. 528, 14. – 20. prosince 2000, s. 19.
  15. „Polsko se raduje, že je konečně mocnost“, *Lidové noviny*, 13. prosince 2000, s. 9.
  16. „Provisions concerning the European Parliament“, v: Treaty of Nice, SN, 533/00, s. 73.

### Summary:

#### Treaty of Nice – Institutional Reform of the EU and Balance of Power

The purpose of this article is to provide a political science analysis of the Treaty of Nice which was concluded by the European Council meeting in December 2000. First of all, as it is not yet known exactly when and in what order the applicant countries will join the Union, the new distribution of seats in the European Parliament, the new composition of the Commission and the new definition of qualified majority within the Council are determined for a Union of 15 member states. The Treaty restrict itself to setting out the principles and methods for changing this system as the Union grows. The Treaty also ensures changes in a balance of power between the member states in an enlarged Union.