

Konventní proces a vytváření ústavní smlouvy

MARKÉTA PITROVÁ*

Abstract: The European Convention and the Process of Creating the Constitutional Treaty

The European Constitutional Treaty is the most important document in the last decade of EU history not only because of its content, but also due to the process of its development. The European Convention on the future of the EU, as *the founding platform of this treaty*, reveals a number of controversial areas. It is questionable whether it is possible to declare the European Convention a genuinely democratic body and to accept its procedures as part of the EU's future. The aim of this paper is to outline the specifics of the Convention, especially its working methods, strategies and aspirations. The author maintains that the Convention can serve as an inspiration and possible supplement to current treaty procedures, but considering experience to date it cannot be an acceptable procedure for the EU treaties revision.

Keywords: EU, European constitution, Convention on the Future of Europe, treaty revision, Laeken declaration

1. Konvent jako badatelská výzva

Postup vytváření a následně i ratifikace Smlouvy zakládající ústavu pro Evropu¹ představuje významný předěl v historii integračního procesu. Události v rozmezí let 2001–2006 nejen že na sebe upoutaly zájem médií a veřejnosti, ale představují také zajímavou badatelskou výzvu. Popisování událostí spojených s vypracováním ústavní smlouvy a ostatně i samotného textu trpí ale řadou nepřesností a interpretačních posunů. Ústavní smlouva je prezentována jako výstup „demokratizačního procesu“ a jako klíčový dokument, který dává vzniknout reformované EU. Skutečností, že konvent byl podrobován ve své finální fázi kritice a členské státy samy polemizovaly s výsledným produktem, jsou dnes opomíjeny.

Důvodů ke zkoumání je nicméně řada. Především je to fakt, že ústavní smlouva nevznikla standardní procedurou, ale byla předem připravena konventem. Z hlediska svého složení, zaměření, ale i délky trvání se jednalo o složité těleso, které vyprodukovalo neobyčejně obsáhlý balík dat a událostí. Kromě toho se konvent konal podle daných parametrů v historii EU poprvé a své „ústavní zadání“ získal teprve dodatečně. Konečně posledním důvodem, proč je právě konvent nezbytným začátkem analýzy aktuálního ústavadárného procesu, je fakt, že obsah a také formu dal ústavnímu dokumentu již konvent, a nikoliv členské státy.

* Autorka působí na Katedře mezinárodních vztahů a evropských studií FSS MU. Adresa: Katedra MVES FSS MU, Joštova 10, Brno 602 00; e-mail: pitrova@fss.muni.cz.

1.1 Impulsy konventního procesu

Potřeba projednat otázky dalšího vývoje EU byla dlouhodobá, a proto také zdrojů rozhodnutí zahájit novou etapu přípravy smluvní reflexe byla celá řada. Podněty spojené větší či menší měrou s pozdějším svoláním konventu je možné rozdělit do dvou kategorií. První z nich je tvořena impulsy ze strany politické obce, druhou je linie oficiálních vyjádření EU. Nezanebatelný vliv měla také zkušenost EU s pořádáním konventu, jehož výstupem byla Charta základních práv v EU.² Skupina podnětů vznesených ze strany politických představitelů je reprezentována především vyjádřeními zástupců tří velkých členských států,³ a to Německa,⁴ Francie⁵ a Velké Británie.⁶ Do skupiny oficiálních aktů EU je nutné zařadit Deklaraci číslo 23 v příloze Smlouvy z Nice, Závěry předsednictva z Göteborgu 2001 a především Laekenskou deklaraci o budoucnosti Evropské unie. Zřejmě je, že ačkoliv zdroje impulsů ke svolání diskuse o budoucnosti byly různé, sjednocovaly se ve výzvě zahájit debatu novými nástroji umožňujícími čelit dosavadní uzavřenosti a netransparentnosti EU.

Význam těchto dokumentů není pouze v definování harmonogramu a parametrů diskuse o budoucnosti EU, ale také v propojení mezivládních a supranacionálních prvků revize. Rozhodnutí svolat konvent znamenalo, že byl před klasický systém revize v podobě mezivládní konference předřazen konvent. Tím ale nedošlo ke zpochybnění klíčového významu konsensu členských zemí (Devuyt 2003: 33–35). „Pánové smlouvy“ zůstali i nadále nezávislí na výsledném produktu debaty a výstup konventu pro ně měl představovat pouze výzvu. Ačkoliv se následně události vyvíjely v jiném duchu, lze tyto podněty hodnotit jako postup směrem k větší transparentnosti procesu přijímání smluvních revizí (Ludlow 2002: 52).

1.2 Konvent jako výzva pro budoucnost EU

EU projednává revize smluv na základě mezivládní konference (srov. čl. 48 Smlouvy o EU ve znění Smlouvy z Nice). K posunu v intenzitě supranacionality tak dochází pomocí striktně mezivládního nástroje. Tento tradiční a podle smluv zatím jediný legitimní způsob reformování primárního práva bývá ale v posledním desetiletí opakovaně podrobován kritice. Model dohody uzavřené mezi omezeným počtem specifických aktérů je vnímán jako netransparentní a neefektivní (Kleine a Risse 2007: 73, 75). Signálem určitých obtíží jsou rovněž výstupy mezivládních konferencí. Pozornost se upírá především na nedostatečný progres na konferencích v Amsterdamu a Nice. Na těchto setkáních se potvrdilo, že odsouvání komplikovaných položek až do závěrečného zasedání nemusí mít vždy uspokojivé východisko. Výsledkem jsou opakovaně „nedodělky“ mezivládních konferencí, které bezprostředně po ukončení jedné konference představují impuls pro svolání druhé. Kritika mezivládních konferencí nahrává úvahám o doplnění, či dokonce nahrazení metody revize smluv konventním shromážděním. Konvent vykazuje ve srovnání s mezivládní konferencí řadu zásadních rozdílů, z nichž vyplývají také potenciální výhody této metody.

Základní rozdíl mezi konventem a mezivládní konferencí spočívá ve složení obou institucí (Milton a Keller-Noëlle 2005: 32). Mezivládní konference obsahuje jen jediný druh aktérů, zatímco konvent byl složen ze tří skupin reprezentantů: vládní zástupci a zákonodárci členských zemí společně se zástupci institucí EU. Při bližším zkoumání je dále zřejmé, že v konventu byla převaha členů parlamentů, tedy legislativců. Tato jejich „prominentní role“ je

hlavním zdrojem legitimacy konventního fóra (Kleine a Risse 2007: 75). Na půdě mezivládní konference je naopak tato složka zcela eliminována, protože se jedná o fórum složené z reprezentantů exekutivy (Eriksen et al. 2004: 10).

Konventní metoda podle Risseho a Kleineho zvyšuje legitimitu EU především ze tří základních důvodů. V první řadě je to zvýšení občanské reprezentace, která je v případě konventu přímo zajištěna zástupci národních parlamentů a Evropského parlamentu. Druhým důvodem je větší zprůhlednění procesu revize smlouvy a přesunutí tohoto procesu pod veřejný dohled. Konečně třetím důvodem je zvětšení kapacity EU řešit problémy prostřednictvím reformy svých institucí a rozhodovacího procesu (Kleine a Risse 2007: 70).

Takto pojaté srovnání skutečně vybízí k tomu, aby se konvent stal na místo mezivládní konference budoucím reformním nástrojem EU. Tento posun od „technicko-diplomatického“ k „parlamentně-diplomatickému“ modelu revize (Königová a Kratochvíl 2004: 6) nicméně vykazuje řadu problematických bodů, které sice nezpochybňují výše zmíněné obecné prvky zvýšení legitimacy, ale zpochybňují naděje upínané k tomuto řešení. Cílem textu je upozornit na sporné momenty z průběhu jednání Konventu o budoucnosti EU a nabídnout reflexi událostí, pravidel či rozhodnutí, která by se neměla v případě využití konventní metody opakovat.

2. Specifika realizace konventní metody

2.1 Mandát: překvapivá konventní ambice

Východním bodem ke zhodnocení působení konventu a posouzení jeho výstupu ve srovnání s původně vymezenými úkoly je analýza jeho mandátu. Ten byl dán Laekenskou deklarací na základě vůle členských států Evropské rady. Vzhledem k překvapení, které posléze vyvolalo předložení ústavní smlouvy, je zvláště významná analýza úkolů daných konventu v oblasti reorganizace smluv. Jedná se totiž o otázku, zda měl konvent vypracovat „ústavu“, nebo pouze vést diskusi nad modely úpravy stávajícího stavu včetně například rozdělení primárního práva na více částí.

Deklarace vymezovala činnost konventu a zmiňovala komplikovanou záležitost reorganizace primárního práva v oddíle s názvem „Na cestě k ústavě pro evropské občany“ (Laekenská deklarace 2001: 6). Konvent měl řešit otázky, zda by mělo být i nadále rozlišováno mezi Unii a Společenstvím, zda by měly být do budoucna zachovány pilíře či zda by se mělo i nadále rozlišovat mezi základní smlouvou a ostatními ustanoveními. Z toho přirozeně plyne spor, zda zachovat stávající procedury novelizace primárního práva, nebo zda neopatřit systém flexibilnějším reformním nástrojem. Laekenská deklarace popisuje problém ústavy následovně: „Nakonec vyvstává otázka, zda by toto zjednodušení a přeskupení smluv nemohlo vést k tomu, že by se v Unii v dlouhodobém horizontu přijal text ústavy. Jaké hlavní rysy by taková ústava mohla mít? Měly by to být hodnoty, jichž se Unie přidržuje, základní práva a povinnosti jejích občanů, vztahy mezi členskými státy v Unii?“ (Laekenská deklarace 2001: 7).

Podle deklarace bylo základním úkolem konventu „zvážit klíčové otázky týkající se budoucího vývoje Unie a usilovat o nalezení možných odpovědí“, z nichž první moment „se týká zjednodušení stávajících smluv, aniž by měnil jejich obsah“ (Laekenská deklarace 2001: 6). Text v souvislosti s plánovanou úpravou smluv a jejich zjednodušením přiznal, že

existuje „otázka, zda zjednodušení a reorganizace smluv nemůže vést, z dlouhodobého pohledu, k přijetí ústavního textu v rámci Unie“ (Laekenská deklarace 2001: 6).

Z textu Laekenské deklarace je patrné, že předmětem řešení měla být změna struktury primárního práva. Ačkoliv reforma připouštěla rozdělení kompaktních smluvních textů na části, nezahrnovala již posun obsahu smluv nad rámec nezbytných změn daných kontextem zásahu. Původní předpoklad, že závěrečným dokumentem konventu budou buď doporučení, nebo varianty s konkrétním vyjádřením podpory, rozšiřoval možnosti mezvládní konference. Ta totiž jako uzavřené elitní politické fórum není dostatečně schopná vnášet do jednání nová témata a pohledy a demonstrace variant je pro ni užitečná.

Deklarace dále dokládá, že součástí mandátu konventu nebylo vypracování návrhu ústavy, ale pouze reorganizace smluv. Ústava měla být dotčena pouze v rámci budoucího výhledu. Přijetí ústavy v EU mělo podléhat dlouhodobému horizontu a nepředstavovalo přímé zadání pro konvent. Zahnutí slova „ústava“ do textu Laekenské deklarace se nicméně stalo odrazovým můstkem pro aktivity prosazující nahrazení smluv jediným ústavním dokumentem, a to nikoliv na základě mandátu členských států, ale z rozhodnutí předsednictva konventu. Stalo se tak navzdory faktu, že konvent nebyl ke splnění tohoto úkolu konstituován. Byl omezen ročním mandátem, vykazoval velkou rozdílnost v mandátech a potenciálu svých členů a ne-disponoval potřebným zázemím.

2.2 Složení: důsledky různosti

Druhou významnou položkou navazující na definování úkolů konventu bylo ustanovení principů složení tělesa. Konvent byl složen z 15 reprezentantů hlav států a vlád členských zemí, 30 zástupců národních parlamentů (vždy dva z jedné země), 16 reprezentantů Evropského parlamentu a 2 zástupců Komise. Podobně byly na principu zrcadla zastoupeny kandidátské země, jejichž reprezentanti ale nemohli „blokovat jakýkoliv konsensus, k němuž se může mezi členskými státy dospět“ (Laekenská deklarace 2001: 7). Nad takto vytvořeným 105členným plénem⁸ mělo podle deklarace stát předsednictvo složené z předsedy a 2 místopředsedů a dále 2 členů Evropského parlamentu, 2 členů Komise, 2 členů vnitrostátních parlamentů a 3 představitelů vlád vykonávajících během zasedání konventu předsednictví EU (Španělsko, Dánsko a Řecko). Z předsednictva se již v deklaraci přímo vyděluje triumvirát předsedy a místopředsedů. Triumvirát nezastupuje vlády členských zemí, vnitrostátní parlamenty a nepředstavuje ani reprezentaci institucí EU. Naopak je přímým pojítkem na Evropskou radu a její nejvyšší politickou úroveň. Toto jeho postavení bylo již zakládajícím dokumentem ztělesněno trojicí V. Giscarda d'Estaing a místopředsedů G. Amata a J. L. Dehaenea.

Součástí podmínek určených Laekenskou deklarací bylo také stanovení pravidel zřízení sekretariátu⁹ propojeného s existujícím generálním sekretariátem Rady EU. Toto úspěšné a logické řešení odpovídalo faktu, že konvent byl dočasnou platformou.

Takto koncipované těleso nabízelo řadu výhod. Především se jednalo o šírku politické reprezentace, která bezesporu zvyšovala legitimitu celého jednání. Zainteresovaní účastníci reprezentovali vlády členských zemí, jejich parlamenty, ale i instituce EU včetně jejich poradních orgánů. Propojovala se zde tudíž spolupráce legislativních a exekutivních složek, a to v rámci obou rovin: nadnárodní i národní. Poslanci Evropského parlamentu a vnitrostátní poslanci získali v konventu výsadní postavení (Risse a Kleine 2007: 75). Šírka spektra

zahrnovala všechny členské státy a nabízela spolupráci i zemím nečlenským. Přirozeným negativním důsledkem tohoto složení ale byla rozdílnost v zainteresovanosti do evropských záležitostí, odlišná schopnost orientace v problému a v neposlední řadě i kolísání vybavenosti a podpůrných aktivit u jednotlivých delegací.

2.2.1 *Strategická volba předsednictva*

Ačkoliv je Laekenská deklarace všeobecným textem s omezeným objemem konkrétních údajů, je v něm centrální pozice předsednictva nezpochybnitelná. Předseda určuje směr dalšího vývoje konventu, řídí jej a reprezentuje. Deklarace udělila předsedovi konventu povinnost, aby na každém zasedání Evropské rady podal osobně zprávu o situaci a tím umožnil adekvátní reakce členů mezivládního fóra na probíhající události (Laekenská deklarace 2001: 7).

Osobnost předsedy představovala jediný kontrolní bod ze strany členských zemí. Jeho volba byla tudíž klíčová. Skutečnost, že další kroky byly svěřeny do jeho rukou již bez přímého vlivu členských států, ale nemohla ovlivnit jeho silný a nezávislý mandát.¹⁰ Cílem Evropské rady bylo nalézt osobu s velikou autoritou k vedení tělesa, dostatečnou invencí a rétorickými schopnostmi, a v neposlední řadě mediálně přitažlivou. Konvent totiž neměl pouze diskutovat, ale také „dostat“ evropské problémy na veřejnost a maximálně zpopularizovat debatu o budoucnosti EU. Předseda V. Giscard d'Estaing představoval osobu s dobrou politickou reputací, u nějž se dala předpokládat úzká kooperace s Evropskou radou. Významně se totiž podílel na jejím založení, na vytvoření měnového systému, zavedení přímých voleb do Evropského parlamentu atd. „Pocházel z Evropské rady“ a zastával silnou pozici členských států. Současně si uvědomoval limity EU při vyšším počtu členů (Norman 2003: 24–31, Ludlow 2002: 68–71).¹¹

Zbytek předsednictva byl koncipován na základě návrhu ministra zahraničí Belgie Guye Verhofstadta (srov. Ludlow 2002: 68–71). Na jednání v Laekenu bylo rozhodnuto, že dalšími členy předsednictva budou J. L. Daehene a G. Amato¹² (Milton a Keller-Noëllet 2005: 29). Triumvirát byl určen předem, aby mohl přijmout rozhodnutí o fungování konventu ještě před jeho inauguračním zasedáním.

2.3 Taktika: strategie a centralizace

Triumvirát Giscard-Amato-Dehaene disponoval velkou nezávislostí a jeho předseda jí maximálně využil. Determinoval strukturu, metody, ale i výstup konventu, a to již 22. a 27. února 2002 (Pitrová 2004: 129). Giscard ve svém inauguračním projevu 28. února 2002, který Peter Norman popisuje jako „první velké překvapení“ konventu (Norman 2005: 313), prezentoval konventní strategii (CONV 4/02). Upozornil na zásadní rozdíl mezi mezivládní konferencí a konventem. Konvent podle něj není totožný s mezivládní konferencí, ale ani s parlamentním fórem. Přesto je platformou, která musí být zárodkem společného přístupu, a nemůže být proto pouze místem pro vyjádření různých názorů. Předseda jasně vyjádřil, že odmítá strategii nejmenšího společného jmenovatele, a naopak že se hlásí ke splnění složitého reformního úkolu.

Giscard určil ve svém projevu jako hlavní úkol konventu reformu evropských institucí, a nikoliv samotnou diskusi o budoucnosti EU. Podle něj by konvent nemohl být považován

za úspěšný, pokud by se nepokusil vytvořit jednotný dokument (srov. Shaw 2003: 51). Giscard operoval rizikem rozpadu integrace a schopnost tělesa vytvořit jednotný dokument svázal se stabilitou EU (SN 1565/02: 11).

Hlavním mottem předsedova projektu se stalo dosažení úspěchu, který byl definován jako vytvoření jediného uceleného textu. Předsedův projev eliminoval alternativy a zásadně polarizoval fórum na ose úspěch-neúspěch¹³ (CONV 4/02). Předseda prohlásil, že „pokud neuspějeme, přispějeme ke stávajícímu chaosu v evropském projektu, ve kterém nebude možné – vzhledem k předpokládanému rozšíření – zajistit takové uspořádání na kontinentu, které bude nejen efektivní, ale i srozumitelné pro občany. To, co jsme v posledních padesáti letech vytvořili, již brzy dosáhne hranice svých možností a bude hrozit rozklad“ (CONV 4/02). Předseda tak fakticky zvolil mezi vytvořením konventních výstupů, což byla varianta preferovaná dikcí Laekenské deklarace a jednotným textem, který vyhovoval záměru předsednictva. Zvolená taktika byla posléze podpořena také vedením velkých politických frakcí v Evropském parlamentu. Jejich zájmem, stejně jako zájmem předsednictva, bylo zviditelnění konventu a jeho případné stabilnější zakotvení do mechanismu smluvních revizí.

Přesné představy předsedy konventu o organizaci tělesa se promítly také do systému komunikace a míry transparentnosti. Předsednictvo již v zápisech potvrdilo, že bude společně se sekretariátem ústředním bodem dění a jediným kanálem, kterým mohly být všem delegátům zasílány podněty. Informační tok směrem k delegátům tedy podléhal přímé kontrole členů předsednictva. Skutečnost, že proces komunikace obsahoval významný prvek „kontroly“, se následně projevila i při přípravě jednacího řádu konventního pléna. Na druhém neformálním zasedání předsednictvo odmítlo využití videokonferencí¹⁴ a pokusilo se omezit postavení náhradníků (Zápis z neformálního zasedání z 27. února 2002).

Taktika předsednictva postupně odchylovala konvent od původního záměru Evropské rady. Snahou Prohlášení o budoucnosti EU bylo zahájit debatu „brainstormingového charakteru“ a kombinovat zdroje přístupů jako záruku širokého spektra názorů¹⁵ (srov. Shaw et al. 2003: 19). Mandát a metoda definovaná Laekenskou deklarací byly změněny na základě politických priorit definovaných předsedou V. Giscardem d'Estaing ještě před prvním inauguračním zasedáním konventního pléna. Rozdíl mezi očekáváním a následně realitou v každém případě zásadně ovlivnil navazující události. Mezivládní konference nezískala podklady v předpokládané podobě, protože předseda konventu usměrnil jednání směrem k projednávání konkrétních ustanovení nové smlouvy. Konvent tudíž „suploval“ postup technického zázemí mezivládní konference a adekvátně nevyplnil prostor pro tolik potřebnou debatu o budoucnosti EU.

2.3.1 *Mytický konsensus*

Konvent se měl stát historickým mezníkem se zásadním integračním vlivem. Vytvoření jednotného textu potom dokladem váhy a autority celého tělesa. Giscard vnímal mandát konventu tak, že „konvent je seskupením mužů a žen, kteří se sešli výhradně za účelem vytvoření společného návrhu“ (CONV 4/02). Již na inauguračním projevu sdělil svým partnerům, že cílem konventu není „pouhá diskuse“, ale dosažení konsensu nad jediným smluvním textem (srov. Shaw 2003: 51). Předseda si uvědomoval, že „konsensus“ je velice vágní termín, ale přesto nechal tuto nejasnost nevyřešenou až do posledního dne jednání (Norman 2003: 46).

Triumvirát se obával roztržitého postojů a faktu, že konvent nebude schopen předložit jeden kompaktní dokument, a tudíž omezí možnosti prosadit svou vizi. Předsednictvo zastávalo postoj, že konvent je heterogenním tělesem slučujícím příliš rozdílné zájmy, a proto se nedomnívalo, že je hlasování vhodnou metodou rozhodování (Norman 2003: 45–46). Giscard argumentoval, že jednotliví členové konventu reprezentují příliš odlišné instituce a že konvent neodráží demografické rozložení obyvatel (Zápis z neformálního zasedání z 22. února 2002). Proto se předsednictvo ještě před zahájením jednání rozhodlo fakticky zrušit jakékoliv hlasování včetně aplikace procesu vážení hlasů. Prohlásilo, že rozhodování bude probíhat konsensuální formou, nebo budou rozhodnutí přijímána „významnou většinou“. V jednacím řádu bylo posléze uvedeno, že doporučení konventu budou přijímána „konsensem“,¹⁶ „bez toho že by byly kandidátské státy schopné mu zabránit“ (čl. 6 CONV 3/02, CONV 9/02). Původní laekenská alternativa vypracovat seznam návrhů se v textu objevila také, ale až jako rezervní možnost (čl. 6 CONV 3/02, CONV 9/02). Další podrobnosti nebyly nijak stanoveny, a tudíž ani nebylo zřejmé, jak je definována významná většina, případně co se stane v případě absence konsensu v plénu.¹⁷

Rozhodnutím nehlasovat došlo k unifikaci původně širokého spektra názorů. Tento způsob eliminování třech ploch byl úzce spojen se záměrem předsednictva předložit Evropské radě jediný dokument, a nikoliv text s vyznačenými variantami podpory. Alternativy určené k diskusi a podrobné projednávání položek skrývaly riziko, že skončí na jednacím stole Evropské rady v obsahově pozměněné verzi. Strategie předsednictva byla naopak motivována úmyslem nedat mezivládní konferenci příliš mnoho prostoru a tím maximalizovat šance na prosazení konventního návrhu.

2.3.2 Jednací řád

Jednací řád byl ústředním nástrojem řízení konventu. Předsednictvo jej proto pečlivě připravilo a první verzi zveřejnilo již 27. února 2002 v předvečer inauguračního zasedání pléna. Ačkoliv se mělo formálně jednat o návrh jednacího řádu, ve skutečnosti to byl pouze výčet základních principů komunikace v konventu. Návrh obsahoval 17 článků (CONV 3/02) a omezil se na popis pravomocí předsednictva. Neobsahoval žádná ustanovení týkající se volby nebo mechanismů projednávání otázek, a proto byl také vystaven velké kritice ze strany konventistů. Druhá verze jednacího řádu byla představena 14. března 2002 (CONV 9/02).

Srovnáním obou verzí jednacího řádu je patrné, jak silný centralistický prvek předsednictvo hrálo. Hlavním motivem obou návrhů bylo prosazení přímé a silné kontroly ze strany předsednictva, což pouze umocňovalo asymetrii konventních aktérů (Königová a Kratochvíl 2004: 4). Zasedání byla řízena předsedou a vedena v souladu s deklarací z Laekenu v 11 úředních jazycích se simultánním překladem. Kandidátské státy byly v jednacím řádu definovány jako strana, která se „plně účastní práce a rokování konventu“ (čl. 1 CONV 3/02). Podle druhé verze bylo již možné, aby konvent svolal nejenom předseda či místopředseda, ale i „významný počet členů“.¹⁸

Diskusi podle jednacího řádu měl vést předseda, který byl rovněž schopen příspěvky omezovat. Druhá verze se od první lišila vložním na první pohled nenápadného, ale významného ustanovení. Předsednictvo mělo při vedení diskuse zajistit „tak dalece, jak je to možné“, aby „debata konventu reflektovala rozdílnost pohledů“ (čl. 6 CONV 9/02).

Původní návrh vůbec neumožňoval, aby se na pořad jednání dostal bod neproověřený předsednictvem (čl. 2 CONV 3/02). Druhá verze již podání písemné žádosti o projednání dílčí otázky umožnila. Řád říká, že předsednictvo musí tuto žádost vyslyšet v případě, kdy byla podpořena „významným počtem“ konventistů a byla podána minimálně jeden týden před daným zasedáním (čl. 2 CONV 3/02, čl. 16 CONV 9/02). Termín „významný počet členů“ byl klíčovým označením pro řadu rozhodnutí, jako např. novelizace jednacího řádu, vřazení nového bodu na program jednání apod.

Podle obou verzí jednacího řádu byl konvent ovládán jediným komunikačním kanálem – sekretariátem. Tato centrála rozesílala nejenom plány, program, návrhy a zápisy, ale byla také jedinou možností, jak mohli konventisté komunikovat mezi sebou. Sekretariát (čl. 3 a 4 CONV 9/02) distribuoval členům konventu dokumenty předsednictva a anotace zápisů ze zasedání v oficiálních jazycích na pokyn předsedy.¹⁹ Jiný text, jako např. písemný podnět člena konventu, sekretariát rozeslal v jazyce, v němž byl text prezentován. Jiné texty než dokumenty předsednictva představovaly totiž nadstandard a byly do dalších jazyků překládány pouze na návrh předsedy konventu (čl. 13 CONV 9/02). Zásady distribuce e-mailů a zveřejnění kontaktů na všechny členy konventu se do jednacího řádu dostaly až po intervenci pléna (čl. 3 a 9 CONV 9/02).²⁰

Na jednání konventu mohli být podle jednacího řádu přizváni také experti nebo členové dalších institucí. Původně byl jejich výběr, respektive samotný návrh na pozvání, vyhrazen pouze předsednictvu (čl. 7 CONV 3/02). Tento mechanismus „slyšení“ se ve druhé verzi změnil v proces „konzultace“ a rozdělil se na dvě fáze. Právo navrhnout experta získali přímo konventisté. Tím se vytvořila baterie alternativ. O té ale dále rozhodovalo opět předsednictvo (čl. 8 CONV 9/02).

2.4 Harmonogram: nejtěžší na konec

Konvent o budoucnosti EU byl novým a neznámým tělesem, a proto bylo časové vymezení jeho působení významnou součástí jeho pracovní disciplíny. Časový harmonogram byl naznačen již v Laekenu. Prohlášení říká, že konvent zahájí své jednání k 1. březnu 2002 a jeho zasedání bude ukončeno o rok později. První setkání konventu bylo specifikováno jako jednání o volbě dalších členů předsednictva a přijetí jednacího řádu. Závěrečné zasedání bylo přímo určeno k přípravě závěrů, které měl konvent předložit Evropské radě (Leakenská deklarace 2001: 7).

2.4.1 Plán konvenčních prací

Laakenská deklarace sice plánovala zahájení jednání konventu 1. března 2002, ale nakonec bylo po dohodě předsednictva a předsedající země EU rozhodnuto, že se inaugurační schůze uskuteční již 28. února 2002 (Norman 2003: 41–42). Kromě již naznačených cílů se hlavním výstupem projevu stalo rozdělení konventu do tří základních fází. První fáze byla naslouchací, druhá analytická a třetí syntetická. Během první části jednání se měli reprezentanti pokusit reagovat na otázku „co očekávají Evropané od Evropy na začátku 21. století?“ Tato fáze v souladu se zadáním Laekenu otevírala diskusi, podporovala vzájemnou spolupráci účastníků a synchronizovala mechanismy kooperace. Přínosem, který bylo možno očekávat, byla

zajímavá polarizace postojů pocházejících z členských zemí, od institucí EU a z dalších dělících linií konventu. Realizace této fáze byla ale posléze striktně řízena, a to nejen z hlediska procedurálního.²¹

Další fáze byla ve znamení analýz a zpráv a představovala samotnou tvůrčí fázi konventního dění. Toto období bylo fakticky tzv. studijní etapou, která měla řešit praktické otázky, jako např. role Evropy, rozdělení kompetencí v rámci Unie, zjednodušení unijních nástrojů a zpřehlednění fungování institucí. Projednávanou položkou měla být také demokratická legitimita a z ní se odvíjející otázky ústavy (CONV 4/02).

Konečně poslední třetí fáze měla umožnit formulaci doporučení a vypracování „jednotného dokumentu dosaženého na základě širokého konsensu“ (SN 1565/02: 11). Cílem tohoto období tedy bylo přijímání ustanovení, která by byla posléze předložena na mezivládní konferenci (Milton a Keller-Noëllet 2005: 40–42).

Rozdělení těchto fází ročního zasedání konventu bylo naplánováno následovně: (1) jaro až léto 2002, (2) podzim a zima 2002 a (3) od začátku roku 2003. Již na první pohled je patrné naddimenzování první úvodní seznamovací fáze a oslabení třetí části. Jednalo se především o důsledek pragmatického postupu předsednictva. Ve snaze udržet těleso co nejkompaktnější, posílit postavení předsednictva a udržet dobrý mediální obraz konventu odsouvalo předsednictvo moment sporu, tedy závěrečnou fázi jednání (Shaw et al. 2003: 16–17).

Nevyrovnanost mezi délkou „zahřívací fáze“ a prostorem pro rozhodování o finální podobě textu měla za následek spor mezi jednotlivými skupinami konventistů. Na straně jedné stáli reprezentanti evropských institucí, a to především Evropského parlamentu. Pro evropské poslance byla seznamovací fáze zbytečně dlouhá, protože byli z pohledu unijního dění profesionály. Jejich přirozenou snahou bylo koncipovat jednání tak, aby měl konvent dostatek prostoru pro debatu o konkrétních variantách a aby byla závěrečná rozhodnutí přijímána s dostatečnou časovou rezervou. Proti nim stáli reprezentanti členských zemí, a to jak zástupci vlád, tak i konventisté nominovaní z národních parlamentů. Právě vnitrostátní poslanci byli nejvíce odtrženi od unijních záležitostí a potřebovali delší čas na seznámení se s problematikou.²²

2.4.2 Očekávané prodloužení

Období jednoho roku plánované pro práci konventu se zdálo být dostatečně dlouhé pro vedení diskuse o budoucnosti EU a rovněž pro zmapování stanovisek konventních delegátů. Původní mandát vymezující cíle konventu byl ale předsedou Giscardem změněn, a to ovlivnilo i časové nároky spojené s přípravou konventního výstupu. Deformace zadání směrem k ústavě způsobila, že se roční harmonogram přirozeně „napnul“ a konvent se ocitl v časovém tlaku. Kritický harmonogram konventních zasedání bez pochyby ovlivnil i fakt, že konvent zasedal v náročném období. V době konventních jednání významnou část diplomatické aktivity členských zemí zabírala krize v Iráku. Dalším argumentem je skutečnost, že členové konventu měli i jiné povinnosti než zasedat v tomto tělese. Typickým jevem byl proto vysoký podíl konventních náhradníků. To zpomalovalo projednávání agendy a zvyšovalo nároky na orientaci všech účastníků.

Tlak na časový prvek zesílil v únoru 2003, kdy se začalo projednávat prodloužení konventu z původně plánovaného března až do podzimu 2003. Evropská rada projevila pochopení, ale

současně se jí podařilo zamezit nekontrolovanému bujení konventního procesu. V dubnu 2003 se proti možnosti dalšího protahování již ohradila a potvrdila svůj zájem získat konventní podklady nejpozději do jednání Evropské rady v Soluni 20.–21. června 2003. Evropská rada tedy o tři měsíce prodloužila původní konventní mandát (z března na červen), ale současně nepodpořila druhou žádost o podzimní termín.

Analýza harmonogramu konventu dokládá, že prodloužení časového mandátu konventu bylo ze strany předsednictva plánované. Již měsíc po zahájení konventu (v březnu 2002) je možné v zápisech předsednictva nalézt poznámku, že konvent by měl ukončit svou práci do léta 2003. Konvent mohl přijmout opatření, aby uspořádal svůj program v souladu se zadáním Evropské rady, ale neučinil tak. Neupravil ani rozvržení tří fází jednání. Je proto zřejmé, že nedodržení časového harmonogramu a plánované prodloužení zasedání konventu nebylo výsledkem aktuálního časového tlaku, ale spíše součástí celkové strategie předsednictva formulované ještě před samotným zahájením jednání (srov. Zápis z jednání předsednictva 20. března 2002).

3. Vybrané mezníky konventního vývoje

Zasedání konventu zabíralo dlouhé období a mělo za následek řadu oficiálních prohlášení, shrnujících textů a dílčích pracovních materiálů. Mnohé z nich jsou bohužel opomíjeny, ačkoliv mají veliký význam pro pochopení tohoto tělesa. Mezi nepřilíš frekventované otázky patří zhodnocení systému pracovních skupin konventu, napojení kandidátských zemí, iniciativní postoj Evropské komise, taktika předsednictva v prezentaci návrhu a v neposlední řadě i reakce pléna na proměnu mandátu.

3.1 Systém pracovních skupin

Pracovní skupiny se vzhledem k dlouhé úvodní fázi jednání a omezeným možnostem prezentování jednotlivých příspěvků staly logickým řešením, jak zajistit lepší organizaci práce, projednat spory a zklidnit napětí mezi zkušenými konventisty a „vnějšími aktéry“ prezentujícími obecné návrhy (Milton a Keller-Noëllet 2005: 40).

Předsednictvo ustavilo 25. dubna 2002 šest pracovních skupin s cílem analyzovat jednotlivé oblasti agendy. Předsednictvo si vyhradilo právo stanovovat předsedy těchto skupin, náplň jednání, složení a termíny vypracování závěrečné zprávy (Zápis z jednání předsednictva 8. a 22. května 2002).

Kompletní výčet pracovních skupin konventu²³ upozorňuje na jednu zajímavou skutečnost. Ačkoliv institucionální položky představovaly největší objem změn navržených v ústavní smlouvě, v seznamu se nenachází žádná skupina zaměřená na instituce. Institucionální otázky se tedy staly hlavním výstupem konventu, aniž by se někde detailně projednaly. Je tedy zřejmé, že institucionální návrhy, které jsou nejkontroverznějším výstupem konventního textu, nebyly adekvátně projednány a plénum pouze v časově omezeném prostoru reagovalo na podněty z předsednictva.

3.2 Postavení kandidátských zemí

Nerovné postavení reprezentantů z kandidátských zemí bylo dáno již samotnou Laekenskou deklarací. Tato zakládající konventní listina byla zformulována v době, kdy kandidátské země neměly podepsanu přístupovou smlouvu, a nebyly tudíž členy EU. Laeken je vzhledem k absenci právního nároku na participaci postavil do role „aktivních pozorovatelů“ (Eriksen et al. 2004: 10).

Odmítnutí rovnocenného postavení kandidátských zemí lze nicméně chápat také jako obranu starých členských států proti zablokování diskuse (Milton a Keller-Noëllet 2005: 32). Kandidátské státy neměly žádnou zkušenost s fungováním EU, a jejich reflexe na konventu mohla tudíž mít nižší vypovídací hodnotu. Proti tomuto rozhodnutí lze však vznést řadu námitek. V první řadě byla debata o budoucnosti EU dlouhodobým projektem. O členství kandidátských zemí bylo již v roce 2003 fakticky rozhodnuto, a proto nebyl důvod omezovat jejich participaci. Mělo se jednat o diskusi, v níž nebylo důvodů pro omezení rovnosti států, což byl významný politický atribut procesu příprav na členství. Kromě toho zásadním aktérem neměl být konvent, ale navazující mezivládní konference. Omezení na půdě přípravné platformy, a nikoliv rozhodujícího tělesa tudíž nemohlo přinést odpovídající blokační účinek.

Spor ohledně způsobu reprezentace kandidátských zemí přetrvával dlouhodobě a otevřel se již u volby členů předsednictva. V předsednictvu měli zasedat zástupci států předsedajících EU během navrženého funkčního období konventu²⁴ (Norman 2003: 26) a zbývající prostor teoreticky mohl být otevřen i pro kandidátské země. Jejich žádost ale nebyla nijak reflektována a výzva z 22. února 2002 k obsazení dvou volných postů v předsednictvu byla dokonce adresována pouze „standardním členům“ konventu. Skutečnost, že kandidáti nedostali informaci o volbě, přirozeně vyloučila možnost, aby byli zvoleni (Bonde 25. 2. 2002).

V polovině března 2002 kandidátské státy rozhořčené nevyrovnaností reprezentace v čele konventu zformulovaly požadavky, aby měly v předsednictvu minimálně jednoho, ale nejlépe dva zástupce (jednoho reprezentanta vlády a jednoho parlamentního). Země chtěly upravit také zásadu používání jazyků. Konventisté z řad kandidátů požadovali, aby se jejich jazyky ukotvily rovněž jako úřední. Při vyslovení tohoto požadavku vycházely země z aktivizačního účinku konventu na veřejnost. V případě omezeného počtu jazyků bylo zřejmé, že veřejnost v kandidátských zemích zůstane od konventního dění izolována. Konečně posledním požadavkem byl pokus o získání postu pro reprezentanta kandidátských zemí v sekretariátu.²⁵

Předsednictvo na tyto žádosti 14. března 2002 nejdříve reagovalo poukázáním na Laekenskou deklaraci, která s žádným z těchto kroků nepočítá. Posléze připustilo, že jednoho reprezentanta kandidátských států přijme do předsednictva se statutem hosta²⁶ (Milton a Keller-Noëllet 2005: 37). Řádné členství předsednictvo vyloučilo s odůvodněním, že volba není postavena na národnostním principu. Přijetí kandidátské země by odporovalo této zásadě a tím neprávem zvýhodnilo kandidátské státy (CONV 14/02).

Kauzu používání úředních jazyků předsednictvo odmítlo řešit a pouze přiznalo naléhavost jazykové otázky. Důvodem negativní reakce vedení konventu byly omezené kapacity jazykového servisu, které nebyly údajně na takovou službu připraveny. Předsednictvo navrhlo, že sekretariát konventu zahájí jednání s Delegacemi Evropské komise v jednotlivých kandidátských zemích a požádá je o vyhotovení překladů shrnujících zápisů. Sekretariát konventu

měl potom poskytnout služby ve smyslu formálního vzhledu dokumentů a asistenci při jejich umístění na web. Toto řešení přirozeně neodpovídalo původním ambicím kandidátských států a nemohlo zajistit vytvoření vazby na veřejnost.

Konventní členové pocházející z kandidátských zemí EU očekávali obrat ve vztazích po podpisu smluv o přistoupení. Postavení kandidátských zemí v konventu se však 16. dubnem 2003 nijak nezměnilo (Shaw et al. 2003: 14–15). Zakonzervování statutu pozorovatelů je z hlediska právního pochopitelné, protože k získání platného členství tzv. laekenské skupiny stále chyběl ratifikační proces.

Kandidátské státy nakonec získaly post hosta v předsednictvu konventu, zástupce v sekretariátu a soustava Delegací skutečně zpřístupnila shrnující dokumenty v jejich jazycích. Zástupci také měli možnost být doprovázeni na jednání konventu tlumočnickem do oficiálního jazyka EU. Tyto výdobytky, které lze vnímat jako kroky nad rámec parametrů Laekenské deklarace, ale nezměnily nic na faktu, že 37% konventistů se nacházelo v limitujícím postavení. Odlišný statut členů laekenské skupiny kandidátů byl pochopitelný u diskuse o budoucnosti EU, ale nebyl již ospravedlnitelný v ústavodárném konventu. Parametry konventu, který nezůstal původně zamýšleným „debatním klubem“, ale stal se fakticky „ústavodárným shromážděním“, přeměnily otázku „nadstandardu“ v politický problém. Na tomto závěru nemění nic ani navazující mezivládní konference s rovnoprávným zastoupením všech zemí. Ta totiž byla pod silným politickým tlakem, neměla možnost vytvořit vlastní revizi Smlouvy z Nice a pouze přijímala skelet předsedy konventu. Skutečnost, že konvent a konference na sebe bezprostředně navazovaly, kandidátské státy ve svém důsledku poškodila. Tyto země totiž nemohly rovnoprávně ovlivnit přípravu textu, o kterém měly posléze jednat na nejvyšší politické úrovni.

3.3 Projekt Penelopé

Evropská komise zaujala ke konventu aktivní postoj. Nejenom že vytvořila zvláštní skupinu pro přípravu podkladů zabývající se budoucností EU²⁷ (Norman 2003: 161), ale také usilovala o prezentaci vlastní smluvní reformy. V úsilí prosadit svou verzi nepolevila ani poté, co se postavení konventního předsednictva zřetelně posílilo a vliv Komise naopak zeslábl (Norman 2003: 162). Příprava alternativního ústavního textu byla zahájena vydáním dokumentu „Mír, svoboda a solidarita“ (COM (2002) 728 final.) Pak již Komise navázala přímo projektem s krycím jménem Penelopé.²⁸

Projekt Penelopé s formálním označením Ústava Evropské unie je popisován jako „extrémně federalistický projekt“ (Carlos 2002), který se pokusil transformovat EU na skutečnou exekutivu EU (Farano 2004). Základním opěrným bodem byla aplikace metody Společenství,²⁹ zjednodušení nástrojů, zvýšení odpovědnosti institucí a posílení funkcí jednotlivých orgánů (CONV 448/02: IV). Text zohlednil konventní model ústavní smlouvy a navázal na něj jednotnou strukturou nahrazující dosavadní smlouvy.

Penelopé je rozdělena do tří částí: principy, základní práva a politiky. Na základní rámec navazuje celkem pět aktů, které mají umožnit ve srovnání s ústavou snazší revizi svého obsahu. Jedná se o otázky obrany, mírového užití atomové energie, přidružení zámořských území a teritorií, doplňující institucionální ustanovení a závěrečná a přechodní ustanovení (CONV 448/02). Celý balík je vybaven průvodní dohodou o vstupu dokumentu v platnost.

Ten by měl řešit situace, v nichž je dokument neplatný, protože jej neratifikovala ku příkladu jen jediná země. Patová situace, v níž jeden stát neratifikuje ústavu, by byla podle dohody řešitelná podpisem smlouvy o vystoupení. Země by se tak nestala součástí nové EU, ale zachovala by si vazby, závazky a výhody staré EU. Ty by byly garantované novou smlouvou (CONV 448/02: XI–XII).

Význam Penelopé nebyl dán jejím supranacionálním obsahem, protože se jednalo jen o další krok v dlouhodobém úsilí Komise navrhnout vlastní koncept institucionálních vztahů. Penelopé se stala spíše novodobým unijním mementem politické necitlivosti a špatného odhadu řešení situace (Farano 2004, Milton a Keller-Noëllet 2005: 35).

Dokument vznikl prakticky nevěřejně, nicméně s tím, že zástupci Komise v konventu byli o jeho existenci informováni. Po dokončení projektu Penelopé se ale projevil rozpor mezi oficiálním prezentováním dokumentu a jeho neoficiálním vnímáním. Dokument byl 4. prosince 2002 komentován v tisku a neformálně doručen předsedovi konventu. Konvent i média tak byly informovány, dříve než byl text odhlasován na kolegiu Komise a než bylo potvrzeno jeho oficiální znění. Fakticky byli obejiti nejenom komisaři zastupující zájmy Komise v konventu, ale také byla porušena zásada projednávání dokumentu na plénu Komise, respektive princip kolektivní odpovědnosti této instituce. Oficiálním dokumentem Komise se totiž Penelopé stala až 5. prosince, kdy byla představena Evropskému parlamentu.

Je otázkou, proč se v tomto případě resignovalo na standardní mechanismy jednání.³⁰ Možným vysvětlením je, že předseda Prodi chtěl prosadit Penelopé a vzhledem k časovému tlaku způsobenému projednáváním Giscardova návrhu ústavní smlouvy resignoval na kolegialitu úřadu. Skutečnost, že předseda Komise představil projekt médiím, pobouřila neinformované zástupce Komise v konventu a znamenala také ztrátu původního zájmu ze strany Giscarda (Crombez 2005: 10–11). Projekt mediálně propojený s Komisí již totiž nemohl plnit roli „konventního výstupu“. Giscard jej proto s odkazem na části preambuli přejeté z ESUO označil za „nesoučasný“ a „50 let starý“ (Norman 2003: 165).³¹

3.4 Více než skelet

Podoba ústavní smlouvy byla dílem předsednictva, které její první verzi předložilo 28. října 2002 (CONV 369/02). Tzv. Návrh Smlouvy zakládající ústavu pro Evropu fakticky určil budoucí strukturu ústavní smlouvy, protože rámec dokumentu zůstal stejný až do předložení konečného textu v polovině roku 2003.

Předsednictvo postupovalo tak, že předložilo kostru – tzv. skelet, který byl doplňován konkrétními pasážemi textů.³² Harmonogram konventu odpovídal taktice, že se budou v plénu projednávat po dlouhou dobu jen obecné otázky a sporné položky ústavní smlouvy se dostanou na program jednání až v květnu 2003 (Norman 2003: 171). Nedostatek času na diskusi vyvolal přirozené rozpory. Společně s absencí pracovní skupiny o institucích (Norman 2003: 190) to znamenalo, že veškerá diskuse v plénu o institucionálních změnách musela vycházet z materiálů předložených předsednictvem. Spory se projevovaly především v citlivých bodech, jako je rotace komisařů nebo definice kvalifikované většiny v Radě (CONV 766/03).

Jednání v plénu se dále komplikovalo, a to zčásti kvůli zvolenému postupu prací a zčásti pro něj nebyla politická vůle. Obava, že Evropská rada nepodpoří další prodloužení mandátu konventu společně se zmíněnou taktikou, nakonec vedla k postupnému přesunutí jednání

o ústavě do neoficiálních struktur (Norman 2003: 263–264, 274). Nakonec k sepsání článků ústavní smlouvy přistoupil samotný předseda Giscard za asistence generálního tajemníka Sira Johna Kerra. Předseda si byl vědom nestandardnosti metody a ve snaze objasnit své počínání a urychlit jednání začal ke svým návrhům počínaje únorem 2003 přikládat vysvětlující komentáře (Zápis z jednání předsednictva 14. února 2003).

Nestandardní nástroje zvolené předsednictvem budily řadu rozporů. Nejvýznamnějším příkladem je reakce zbytku předsednictva na rozhodnutí předsedy mediálně zveřejnit ústavní návrh, aniž by tento text byl předložen v konventním plénu (Norman 2003: 223, 228–229). Strategie, aby se jediným možným výstupem stal kompaktní text s konsensuální oporou, a to i za cenu časového tlaku, ztratila v závěru konventních událostí svou širokou podporu (Norman 2003: 262). V Soluni byla 20. června Evropské radě předložena nehotová a nekompletní verze ústavní smlouvy (Church a Phinnemore 2006: 25). Jednalo se o části I. a II. dokumentu s tím, že další části III. a IV. byly na základě „širokého konsensu reprezentantů konventu“ odsouhlaseny na plenárním zasedání konventu 9.–10. července 2003. Definitivně byla práce konventu odevzdána Evropské radě až 18. července 2003.

3.5 Politizace reprezentace

Základním bodem práce konventu byla různorodost mandátů jeho členů, protože se nejednalo o izolované fórum administrativ členských států, ale o společnou platformu parlamentů, vlád a bruselských elit. Bylo přirozené, že každá ze zemí pojala reprezentaci v konventu v reakci na laekenské zadání odlišně. Po vyhlášení nového „ústavního cíle“ byl ale konvent pro vlády „pouhou“ inspirací a stal se naopak prostorem k prosazování zájmů. Pro mnohé země bylo proto přirozenou reakcí adekvátní povýšení svého vládního reprezentanta. Tato změna byla přirozeným následkem faktu, že původní konventní reprezentanti vlád tvořili nerovnocenné delegace³³ (Milton a Keller-Noëllet 2005: 34).

Počínaje červencem 2002 byla zahájena série výměn na postech konventistů. Předzvěstí změn bylo jmenování Any Palacio španělskou ministryní zahraničí. Tato členka konventu reprezentující původně Evropský parlament přijetím ministerského postu ve španělské vládě předala svůj mandát svému náhradníkovi (Norman 2003: 33). To urychlilo reakce dalších zemí zastoupených na nižší politické úrovni. Na podzim roku 2002 vláda Německa jmenovala svým zástupcem v konventu ministra zahraničí Joschku Fischera a vláda Francie svého ministra zahraničí Dominiqua de Villepin. V roce 2003 se stal členem konventu také řecký ministr zahraničí George Papandreou, následován např. ministry zahraničí Slovenska a Lotyšska.

Postupná proměna úřednických reprezentací na vládní vyjednavače, kterou Norman označuje jako „invazi ministrů zahraničí“, je nepochybným dokladem razantní proměny charakteru konventních jednání (Milton a Keller-Noëllet 2005: 34, Norman 2003: 155–159).

4. Konvent: pozitivní, či negativní zkušenost?

Je otázkou, zda by doplnění článku 48 Smlouvy o EU v aktuálním znění o nástroj konventu přispělo ke stabilizaci reformního procesu a pomohlo vyřešit vleklé diskuse na téma zvýšení legitimacy a odstranění demokratického deficitu EU.³⁴ Realizace Konventu o budoucnosti

EU totiž vykazovala řadu sporných momentů, které mohou oslabovat argumenty užívané v jeho prospěch.

Je nesporné, že konvent, ačkoliv představoval zajímavou a nadějnou unijní zkušenost, neodpovídal řadě očekávaných demokratických parametrů. Jednalo se o těleso s mandátem vzešlým deklarací, a nikoliv volbou. Mandát konventu, který podléhal výkladu předsednictva, by získal od členských států, a nikoliv od lidu. Zakládající listina konventu, ale ani jeho výstup nepodléhaly veřejné debatě a veřejnost neměla možnost je nijak ovlivnit (Eriksen 2004: 36). Stejný závěr se týká i procedurálních pravidel.

Proces schvalování závěrečného dokumentu zůstal izolován od evropské veřejnosti. Jak upozorňuje Erik Eriksen, teoretický koncept konventu se vychýlil od původního záměru. Důsledkem byl nepřijatelný nátlak ze strany konventu v navazujících mezivládních konferencích a pasivní postoj členských zemí. Členské státy nejenom že přijaly redefinici mandátu předsedou Giscardem, ale tolerovaly i další ovlivňování³⁵ (srov. Římská deklarace 2003).

Opakovaně deklarovaným cílem konventu měla být podle Laekenské deklarace, ale i slov jeho předsednictva jasnost, srozumitelnost a přehlednost (Norman 2003: 71). Zkoumané metody jednání a ostatně ani prověřování finálního produktu konventních zasedání nicméně splnění tohoto cíle nepotvrzují. V první řadě nedošlo k naplnění samotného účelu konventu a tím bylo vytvoření diskusní platformy. Uspořádání široké diskuse o budoucím směřování EU bez toho, aby byl pevně stanoven konkrétní cílový bod, jako je tomu v případě mezivládní konference, se nepodařilo. Obtížně uchopitelné jsou také další argumenty ve prospěch transparentnosti tohoto tělesa. Jedná se o zpřístupnění dokumentů na webovém portálu,³⁶ otevřenost plenárních zasedání veřejnosti, jejich přenos evropskou satelitní televizí anebo např. pokusy o vedení konzultací s občanskou společností.³⁷ Za pozornost stojí také výsledný deklarovaný „konsensus“ reprezentantů, z nichž více než třetina zastávala nerovné postavení.³⁸

Podmínkou, aby mohlo dojít k naplnění ambicí skrývajících se ve složení konventu a aby mohl integrační proces tímto procesem získat nové impulsy, bylo uplatňování odpovídající metody práce. Předsednictvo v čele s V. Giscardem d'Estaing nicméně překročilo při vedení konventu předmětový, ale i časový mandát daný zakládající listinou. Zaujalo nikoliv postavení manažerů a mediátorů komunikace, ale pozici „gate keepers“. Usilovalo o centralizované řízení, o minimalizaci a následně kontrolu informačních toků. K otevřenosti procesu nepřispěla ani tzv. bilaterální diplomacie. Ta spočívala v uspořádání série soukromých konzultací s předními představiteli členských států. Tato jednání předsedy konventu byla tajná a ani jejich harmonogram nebyl veřejný, což samo o sobě způsobilo napětí mezi členskými státy. Ty totiž nevěděly, zda vůbec a v jakém sledu je předseda konventu navštíví (Norman 2003: 57–59).

Je paradoxní, že konvent svolaný ve jméno rozpoutání veřejné debaty zaujal pozornost veřejnosti pouze omezeně. Malá pozornost věnovaná konventnímu dění nebyla typická pouze pro ČR, ale i pro další kandidátské země a v určité míře ji bylo možné pozorovat také v tehdejších členských státech EU. Zčásti se laxnost k diskusi o budoucnosti podařilo zmírnit po uplynutí první poloviny konventního harmonogramu, kdy řada zemí své původní reprezentanty nahradila ministry zahraničních věcí, a pokusila se tak o lepší kontrolu celého procesu (srov. Norman 2003: 155–156). Tento krok připoutal určitou mediální pozornost, ale současně připodobnil finální fázi konventu ke klasické mezivládní konferenci (Shaw 2003: 54).

Ani časový odstup, ani zevšeobecnění konventního nástroje nemohou zpochybnit, že při realizaci tohoto nástroje došlo v případě Konventu o budoucnosti EU k celé řadě problematických

momentů. Bez ohledu na ně je ale možné konventní metodu obecně ocenit, a to zvláště ve srovnání s mezivládní konferencí. Je nesporné, že konvent zmírnil uzavřenost reformní platformy a umožnil zpřístupnění diskuse většímu počtu účastníků. Konvent teoreticky umožňuje, aby se do diskuse zapojily nejenom vládní elity, které běžně prezentují svoje postoje na mezivládní konferenci, ale také zástupci Evropského parlamentu, institucí EU a vnitrostátních parlamentů. V případě konventu lze rovněž ocenit statut pozorovatelů, který zastávali např. zástupci poradních orgánů. Otevřenost informačních kanálů, která nicméně nebyla po zásahu předsednictva ideální, rovněž umožňovala napojení dalších kruhů aktérů z řad občanské společnosti.

Laekenský seznam konventních členů postavil poprvé v historii do roviny zástupce států a občanů, a nabídl tak překonání strategického elitního rámce integrace (Hoffmann 2003: 74). Konvent nabízel vytvoření platformy, kde by se vytvářely názorové skupiny podle jiných klíčů, než bylo v reformním procesu doposud běžné (Hoffmann 2003: 79, Kleine a Risse 2007: 75). Složení konventu podle laekenského modelu odpovídalo podmínkám tělesa, které by bylo schopné obstát požadavkům legitimacy a reprezentace (Smerdel 2003: 13). Ovšem za jiných podmínek a vzhledem k tomu pouze jako doplněk k mezivládní konferenci (srov. Königová a Kratochvíl 2004: 6).

Poznámky

1. Označením ústavní smlouva je míněn text Smlouvy o ústavě pro Evropu – CIG 87/2/04 REV 2, podepsaný vládami členských zemí EU 29. října 2004. V českém překladu se užívají dva názvy: Smlouva zakládající ústavu pro Evropu a také Smlouva o ústavě pro Evropu. První z výrazů vznikl bezprostředně po konventu a odpovídá více originálu a principu smlouvy. Proto je užíván v textu práce. Za oficiální překlad byl nicméně zvolen název druhý. Vzhledem k zažitému diskursu je dokument v textu označen zkráceně jako ústavní smlouva.
2. Rozhodnutí o svolání konventu padlo v červnu 1999 na summitu v Kolíně nad Rýnem. EU svolala speciální konvent jako seskupení 62 zástupců „reprezentantů hlav států a vlád a předsedy Komise, stejně jako členů Evropského parlamentu a národních parlamentů“ (Závěry předsednictva v Kolíně nad Rýnem 1999). Konvent probíhal od prosince 1999 do října 2000.
3. Mezi významné projevy se řadí také vystoupení finského premiéra Paavo Liponena na Evropské koleji v Bruggách 10. listopadu 2000. Liponen dokonce podpořil konstitucionální proces EU, v němž by byly zahrnuty kandidátské státy (Norman 2003: 24).
4. Jedná se o projev ministra zahraničních věcí Joschky Fischera na Humboldtově univerzitě v Berlíně 12. května 2000. Fischer ve svém projevu navrhoval transformovat EU na Evropskou federaci, protože se domníval, že zcela zásadní je pro EU udržení dynamiky rozvoje. Transformace na federaci je podle Fischera pro dosažení tohoto cíle optimální, protože dokončení politické integrace vhodným způsobem brání případné nestabilitě EU (Fischer 2000).
5. Jacques Chirac na svém vystoupení 27. června 2000 podpořil prohloubení integrace, která by měla být otevřena rychlejšímu postupu určitých států. Prezident zdůraznil, že Nice byla pouze počátkem veliké transformace. Evropa by ale neměla být superstátem, ale solidárním společenstvím. Z hlediska procedurálního by se k nové smlouvě dospělo buď pomocí „výboru moudrých“, nebo konventem (Chirac 2000).
6. Tony Blair promluvil 6. října 2000 na půdě varšavské burzy. Blair se snažil osvětlit tradičně rezervovanou pozici své země a vyjádřil podporu transformaci EU v případě, že bude směřovat ke konkrétnímu cíli. Podle Blaira je třeba jít nad rámec pouhé ekonomické integrace a vybudovat silné evropské instituce, které pomohou EU stát se supermocností. Nikoliv však evropskou federaci s ústavou (Blair 2000).

7. Jedná se o typicky konfrontační formát mezivládní konference (Hoffmann 2003: 77), snadnou blokaci jednání, konkurenční poměrování „zisků“ členských zemí, případně omezení nadnárodních orgánů.
8. Plénium konventu tedy mělo zahrnovat 28 reprezentantů hlav států a vlád, 56 zástupců vnitrostátních parlamentů, 16 členů Evropského parlamentu, 2 zástupce Komise a přirozeně ještě 3 členy předsednictva. Kromě těchto 105 regulérních členů měli konvent doplňovat 3 pozorovatelé z Hospodářského a sociálního výboru, 6 z Výboru regionů, 3 zástupci sociálních partnerů a evropského ombudsmana.
9. Sekretariát se stal během zasedání daleko významnější složkou, než pouhou administrativou. Jeho ředitel John Kerr, bývalý britský stálý zástupce v EU, se stal pravou rukou předsedy konventu a zásadně ovlivňoval dostupnost informací, způsoby komunikace, podílel se na formulování textu a plnil roli mediátora konfliktů (Norman 2003: 36–37).
10. Podobně kontrolním prvkem Rady, resp. Evropské rady, bylo propojení již zmíněného sekretariátu Rady EU se sekretariátem konventu.
11. Kromě bývalého francouzského prezidenta se zvažovala kandidatura Wima Koka, který ale představoval v rámci této dvojice více profederálního představitele (Norman 2003: 24–27, Milton a Keller-Noëllet 2005: 29). Volba Giscarda byla naopak „bezpečnou alternativou“.
12. Důležitým faktorem byla vyrovnanost politických táborů. Vzhledem k volbě Giscarda a kandidatuře Dehaenea bylo třeba vyvážit reprezentanty napravo od politického středu levicovým aktérem. To ovlivnilo volbu G. Amata, bývalého socialistického premiéra Itálie (Milton a Keller-Noëllet 2005: 29).
13. Motivace předsedy uspět čelem k historické výzvě by sama o sobě nebyla na překážku. V případě, že ale bylo cílem diskutovat o budoucnosti, lze o úspěchu polemizovat. Může být vůbec otevřená diskuse nějak měřitelná? Může mít úspěch? Není tím úspěchem vedení této diskuse samo o sobě?
14. Je paradoxní, že předsednictvo návrh přenášet jednání prostřednictvím videokonference odmítlo na 21. století s primitivním argumentem, že v hlavních městech, ani v samotné budově Rady není potřebné vybavení a že členové předsednictva dávají přednost přímému osobnímu jednání. Tím si sice zaručilo poměrně diskrétní podmínky pro jednání, ale nedodrželo standardy celého procesu. Plénium konventu totiž bylo přístupné veřejnosti, vysíláno živě na satelitní síti EBS a na Internetu.
15. Proto byl ostatně vybrán konvent, a nikoliv formace např. tří moudrých, což je obvyklý způsob přípravy analýz a podkladů.
16. Stejně tak jako v případě významného počtu členů, není ani zde vysvětlen pojem hlasování konsensem. Praxe posléze ukázala, že se evidentně o hlasování konsensem nejednalo. Šlo pouze o větší nový postoj konventistů, a to bez jeho potvrzení hlasováním.
17. V závěru konventu se skutečně vydělila skupina s tzv. Alternativní zprávou Evropy demokracií, která vešla ve známost jako tzv. minority report. Její teze se nakonec staly přílohou závěrečného konventního dokumentu (CONV 851/03, annex III).
18. Přirozeně, že termín podstatný, či významný počet členů, kteří museli podat písemnou žádost, není nikde vysvětlen. Nabízí se proto podobnost této terminologie s textem Lucemburského kompromisu z roku 1966.
19. Není bez zajímavosti, že text striktně odlišuje pravomoci předsedy konventu a pravomoci předsednictva. Drtivá většina pravomocí spadá přímo pod předsedu. Předsednictvo má spíše než administrativní řídicí význam.
20. Příkladem může být úprava mechanismů řízení debaty v plénu konventu. Pro snazší identifikaci příspěvků a časovou úsporu byl vyvinut systém barevně odlišených signalizačních karet. Modré karty představovaly reakci na předešlý příspěvek a zelené karty již navazující reakci na řečníka s modrou kartou (Zápis z jednání předsednictva 25. dubna 2002).
21. Předsednictvo navrhlo časový limit pro řečníky (3–4 min) (Zápis z jednání předsednictva 14. března 2002), ale posléze zveřejnilo pravidla pro sestavování seznamu řečníků a začalo do sledu příspěvků zasahovat tak, aby byla zajištěna rovnováha mezi příspěvky. Předseda získal právo omezit délku vystoupení. Předkládání příspěvků bylo dále sdružováno do tematických bloků, které určovalo předsednictvo (Zápis z jednání předsednictva 20. března 2002). Debata na plénu následkem těchto opatření ztratila svůj svobodný ráz.

22. Rozdíl mezi konventisty byl také způsoben faktem, že zástupci vnitrostátních parlamentů neměli na rozdíl od svých kolegů z Evropského parlamentu žádnou administrativní podporu a zázemí. Předsednictvo tuto výtku řešilo výzvou, aby sekretariát Evropského parlamentu zajistil dostatečný počet kanceláří pro reprezentanty vnitrostátních parlamentů (CONV 10/02).
23. Jednalo se o skupinu I – fungování a aplikace principu subsidiarity, skupinu II – Charta základních práv EU a její začlenění do smluv, skupinu III – právní subjektivita EU, skupinu IV – role národních parlamentů v architektuře EU, skupinu V – komplementární kompetence nebo oblasti, kde bude Unie podporovat národní nebo regionální úroveň, a skupinu VI – ekonomické vládnutí a zesílená spolupráce v ekonomických a finančních otázkách. Později došlo k vytvoření skupiny VII – vnější vztahy, VIII – obranná politika, IX – zjednodušení legislativních procedur a X – svoboda, bezpečnost a justice (Zápis z jednání předsednictva 25. června a 10. července 2002). Dodatečně bylo 21. listopadu 2002 schváleno ještě vytvoření jedenácté skupiny se zaměřením na sociální aspekty Evropy (Zápis z jednání předsednictva 21. listopadu 2002).
24. Belgie se původně domnívala, že spor ohledně reprezentace kandidátských zemí by bylo možné řešit tím, že by zástupci parlamentů do předsednictva konventu byli vybráni z řad kandidátských zemí (Norman 2003: 43). Tento názor byl ale odmítnut a otázka zůstala nezodpovězena.
25. Posléze byl skutečně sekretariát doplněn o jednoho člena. Byl to Alan Piotrowski z Polska.
26. Touto osobou byl později Alojz Peterle ze Slovinska.
27. Jednotka byla vedena Paolem Ponzanem a Pieterem van Nuffelem. Do její práce byli aktivně zapojeni předseda Komise Romano Prodi a dva delegáti na konventu Michel Barrier a Antonio Vitorino.
28. Volba tohoto jména není zcela zřejmá. Označení může symbolizovat věrnost Komise federálnímu ústavnímu projektu (věrnost Penelopé Odysseovi), ilustrovat víru v řešení integračního procesu (víra v návrat Odyssea) nebo nekonečnost úsilí a namáhavost práce Penelopé (noční šití a opět páření úboru, aby se nemusela znova provdat a mohla vyčkat návratu manžela Odyssea).
29. Jedná se o dodržení základních prvků: monopol legislativní iniciativy Komise, spolurozhodovací procedura a použití hlasování kvalifikovanou většinou v Radě.
30. Projekt Penelopé řídil přímo předseda Komise. Lze proto předpokládat, že informace unikla z jeho kabinetu s jeho souhlasem (Norman 2003: 163).
31. Komise své úsilí nevzdala a formálně koncept prosazovala (CONV 448/02), a to včetně veřejné diskuse řízené předsedou Prodim v březnu 2003. Obojí bez úspěchu.
32. Předsednictvo rovněž navrhlo, aby v případě, kdy vznikne spor v předložených položkách, byly založeny tzv. diskusní skupiny. Přístup do těchto skupin byl nicméně omezen (Zápis z jednání předsednictva 13. března 2003).
33. Konventisté z řad vlád byli rekrutováni z nejrůznějších řad, jako např. z různých ministerstev, z diplomatického sboru, z akademické sféry atd. Původ náhradníků, kteří zastupovali reprezentanty vlády, byl ještě volnější.
34. Předmětem článku není polemizovat o míře legitimity či přítomnosti demokratického deficitu, jehož vnímání v EU se různí (srov. Moravcsik 2002, Follesdal a Hix 2006). Bez pochyby ale oba úkazy představují hlavní impuls k odstranění exkluzivity mezivládních konferencí, a to minimálně v rétorické podobě.
35. Nátlak symbolizuje již samotný závěrečný projev předsedy konventu, v němž říká, že „ústava je úspěch, protože je dokončeným produktem bez neurčitých závěrů nutných k dopracování a s žádnými otevřenými možnostmi. Je ve společném zájmu všech členských zemí. S ohledem na tuto věc předsednictvo Konventu ... vyzývá italské předsednictví, aby ponechalo text jak je. Jeho znovu otevírání, byť pouze části, by způsobilo jeho rozklad“ (Římská deklarace 2003: 5).
36. Webový portál (<http://european-convention.eu.int>) obsahuje přes 850 dokumentů (k návrhu ústavní smlouvy bylo podáno přes 6000 pozměňujících návrhů). Dokumenty nelze vyhledávat a nejsou tříděny. Vodítko představují shrnující zápisy předsednictva, které jsou zvýrazněny. Ty jsou ale selektivní a nereflktují široké spektrum postojů. Chybí rovněž odpovědi na základní otázky typu „jaký je důvod k sepsání evropské ústavy, resp. ústavní smlouvy“ nebo „proč konvent nevedl diskusi a psal ústavu“.

37. Především se jednalo o organizaci webového fóra a tzv. Fórum mladých z června 2002.
38. Analýza průběhu jednání konventu se omezuje na zkoumání formálních pravidel a nehodnotí skutečnost, že mezi členy konventu z kandidátských zemí a z členských zemí EU probíhala silná kooperace. Tyto psychologické faktory je třeba eliminovat, zvláště v období, kdy kandidátské státy byly pozvány na půdu, na niž chtěly později vstoupit. Argument, že v reálném procesu vyjednávání reprezentanti kandidátských zemí necítili prvek diskriminace, nemůže být tudíž přijat.

Literatura

- Blair. 2000. „Projev T. Blaira ve Varšavě.“ On-line. <http://www.number10.gov.uk> (ověřeno 20. 5. 2007).
- Bonde, Jens-Peter. 25. 2. 2002. „Dopis J. P. Bonde V. G. d'Estaing.“ On-line. <http://www.bonde.com/index.phtml?print=true&sid=542&aid=10117> (ověřeno 20. 5. 2007).
- Carlos, Juan. 2002. *The period of Penelope. An extraordinary plan to awkward member states?* 12. 12. 2002. On-line. <http://www.historiasiglo20org/europa/articulos12-12-02b.htm> (ověřeno 20. 5. 2007).
- CONV 3/02. Evropský konvent. 2002. *Návrh jednacího řádu Evropského konventu.* On-line. <http://european-convention.eu.int> (ověřeno 20. 5. 2007).
- CONV 4/02. Evropský konvent. 2002. *Speeches delivered at the inaugural meeting of the Convention on 28 February 2002.* On-line. <http://european-convention.eu.int> (ověřeno 20. 5. 2007).
- CONV 9/02. Evropský konvent. 2002. *Záznam o pracovních metodách Evropského konventu.* On-line. <http://european-convention.eu.int> (ověřeno 20. 5. 2007).
- CONV 10/02. Evropský konvent. 2002. *Požadavek kandidátských zemí ze 14. března 2002.* On-line. <http://european-convention.eu.int> (ověřeno 20. 5. 2007).
- CONV14/02. Evropský konvent. 2002. *Záznam z plenárního zasedání ve Bruselu 21.–22. března 2002.* On-line. <http://european-convention.eu.int>.
- CONV 369/02. Evropský konvent. 2002. *Preliminary draft Constitutional Treaty.* On-line. <http://european-convention.eu.int> (ověřeno 20. 5. 2007).
- CONV 448/02. Evropský konvent. 2002. *Communication from the Commission: „For the European Union Peace, Freedom, Solidarity – Communication from the Commission on the institutional architecture“.* On-line. <http://european-convention.eu.int> (ověřeno 20. 5. 2007).
- COM (2002) 728 final. European Commission. 2002. *For the European Union: peace, freedom, solidarity – Communication of the Commission on the institutional architecture.* 11. 12. 2002. Brusel.
- CONV 721/03. Evropský konvent. 2003. *Letter from the Chairman to members of the Convention concerning the Convention's working method during its final stages.* 8. 5. 2003. On-line. <http://european-convention.eu.int> (ověřeno 20. 5. 2007).
- CONV 766/03. Evropský konvent. 2003. *Contribution by the representatives of the Heads of State or Government of several States: „A Union Constitution for all – A success for the Convention“.* On-line. <http://european-convention.eu.int> (ověřeno 20. 5. 2007).
- CONV 797/03. Evropský konvent. 2003. *Revised text of Part One.* On-line. <http://european-convention.eu.int> (ověřeno 20. 5. 2007).
- CONV 851/03. Evropský konvent. 2003. *Report from the Presidency of the Convention to the President of the European Council.* On-line. <http://european-convention.eu.int> (ověřeno 20. 5. 2007).
- Crombez, Christophe. 2005. „The European Commission, Mediator Or Bystander In The Negotiations For a Constitution?“ *Paper for final conference DOSEI Brusel.* 19.–21. June 2005.
- Devuyst, Youri. 2003. *The European union at the crossroads. The EU's Institutional evolution from the Schuman Plan to the European Convention.* Brussels: P.I.E. – Peter Lang.
- Eriksen, Erik Oddvar. 2004. „The EU and the right to self-government.“ In: *Developing a Constitution for Europe.* Erik Oddvar Eriksen a John Erik Fossum a Agustín J. Menéndez. New York: Routledge.

- Eriksen, Erik Oddvar a Fossum, John Erik a Menéndez, Agustín J. 2004. „Introduction: a constitution in the making.“ In: *Developing a Constitution for Europe*. Erik Oddvar Eriksen a John Erik Fossum a Agustín J. Menéndez. New York: Routledge.
- Farano, Adriano. 2004. „The Commission which wanted to be a government.“ *Cafe Babel* 1. 6. 2004. On-line. <http://www.Cafebabel.com> (ověřeno 20. 5. 2007).
- Fischer, Joschka. 2000. „Projev J. Fischera v Berlíně.“ On-line. <http://www.auswaertiges-emb.de> (ověřeno 20. 5. 2007).
- Follesdal, Andreas a Hix, Simon. 2006. „Why there is a democratic deficit in the EU: a response to Majone and Moravcsik.“ *JCMS* 2002 Volume 44, Number 3.
- Hoffmann, Lars. 2003. „The Convention on the Future. Thoughts on the Convention-Model.“ In: *The Convention on the future of Europe working towards an EU constitution*. Jo Shaw a Paul Magnette a Lars Hoffmann a Anna Verges Bausili. London: The federal trust.
- Chirac, Jacques. 2000. „Projev J. Chiraca v Bundestagu.“ On-line. <http://www.elysee.fr> (ověřeno 20. 5. 2007).
- Church, Clive H. a Phinnemore, David. 2006. *Understanding the European constitution. An introduction to the EU Constitutional Treaty*. Oxon: Routledge.
- Kleine, Mareike a Risse, Thomas. 2007. „Assessing the Legitimacy of the EU's Treaty Revision Methods.“ *JCMS* 2007 Volume 45, Number 1.
- Königová, Lucie a Kratochvíl, Petr. 2004. „Jak utvářet Evropu: Konvenčně, nebo konventně?“ *Policy paper ÚMV*. On-line. <http://www.iir.cz/upload/lkonigovapkratochvil2004.pdf> (ověřeno 20. 5. 2007).
- Laekenská deklarace o budoucnosti EU v příloze Závěrů předsednictva Evropské rady v Laekenu. 2001. On-line. <http://www.europa.eu.int/> (ověřeno 20. 5. 2007).
- Ludlow, Peter. 2002. *The Laeken Council*. Brussels: EuroComment.
- Moravcsik, Andrew. 2002. „In Defence of ‚democratic deficit‘: Reassessing legitimacy in the European Union.“ *JCMS* 2002 Volume 40, Number 4.
- Milton, Guy a Keller-Noëllet, Jacques. 2005. *The European constitution its origins, negotiating and meaning*. London: John Harper Publishing.
- Norman, Peter. 2003. *The Accidental Constitution*. Brussels: EuroComment.
- Pitrová, Markéta. 2004. „Kandidátské země na konventu o budoucnosti Evropské unie.“ In: *Cesta České republiky do Evropské unie*. Ed. H. Fajmon. Brno: CDK.
- Římská deklarace. 2003. On-line. http://european-convention.europa.eu/docs/Treaty/Rome_EN.pdf (ověřeno 20. 5. 2007).
- Shaw, Jo. 2003. „What is in a Convention? Process and substance in the project of European constitution-building.“ In: *The Convention on the future of Europe working towards an EU constitution*. Jo Shaw a Paul Magnette a Lars Hoffmann a Anna Verges Bausili. London: The federal trust.
- Shaw, Jo a Magnette, Paul a Hoffmann, Lars a Bausili, Anna Verges. 2003. „Introduction.“ In: *The Convention on the future of Europe working towards an EU constitution*. Jo Shaw a Paul Magnette a Lars Hoffmann a Anna Verges Bausili. London: The federal trust.
- Smerdel, Branko. 2003. „Convention on the Future of Europe and the Process of Constitutional Choice.“ Working Paper 2003/02. *Francisco Lucas Pires working Papers Series on European Constitutionalism*.
- Smlouva o EU ve znění Smlouvy z Nice. On-line. http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/nice_treaty_en.pdf (ověřeno 20. 5. 2007).
- SN 1565/02. Evropský konvent. 2002. „Úvodní řeč předsedy V. Giscarda d'Estaing ke konventu o budoucnosti Evropy. On-line.“ On-line. <http://european-convention.eu.int> (ověřeno 20. 5. 2007).
- Zápis z jednání předsednictva 14. března 2002. On-line. <http://european-convention.eu.int> (ověřeno 20. 5. 2007).
- Zápis z jednání předsednictva 20. března 2002. On-line. <http://european-convention.eu.int> (ověřeno 20. 5. 2007).
- Zápis z jednání předsednictva 25. dubna 2002. On-line. <http://european-convention.eu.int> (ověřeno 20. 5. 2007).

- Zápis z jednání předsednictva 8. a 22. května 2002. On-line. <http://european-convention.eu.int> (ověřeno 20. 5. 2007).
- Zápis z jednání předsednictva 25. června a 10. července 2002. On-line. <http://european-convention.eu.int> (ověřeno 20. 5. 2007).
- Zápis z jednání předsednictva 21. listopadu 2002. On-line. <http://european-convention.eu.int> (ověřeno 20. 5. 2007).
- Zápis z jednání předsednictva 13. března 2003. On-line. <http://european-convention.eu.int> (ověřeno 20. 5. 2007).
- Zápis z neformálního zasedání z 22. února 2002. On-line. <http://european-convention.eu.int> (ověřeno 20. 5. 2007).
- Zápis z neformálního zasedání z 27. února 2002. On-line. <http://european-convention.eu.int> (ověřeno 20. 5. 2007).
- Závěry předsednictva z Laekenu 2001. On-line. http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/68827.pdf (ověřeno 20. 5. 2007).
- Závěry předsednictva v Kolíně nad Rýnem 1999. On-line. http://www.consilium.europa.eu/ue/uelDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/kolnen.htm (ověřeno 20. 5. 2007).
- Zápis z jednání předsednictva 14. února 2003. On-line. <http://european-convention.eu.int> (ověřeno 20. 5. 2007).