

POLICY PAPER

**JAK UTVÁŘET EVROPU:
KONVENČNĚ NEBO KONVENTNĚ?**

Lucie Königová

Petr Kratochvíl

Listopad 2004

**Ústav mezinárodních vztahů
Nerudova 3
118 50 Praha 1**

Tento autorský text neprošel ediční úpravou.

Jak utvářet Evropu: konvenčně nebo konventně?

Lucie Königová, Petr Kratochvíl

Evropská unie před časem začala pociťovat akutní potřebu zásadní institucionální změny. Této změny je zapotřebí jak v důsledku vnitřních problémů Unie, tak v souvislosti s chystaným rozšířením o země střední a východní Evropy. Po trpkých zkušenostech s *konvenční metodou* smluvní reformy, tj. s mezivládními konferencemi, se Unie rozhodla použít *metodu nekonvenční*. Tou se stala metoda konventu. Unie s ní už měla určité zkušenosti, a proto do ní vkládala nemalé naděje. Ukázalo se, že tyto naděje se do určité míry splnily. Přestože se způsob vyjednávání na konventu výrazně liší od mezivládní konference, metoda konventu má šanci prosadit se jako funkčnější a legitimnější metoda přípravy (nejen) základních smluv EU. Zároveň by se však konvent neměl stát náhradou za tradiční mezivládní konference, ale spíše jejich doplňkem. Konvent by tak byl určitou „předsmluvní“ fází vyjednávání, které by vyvrcholilo mezivládní konferencí.

Otázka, zda se konvent prosadí jako obvyklý nástroj změny smluv EU je zcela zásadní i pro Českou republiku (ČR). Konvenční model vyjednávání, při němž není tolik patrná převaha velkých členských zemí EU, je totiž z pohledu ČR jako země střední velikosti mimořádně výhodná. Současně však je v zájmu ČR udržet dostatečnou efektivitu a legitimitu unijních rozhodnutí, a proto je třeba metodu konventu využívat pouze při nejpodstatnějších rozhodnutích a v kombinaci s mezivládní konferencí.

Jak se liší mezivládní konference od konventu?

Dobрым vodítkem pro srovnání uvedených dvou metod je paralelní analýza tří posledních mezivládních konferencí (IGC) a tří přípravných fór konventního charakteru. Konkrétně jde o IGC předcházející Maastrichtské, Amsterodamské a Niceské smlouvě na straně jedné a o parlamentní přípravu před Maastrichtem, Konvent na přípravu Charty základních práv a Konvent o budoucnosti Evropy na straně druhé.

Pro analýzu metody konventu a IGC se nabízejí dvě základní perspektivy, které nahlízejí na proces přípravy textů základních smluv ze dvou odlišných úhlů.

Střet národních zájmů	Společné hledání evropského zájmu
<ul style="list-style-type: none">• jednání na IGC jako střety vlád s jasně formulovanými preferencemi• nerovné postavení aktérů (část aktérů má silnější pozici, určuje agendu a směřuje diskusi)	<ul style="list-style-type: none">• jednání jako argumentativní a přesvědčovací proces, během něhož se mohou preference aktérů měnit• rovnost aktérů (stejná možnost iniciovat jednání, dotazovat se, zpochybňovat, otevírat debatu)

Metoda IGC

IGC je v evropském integračním procesu chápána jako *základní nástroj změny zakládajících smluv*. Původně byly IGC pouze vyvrcholením jednání Rady samotné, zabývaly se spíše revizemi omezeného rozsahu a nedosahovaly tedy důležitosti novějších IGC. Po Jednotném evropském aktu (1986) se ale IGC začaly stávat událostmi s velkým politickým dopadem.

IGC proto bývají prezentovány jako zcela zásadní vyvrcholení evropského integračního procesu. Na nich se rozhoduje o dlouhodobém směřování integrace. Tři poslední IGC pojí kromě chronologického sledu i několik dalších, obecných charakteristik:

- 1) IGC jsou nedílnou součástí klasického „reformního cyklu“, zahrnujícího identifikaci problému, přípravu jednání IGC, IGC samotnou, závěrečný summit a následný ratifikační proces. Vzhledem k občasným problémům a zpoždění ve všech fázích se však často jeden reformní cyklus prolíná s následujícím.
- 2) Rozšiřuje se propast mezi složitostí projednávané problematiky a neznalostí a/nebo nezájmem široké veřejnosti o průběh a výsledky jednání. Tento trend se projevoval velmi výrazně zejména na posledních IGC.
- 3) Jednání IGC jsou typická svou výlučností a uzavřeností. Vzhledem ke svému mezivládnímu charakteru totiž tento typ jednání do značné míry obchází aktéry uvnitř členských států. IGC současně vytvářejí i dlouhodoběji fungující paralelní strukturu k institucím EU.

Metoda konventu

V rámci evropské integrace bylo fórum konventního charakteru použito poprvé v listopadu 1990. Tehdy fungovalo jako přípravná konference před IGC, která předcházela Maastrichtské smlouvě.

Konvent byl v Unii vždy prezentován jako *nová, inovativní, a tedy nekonvenční metoda* změny základních smluv. Analýza tří zmíněných konventních shromáždění poukázala na to, co je pro tuto metodu typické a co ji současně odlišuje od metody IGC:

- 1) Konventy zatím byly svolány vždy ad hoc. Pokaždé to bylo za účelem řešení problému, který měl ústavní implikace a vyžadoval odpolitizovanější fórum než IGC. Mandát konventu byl vždy předem definován a neprolínal se s jiným konventním shromážděním.
- 2) Konvent je obecně shromážděním projednávajícím vysoce expertní a komplexní záležitosti, které se stejně jako IGC setkávají s neznalostí a/nebo nezájmem široké veřejnosti.
- 3) Konvent je daleko otevřenějším shromážděním než IGC. Mísí se v něm metody parlamentních rozprav a diplomatického vyjednávání. Jeho práce se účastní široké spektrum zainteresovaných stran (*stakeholders*). Umožňuje tím o něco jasnější profilaci EU v domácím kontextu. Jde o jednorázové shromáždění, které nevytváří žádnou paralelní strukturu k institucím EU.

Naše analýza naznačila, že především Konvent o budoucnosti Evropy měl a v mnoha ohledech dosvědčil ambici soustředit se na střednědobou vizi fungování EU, nikoli pouze na bezprostřední budoucnost. Jeho pracovní metody, způsob fungování a komplexnost prostředí i projednávané problematiky jej tlačily spíše do roviny založené na argumentech a přesvědčování než do roviny vyjednávání o rigidních postojích. Účastníci konventu tak postoje svých zemí obvykle neprezentovali jako „červené linie“, které za žádných okolností nesmějí překročit, ale spíše jako logické argumenty (např. české vládní stanovisko připouštějící zrušení rotačního předsednictví za podmínky spravedlivého týmového předsednictví v Radě). Zároveň se ovšem prokazovalo, že čím více se jednání konventu blížilo závěru a následné IGC, tím více rostlo (především u zástupců vlád) vědomí

JAK UTVÁŘET EVROPU: KONVENČNĚ NEBO KONVETNĚ?

bezprostředního a krátkodobého prospěchu. Diskurz i jednání se proto opět překlápěly z roviny argumentativní a přesvědčovací do roviny klasického vyjednávání.

Základním předpokladem argumentativního a přesvědčovacího modelu je symetrie aktérů. Tato podmínka nebyla ani u jednoho ze zkoumaných konventních shromáždění splněna a právě pracovní procedury a autoritativní, místy manipulativní chování Prezidenta Konventu o budoucnosti Evropy a jeho sekretariátu s významným vlivem na dění v plénu vzbudily nejčastější a nejhlasitější kritiku. Za všechny lze uvést příklad dubnového návrhu ústavy vypracovaného předsednictvem. Tento návrh jen v naprosto minimální míře reflektoval požadavky konventního pléna. Stejně tak byl u posledního konventu omezen (asymetricky rozdělen) přístup k informacím, jejichž komplexnost již tak dalece přesahovala tradiční (bilaterální) vyjednávání.

Scénáře možného využití metody konventu

V zásadě si lze představit přinejmenším tři různé scénáře budoucího použití metody konventu při jednání o změnách smluv ES/EU.

Konzervativní scénář	Umírněný scénář	Progresivní scénář
metoda konventu jako unikátní metoda používaná jen velmi zřídka, anebo vůbec	metoda konventu jako příprava jednání budoucích IGC	metoda konventu jako alternativa k jednání na IGC

Konzervativní scénář metodu konventu chápe jako unikátní model, který bude **v budoucnu používán jen velmi zřídka, anebo vůbec**. Takový scénář by mohl nastat v situaci, kdy by se prokázalo, že konvent není schopen nijak přispět k lepšímu uchopení problematiky změny smluv a že nepřispívá ani k překonání demokratického deficitu Unie. Tento scénář, který je obvykle považován za optimální eurorealistickými politickými stranami, zároveň ponechává rozhodování jednoznačně v rukou vlád členských zemí. Konzervativní scénář proto znamená nezmenšený budoucí vliv mezivládního prvku na fungování EU. Lze se dokonce oprávněně domnívat, že pokud by pokračoval trend rostoucí

frekvence IGC z posledních dvou desetiletí, význam mezivládního prvku by podle konzervativního scénáře ještě dále narostl.

Druhou možností je scénář **progresivní**. Podle něj bude naopak **význam IGC v budoucnu průběžně upadat, takže ji postupně metoda konventu jako efektivnější nástroj nahradí**. Prvním předpokladem realizace progresivního scénáře je především přetrvávající demokratický deficit, na jehož léčbu nenajdou budoucí IGC adekvátní prostředky. Poslední IGC ovšem usilovaly o zvýšení transparentnosti vlastního jednání, např. formou tiskových konferencí či zveřejňováním dokumentů na internetu. Tyto prostředky ke zvýšení transparentnosti jsou však častěji oceňovány odbornou veřejností, zatímco u obyvatelstva členských zemí jako takového zůstává nedůvěra vůči evropské integraci značná. Jakkoli evropští občané požadují transparentci, evropská témata jsou jak pro ně, tak pro národní média převážně neatraktivní.

Druhým předpokladem je, že nedostatečnou transparentnost IGC dokáže odstranit právě metoda konventu. Budoucí konventy by navíc musely nabídnout dostatečně efektivní výstupy, které by následně získaly většinovou podporu v jednotlivých členských zemích. Navíc by se musely výrazně zlepšit pracovní postupy konventu a funkce předsednictva respektive přípravného výboru a sekretariátu. Splnění všech těchto kritérií současně je natolik náročné, že tento scénář nepovažujeme za příliš pravděpodobný.

Třetí, a podle našeho názoru nejpravděpodobnější scénář představuje **umírněný model kombinace metody konventu a metody IGC**. Podle tohoto scénáře by konvent sloužil jako místo k předjednání nejdůležitějších otázek, jimž se následně bude věnovat IGC. Na jedné straně by tak byly do jednání o změně smluv zapojeny nejen vlády, ale i národní parlamenty, představitelé evropských institucí, nevládní organizace, apod. Jednání by tedy bylo reprezentativnější, navíc ne všichni účastníci by byli pod přímým vnitřním tlakem chovat se tak, aby si zajistili znovuzvolení (pro tento úkol). Na straně druhé by konečné rozhodnutí bylo v rukou IGC, která by tímto způsobem zajistila výslednému produktu dostatečnou politickou podporu při ratifikaci v parlamentech členských zemí.

Velký vliv na frekvenci použití této kombinace ovšem bude mít také výsledek jednání současné IGC. Především bude hrát roli to, do jaké míry se bude výsledné znění Ústavní smlouvy držet textu předloženého Konventem o budoucnosti Evropy. Již dnes je ale zřejmé, že pokud by konvent dostatečně dobře připravil základní body pro jednání IGC, zvýšila by se akceschopnost IGC samotné.

Konvent je **unikátní kombinací parlamentních a diplomatických metod**, jehož výhodou je větší pestrost, transparentnost, reprezentativnost a otevřenost, ovšem jeho mandát

JAK UTVÁŘET EVROPU: KONVENČNĚ NEBO KONVETNĚ?

je vždy nutně omezený a měl by zůstat v rovině poradní, přípravné či korekční, nikoli primárně normotvorné. **Konvent lze tedy v činnosti EU vnímat jako posun od „technicko-diplomatického“ k „parlamentně-diplomatickému“ modelu.**

Doporučení pro ČR

- 1. Pro ČR by bylo optimální stavět se za umírněný scénář, kombinující konventní a mezivládní typ vyjednávání.** Na jedné straně totiž konventní jednání poskytuje ČR jako středně velké zemi možnost ovlivnit výsledek v nesrovnatelně větší míře, než pokud by reforma probíhala tradičním způsobem. Na straně druhé se ovšem IGC jeví jako nezbytný prvek reformního procesu, jelikož mu dodává dostatečnou legitimitu.
- 2. ČR by měla usilovat o to, aby kombinace konventu a IGC bylo využíváno pokud možno co nejméně respektive s rozumnější frekvencí, než s jakou byly v posledních dvou desetiletích pořádány IGC. Nebylo by moudré ani výhodné uspořádat, jak bylo navrženo, další konvent již za cca pět let, aby zhodnotil pokrok, kterého Unie v zavádění ustanovení Ústavní smlouvy do praxe dosáhla. Přesto si lze v řádu desetiletí představit konvent řešící otázky pramenící nejen z rozšiřování EU, ale i s ohledem na nové globální prostředí a vnitřní situaci v EU.**
- 3. Institucionalizace konventu by byla spíše ke škodě věci.** Institucionální architektura a procedurální vazby EU by se tím jen dále zkomplikovaly. To by navíc rozhodně nezvýšilo legitimitu a transparentnost EU v očích občanů nových členských zemí.
- 4. Konvent by měl být „předsmulovní“ fází při projednávání zásadních otázek.** Díky velkorysejšímu časovému rámci a větší intenzitě setkání a diskusí se totiž soustředí na hledání konsenzu. Závěrečné vyjednávání by se však mělo nechat na IGC. Pro tvorbu a odsouhlasení základních smluv EU bez následného schválení IGC totiž konvent nedisponuje dostatečnou legitimitou.
- 5. Vzhledem k tomu, že na posledním konventu hráli silnější roli zástupci vlád, lze ČR doporučit, aby se zasazovala o výraznější zapojení zástupců národních parlamentů a Evropského parlamentu. Tím by vzrostla demokratická legitimita celého jednání.**
- 6. Kopírování procedur Konventu o budoucnosti Evropy by malé a středně velké země včetně ČR znevýhodňovalo. Na Konventu se totiž objevovaly prvky informační asymetrie v neprospěch ČR, přítomna byla dokonce manipulace návrhů ve prospěch velkých států. Bude-li tedy v budoucnu konvent opět svolán, ČR by měla usilovat o přesnější definici a vymezení pravomocí předsednictva, oddělení funkcí předsednictva a přípravného výboru, zprůhlednění role sekretariátu a zkvalitnění pracovních postupů konventu.**

