



INSTITUT PRO EVROPSKOU POLITIKU

EUROPEUM

INSTITUTE FOR EUROPEAN POLICY

Po Konventu potopa? Zamyšlení nad dalším možným osudem ústavní smlouvy

David Král, květen 2004

První květen 2004 vejde do análů evropské integrace jako den historicky největšího rozšíření Evropské unie. Tento den proběhly obrovské oslavy po celém kontinentu, především v nových členských zemích, které se tak symbolicky vrátily do Evropy. Ani pompézní oslavy rozšíření ovšem nemohou zastínit fakt, že Evropskou unii čeká další velká výzva, a tou je odpověď na otázku, jak bude rozšířená Evropa fungovat. V počtu pětadvaceti členů má v červnu dokončit jednání o textu ústavní smlouvy a následně jej schválit.

Lze argumentovat tím, že jednání o ústavní smlouvě neprobíhají v atmosféře, která by byla pro tak symbolický okamžik zrovna příznivá. Minulý rok byl obdobím mnoha velmi negativních událostí na evropské scéně, které v očích veřejného mínění silně podkopaly důvěru v některé základní integrační ideje jako je solidarita nebo rovnost. Začněme roztržkou napříč Evropou ohledně podpory amerického útoku na Irák. Tu se dlouho nedařilo zhojit, i přes určité sblížení mezi Velkou Británií a francouzsko-německým tandemem koncem minulého roku při společné cestě ministrů zahraničí těchto zemí do Teheránu. V Konventu, který do července pracoval na návrhu ústavy, se v první polovině roku vyostřily rozpory mezi malými a velkými státy ohledně institucionálního uspořádání. Ty pokračovaly na podzim, kdy Francie a Německo zablokovaly spuštění sankčního mechanismu pro porušení Paktu stability a růstu. Ačkoli nakonec se Konvent i přes avizované rozpory shodl na návrhu ústavní smlouvy po osmnácti měsících práce a mnoha náročných, vyčerpávajících a emotivních jednáních ji představil Evropské radě v Soluni, byl tento text hlavami států a šéfy vlád v Bruselu v prosinci 2003 smeten se stolu s nejasnou vizí, kdy by se jednání mezivládní konference mohla znovuotevřít. Po celou dobu minulého roku pokračoval velmi slabý hospodářský výkon v Evropě, především v zemích Eurozóny, a zprávy o pokroku v oblasti lisabonské agendy rovněž mnoho důvodů k optimismu nedávají. Poslední ranou pak byl dopis šesti největších čistých přispěvatelů do evropského rozpočtu (Německo, Francie, Velká Británie, Nizozemí, Švédsko a Rakousko) předsedovi Evropské komise volající po snížení rozpočtového stropu na 1% HDP EU pro příští finanční perspektivu na léta 2007 – 2013. Paralelně s tímto většina členských států oznámila, že po vstupu uplatní ochranná opatření na svém pracovním trhu vůči nově přistupujícím státům, a to i v zemích, které původně tyto restriktce odmítaly. Zdá se ovšem, že pesimistický scénář evropského vývoje

pokračuje i nadále. Po parlamentních volbách v Řecku a Španělsku opustili Evropskou komisi Anna Diamantopoulou a Pedro Solbes, aby přijali angažmá v domácí politice a krátce po nich po rekonstrukci francouzské vlády následoval i Michel Barnier, jedna z rozhodně silnějších osobností v současné Komisi. To zřejmě nepřispívá k zlepšení obrazu Evropské komise, které je v současnosti vyčítáno slabé vedení a nedostatek politické vize. Může jít pouze o nešťastnou kumulaci náhodných událostí, které nemají původ v samotné Unii. Může se ale také jednat o důsledek krize, která vychází na povrch v souvislosti s těmito událostmi a je třeba se k ní postavit. Odkud a jakým způsobem tato odpověď přijde není zdaleka jasné. Pokud ovšem nebude dostatečně rychlá a efektivní, riskujeme ještě větší oslabení důvěry evropské veřejnosti v Unii než kterého jsme byli donedávna svědky.

Neúspěch jednání mezivládní konference v Bruselu v prosinci loňského roku bezpochyby signálem takové krize je. Fakt, že první jednání na nejvyšší úrovni ve formátu EU 25 skončil fiaskem neposkytuje příliš optimistické výhledy do budoucna. Zvláště po tom, co návrh ústavní smlouvy byl připraven Konventem v relativně transparentní a reprezentativní debatě. Na druhé straně nebylo možno realisticky očekávat, že mezivládní konference přijme konvenční návrh jak stojí a leží.

Za krachem bruselských jednání v prosinci 2004 bychom mohli hledat několik různých důvodů, i když za hlavní viníky bývají nejčastěji označovány vlády Polska a Španělska kvůli neochotě přistoupit na konvenční návrh tzv. dvojí většiny hlasování v Radě ministrů a trvání na zachování systému z Nice. Tato interpretace by byla ovšem příliš zjednodušující. Ačkoli otázka konstrukce kvalifikované většiny byla bezpochyby hlavním kamenem úrazu, nebyla rozhodně jediným. Část viny je třeba přičíst politicky nepřilíživé práci Berlusconiho, který místo horlivé snahy o zprostředkování kompromisu kontroval narážkami na milenky německého kancléře nebo usiloval o to, aby italská Parma získala sídlo evropské potravinové agentury. Italská vláda nepředložila až do poslední chvíle formální návrhy na úpravu systému kvalifikované většiny, který by mohl uspokojit Aznara a Millera, i když se o nich jednalo a v kuloárech už neformálně kolovaly minimálně dva týdny před summitem. Enigmatická byla i pozice Francie. Není tajemstvím, že Chirac už při příjezdu dal najevo neochotu vyjednávat, a to ve smyslu buď konvenční návrh, nebo nic. Důvody, které Francii vedly k tomuto postoji mohou být různé. Jedním z nich je možná obava ze ztráty hlasovací parity s Německem (která už se de facto skrývá ve Smlouvě z Nice, i když opticky má Francie pořád stejně hlasů jako Německo). Možná ovšem Francie nechtěla ustoupit z konvenčního návrhu právě proto, že se pod ním výrazně podepsala a také proto, že ví, že její hlavní spojenec – Německo – má na jeho přijetí eminentní zájem. Krach jednání by také mohl Francii umožnit uvažovat o realizaci nějaké formy pevného jádra. Británie hrála v celé hře trochu roli šedé eminence. Proklamativně sice podporovala Polsko a Španělsko, na druhé straně nechtěla zcela podlomit alespoň částečně znovuobnovenou důvěru Francie a Německa po tom, co se třem velkým státům podařilo nalézt kompromis ohledně budoucí formy tzv. „strukturované spolupráce“ v oblasti obranné politiky Unie.

Jednou z pozitivnějších zpráv, které by mohly vést k překonání současné stagnace, bylo rozhodnutí irského předsednictví následně schválené Radou pro všeobecné záležitosti o oživení jednání mezivládní konference (IGC) a následné rozhodnutí Evropské rady v Bruselu v březnu 2004, kdy šéfové evropských vlád přijali závazek pokusit se o rozlousknutí ústavního oříšku a dosažení dohody do konce irského

předsednictví. To je zásadní posun oproti velmi nejasné a mlhavé představě, která donedávna nedávala znovuotevření mezivládní konference velkou šanci dříve než za nizozemského předsednictví v druhé půli letošního roku. Ještě přednedávnem Jacques Chirac varoval irského Taoiseacha (premiéra) Bertieho Aherna, aby se nepokoušel otevřít jednání o ústavě, pokud nebude mít šanci na úspěch.

Jako hlavní důvod znovunabytého optimismu bývá nejčastěji uváděn výsledek jarních voleb ve Španělsku, které zcela neočekávaně uvolnily místo pro vládu sociálně-demokratického premiéra Zapatera. První projevy nového šéfa španělského kabinetu nenechaly nikoho na pochybách, že v evropských otázkách se bude chtít nové vedení razantně rozejít s politikou bývalého premiéra Aznara, kterému byla - spolu s polským premiérem Millerem - přisuzována hlavní odpovědnost za krach bruselských jednání v prosinci 2003. Zapatero ujistil evropské lídry, že jeho vláda bude velmi nakloněna kompromisu ohledně ústavní smlouvy. Ačkoli změna španělské vlády dává jisté naděje možnosti dosažení dohody, není však jeho automatickou zárukou. Především je nutno vyčkat, do jaké míry byly Zapaterovy projevy pouze povolební rétorikou a nakolik se skutečně odrazí v postojích Španělska na mezivládní konferenci. Dá se totiž očekávat, že ani nová vláda nebude automaticky kapitulovat před zájmy jiných států, především Německa a Francie. Také lze předpokládat, že Zapatero bude konfrontován s jinými vnitropolitickými výzvami než dokončení jednání o ústavní smlouvě.

Naději, že se nakonec evropští vůdci v červnu na textu ústavy dohodnou, komplikuje několik dalších faktorů. Především krach jednání v prosinci 2003 umožnil různým zemím znovu položit na stůl otázky, které by se za dalších okolností neotevíraly. Dalším komplikujícím faktorem je časová tíseň - jednání konference budou obnovena až 17. května, tedy zhruba jeden měsíc před závěrečným summitem, který Evropská rada stanovila jako termín pro dosažení dohody. První pracovní dokument, připravený irským předsednictvím, byl publikován teprve 4. května. Ačkoli má odrážet dosavadní stav debaty a vychází z jednání Rady ministrů zahraničí v Neapoli v listopadu 2003, není jisté, zda jednotlivé delegace budou mít dostatek času se k textu vyjádřit - zvláště vzhledem k tomu, že návrhy změn jsou obsaženy na téměř 200 stranách.

Návrh Irska zveřejněný před nedávnem se dotýká pouze méně kontroverzních témat. Mezi změny, které Irsko v konvenčním textu navrhuje, patří například výslovné potvrzení rovnosti členských států při aplikaci ústavy (potažmo evropského práva). Důležitý formální návrh se týká systému týmového předsednictví (který byl politicky dohodnut) - v textu ústavy se sice přímo neobjevuje, ale je připojen jako návrh evropského rozhodnutí Evropské rady, na základě kterého by měl každý ze tří států týmového předsednictví předsedat určité formaci Rady po dobu šesti měsíců, a to během roku a půl týmového předsednictví. Mimo jiné dále mění nezásadním způsobem rozhodovací procedury a formy ohledně strukturální a regionální politiky a při přijímání evropského rozpočtu. Další navrhované úpravy se týkají postupu při uzavírání vnějších smluv ohledně obchodu se službami, specifikace podmínek pro možné zřízení úřadu Evropského prokurátora (spojení rozhodnutí o jeho zřízení s celkovým hodnocením vývoje oblasti bezpečnosti, práva a spravedlnosti) nebo počtu křesel v Evropském parlamentu pro Rumunsko.

Témata nejkontroverznější, tj. konstrukce kvalifikované většiny nebo velikost Evropské komise, ponechává návrh bez povšimnutí, čímž začíná připomíná taktiku italského předsednictví. Pokud tedy dojde k dohodě ohledně těchto otázek, je pravděpodobné, že tak bude až na poslední chvíli. To zřejmě nepřispěje k popularitě ústavní smlouvy – bude vnímána jako další výsledek handlování mezi předsedy vlád, bez reálné vazby na občany nebo alespoň transparentní a otevřené diskuse. I když tomu tak nemusí být – Ahern se vyjádřil, že chce mít otázku konstrukce kvalifikované většiny a velikosti Komise vyřešeny již před závěrečným summitem a zvažuje tudíž svolání dalších schůzí, zřejmě na úrovni ministrů zahraničních věcí, s možnými daty koncem května (24.) a po volbách do Evropského parlamentu (zřejmě 14. června).

V neposlední řadě je třeba si ale uvědomit, že i pokud by se podařilo splnit závazek a k dohodě dospět, bude to teprve počátek, a nikoli konec komplikovaného porodu evropské ústavy. Ta totiž bude muset projít obtížným procesem ratifikace, tentokrát již nejen v patnácti, ale v pětadvaceti státech. Kromě toho bude v mnoha z nich vyžadována jako forma schválení referendum, ať už na základě ústavních předpisů nebo v souvislosti s politickým rozhodnutím. Rizikovost tohoto scénáře, po nedávných zkušenostech s komplikovanou ratifikací Nice v Irsku, je nasnadě. V současné době referendum najisto proběhne ve čtyřech zemích – v Irsku, Dánsku, Nizozemsku a Británii. Dánsko a Irsko přitom nejsou žádným překvapením – referendum je zde vyžadováno ústavou.

Velkým otazníkem ovšem je, proč se referendum rozhodl vyhlásit Tony Blair, ačkoli ještě přednedávnem tuto možnost vehementně odmítal. Podle britské politoložky Kirsty Hughes zde hrají roli minimálně dva domácí faktory. Prvním je fakt, že velký tlak veřejného mínění na vypsání referenda by bez jasného signálu jinak mohl vést ke špatnému výsledku Labour Party v červnových volbách do Evropského parlamentu. Ty nejsou pro Tonyho Blaira až tak důležité. Zkušenost ovšem ukazuje, že volby do evropského parlamentu jsou často předobrazem národních voleb, zvláště pokud probíhají během funkčního období stávající vlády, a často jim stejně dominují domácí témata. Dalším faktorem je potom stanoviskem bulvárního tisku – vlastněného magnátem australského původu Rupertem Murdochem. Ten je známý svým extrémně negativním postojem k ústavě. Pozitivní stanovisko bulvárního tisku k New Labour bezpochyby přispělo k jejímu velkému volebnímu úspěchu a pokud by Blair referendum nevypsal, mohl by jeho podporu ztratit.

Pokud jde o další „jistá“ referenda, témata, která budou dominovat diskusi o ústavní smlouvě se různí. V případě Nizozemí bude hrát zvláštní roli úloha jednomyslnosti rozhodování o několikaleté finanční perspektivě – Nizozemí jako největší přispěvatel do rozpočtu na hlavu má zvláštní zájem na tom, aby se evropský rozpočet nezvyšoval (naopak, snaží se o snížení stropu na 1% HDP EU, spolu s pěti dalšími zeměmi) a na efektivnější relokaci prostředků, ať již jde o snížení výdajů na společnou zemědělskou politiku či přesměrování strukturálních toků do chudších členských zemí, které přistoupily. Další velkou otázkou bude otázka Paktu stability a růstu – jehož opakované porušení ze strany Francie a Německa způsobuje v Nizozemí, které se rovněž pohybuje na hranici přípustného deficitu, značné rozhořčení. Ukotvení silnějšího sankčního mechanismu v případě porušení fiskálních pravidel jednotné měny se může stát další kartou Nizozemí v jednání o ústavní smlouvě.

Zatímco nizozemské debatě budou dominovat témata ekonomická, je pravděpodobné, že v případě Irska to bude otázka harmonizace trestního práva, daní a obrany. Irsko bylo v opozici vytvoření úřadu evropského prokurátora, díky specifickým irského trestního práva a především trestního procesu, ovlivněném více systémem common law. V případě daní se Irsko obává tlaku především Německa na harmonizaci určitých typů daní, především korporátních, mimo jiné v souvislosti se Schröderovými obviněními nových členských států z „daňového dumpingu“. Otázka obrany je konstantou irské debaty již od Nice, irská vláda tedy zřejmě bude usilovat o upřesnění závazku vzájemné obrany a klauzule solidarity v ústavní smlouvě, aby bylo zřejmé, jaká práva a povinnosti pro členské státy vyplývají – jinak by ústavu pacifistické irské veřejnosti bylo velmi těžké prodat.

Dánská debata bude zahrnovat klasické otázky typu nakolik ohrozí nová ústavní smlouva dánskou suverenitu, nakolik vytváří předpoklady pro vznik evropského superstrátu a bezpochyby jí budou dominovat prominentní osobnosti. Nejviditelnějším odpůrcem ústavy bude nejdéle sloužící poslanec Evropského parlamentu Jens Peter Bonde, který byl rovněž členem Konventu a po jeho skončení podepsal tzv. „Menšinovou zprávu“, ve které kritizoval předsednictvo Konventu za manipulaci jeho členů. Ve velmi podobném duchu se ponese i britská debata, s tím rozdílem, že zvláštní roli zde bude hrát poměrně vlivný bulvární tisk, který již zahájil ofenzívu proti Bruselu, který „Britům vnutí ústavu“.

Tím ale výčet možných adeptů na lidovou ratifikaci nekončí – téměř jistě se bude referendum konat i v Lucembursku, Španělsku, Portugalsku, Česku a Polsku. Zatímco v prvních třech státech se zdá, že by ratifikace neměla působit větší problémy, v Česku a Polsku to tak jisté není. Na druhou stranu s ohledem na rozložení sil v českém a polském parlamentu se může ratifikace lidovým hlasováním ukázat jako jednodušší, vzhledem k tomu, že ty politické síly zastoupené v parlamentech, které budou pravděpodobně hlasovat proti, jsou velmi silné a vzhledem k nutnosti kvalifikované většiny by schválení mohly zablokovat.

Pod tlakem k vypsání referenda se ocitl i prezident Chirac, a není vyloučeno, že tak skutečně učiní, i když jeho postoj je spíše zdrženlivý. V roce 2002 v průběhu parlamentních voleb o referendu hovořil jako o jisté záležitosti, doposud se však nevyjádřil. Velkou otázkou stejně zůstává, nakolik má Chirac na přijetí ústavy zájem – faktem je, že Francii (na rozdíl od Německa) žádné bezprostřední výhody nepřináší a Chirac by mohl pohodlně žít s Nice. Při značné dávce konspirace by se dalo předpokládat, že optimálním scénářem pro Chiraca by bylo, kdyby ústavu neschválila Británie, Dánsko nebo Irsko – tím by si mohl umýt ruce a vinit ze zmaření ratifikace „euroskeptické“ státy.

O to složitější je otázka, co bude následovat, pokud ústava schválena nebude. Nice byla především o rozšíření, ústava je mnohem více o budoucnosti rozšířené unie. Pokud nedojde k ratifikaci ústavy, mohlo by se zdát, že se v zásadě nic nestane – Unie bude fungovat podle Smlouvy z Nice, maximálně se dá předpokládat, že o ústavě bude vypsáno nové referendum jako tomu bylo v Dánsku nebo v Irsku, a možná bude svoláno dodatečné jednání, které se pokusí odstranit body, které na základě analýz nejspíše způsobily neúspěch. Vzhledem k náročnosti ratifikačního procesu v 25 zemích ale tato alternativa není tak pravděpodobná jako dříve. Navíc Tony Blair se vyjádřil v tom smyslu, že pokud referendum, na které je připraven vsadit veškerý svůj politický kredit, nebude úspěšné, nehodlá se vydat dánskou nebo

irskou cestou a referendum opakovat. To vyvolává další otázky, co se státem, který bude přijetí blokovat. Pokud by mělo jít třeba jen o Dánsko, je pravděpodobné, že ostatní státy mohou tlačit na jeho vystoupení a zaujetí pozice podobné jako má Norsko nebo Švýcarsko, tedy de facto integrované do vnitřního trhu ale nezúčastňující se rozhodování. O něco komplikovanější by bylo, kdyby rebelujícím státem byla Velká Británie. Ta je v určitém ohledu pro další evropskou integraci - např. v oblasti obrany - nepostradatelná, zde by tedy byla snaha o její „vyloučení“ komplikovanější. To si velmi dobře uvědomují dva další velcí hráči Francie a Německo, které mají na integraci v této oblasti eminentní zájem. Není ovšem vyloučeno, že Britové tuto volbu skutečně učiní – britský komisař Chris Patten se nedávno vyjádřil v tom smyslu, že pokud Britové ústavu odmítnou, měli by přehodnotit své další setrvání v Unii. Zajímavé je, že ačkoli Británie dlouhodobě vykazuje nejvyšší míru nedůvěry ke všemu „evropskému“ (tj. přicházejícímu z Bruselu), výrazná většina jejích obyvatel si vystoupení nepřeje. Jednou z možností jak referendum v Británii vyhrát by tedy bylo skutečně spojit otázku ústavy s dalším setrváním Británie v Unii, což koneckonců může být model použitelný i pro další státy.

Tento scénář, ačkoli by mohl značně podkopat důvěru v Unii, je ještě pořád relativně optimálním. Umožnil by jistým státům, které mají pochybnosti o svém zakotvení a vůli pokračovat v další integraci, vyřešit svůj vztah s Uníí a najít podobný rámec vztahů jako státy Evropského hospodářského prostoru. Horší by bylo, pokud by se „vystoupení“ či odlišné postavení jistých států vyřešit nepodařilo a vývoj Unie by se dostal do slepé uličky. Ačkoli to někteří politici či odborníci zpochybňují, není možno dlouhodobě očekávat, že by Unie mohla fungovat podle Nice. Jednou z alternativ by bylo, že by státy, které se chtějí integrovat dále, mohly využít mechanismu tzv. „posílené spolupráce“. Ten je však podle Nice nastaven stále poměrně neprůchodně a podmínky pro jeho využití jsou příliš omezující. V některých oblastech je navíc nepoužitelný, jako např. právě v oblasti obrany, která je jedním z hlavních adeptů na užší spolupráci. Dalším problémem je to, že pro některé oblasti, kde by se posílená spolupráce mohla odehrávat, podle Nice ani neexistuje rámec, např. pro vytvoření úřadu evropského prokurátora nebo energetickou politiku. To by mohlo vést státy ke spolupráci mimo rámec Evropské unie, což by byl scénář nejhorší. Došlo by tak k eliminaci těch hráčů, kteří mají jinak možnost udržet takovou spolupráci pod kontrolou, jako je Komise nebo Evropský parlament. V důsledku toho může dojít nejen k vytvoření dvourychlostní Evropy, ale dokonce i ke vzniku jakési Unie mimo Unii, což by s sebou přineslo další negativních jevy jako duplikace struktur, tříštění finančních zdrojů či další zneprůhlednění již tak složitého systému. Především by ale mohl vzniknout „elitní klub“, který bude sám rozhodovat, koho dále mezi sebe vezme.

Co říci závěrem? V této chvíli je těžko předpokládat, jaký bude další osud ústavní smlouvy. Není jisté, zda se podaří do června dojednat její text. Ačkoli vůle zde bezpochyby existuje, realita může nakonec ukázat opak. I pokud bude závěrečný text dojednán, není jasné, jaký text to bude – jinými slovy zda mezivládní konference nepodryje některé z hlavních rysů konventního návrhu v zájmu dosažení shody mezi členskými státy. V každém případě se dá předpokládat, že ratifikační proces bude více komplikovaný a bolestivý než kdykoli předtím. A to nejen proto, že schválení musí proběhnout v pětadvaceti zemích a více zemí než kdykoli dříve předloží text referendu. Samotné okolnosti pro ratifikaci nejsou vhodně nastaveny – špatný

ekonomický vývoj v Evropě, i když zaznamenávající známky oživení, komplikující se situace v Iráku s nejasnou představou, co dál, a rostoucí populismus především v nových členských státech – to euforickému hlasování o přijetí prvního ústavního dokumentu EU příliš nenahrává.

Vlády, které text dojednaly, budou muset vyvinout dobře připravenou a opatrně vedenou kampaň, často do ní budou muset prominentní politici vložit veškerý svůj kredit a politický kapitál. V této souvislosti by stálo vzít do úvahy i návrhy koordinovat konání referend o ústavní smlouvě v těch zemích, kde bude vypsáno. Některé návrhy (zazněly už i během Konventu) jdou dokonce tak daleko, že volají po celoevropském referendu. To ovšem není současnou revizní procedurou umožněno, pakliže má ovšem ústavní smlouva představovat kontinuitu s dosavadními smlouvami a Unie se nevydá cestou ústavní revoluce, na kterou zřejmě není zralá ani připravená. Koordinace referend v různých zemích by umožnila i celoevropskou kampaň přívrženců i odpůrců ústavního textu. Jisté je však jedno - pokud se podaří ústavu nakonec schválit za doposud rekordního počtu referend, bude se jednat o zásadní zlom, který dodá evropské integraci novou legitimitu a bude jasným znakem toho, že se rodí evropský démos. Pokud ratifikace neprojde, bude to důvod k vážnému zamyšlení nad dalším směřováním Evropy a cesta ven z krize takto způsobené nemusí být vůbec jednoduchá. Ačkoli se konsekvence automaticky nemusí projevit nijak a Unie bude fungovat podle Nice, ve střednědobé perspektivě to šok a změny na evropské scéně bezpochyby vyvolá.