

ZE ŽIVOTA FAKULTY

Veřejné slyšení k budoucí podobě EU

Jan Kysela*

„Mnoho parlamentů převzalo veřejná slyšení (*Hearings*) podle amerického vzoru, a to k větší transparentnosti vlivu zájmových skupin a silnějšímu zainteresování medií a občanů na zákonodárném procesu“, píše *Klaus von Beyme*.¹ *Max Weber* označuje veřejná slyšení, resp. parlamentní ankety, jako „pokus parlamentu opatřovat si sám informace přímo od interesentů“, tj. soukromohospodářských subjektů s důvěrnou znalostí konkrétní matérie, čímž se snižuje informační deficit parlamentu činící jej závislým na byrokracií.²

V českém parlamentním prostředí se veřejná slyšení objevila po ustavení Senátu. Pojem sám – *public hearing* – pochází z USA, u nás je však používán v poněkud odlišném smyslu. Institut veřejných slyšení zakotvený v zákoně č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, je zřetelně inspirován úpravou anket v jednacím řádu rakouské Spolkové rady; je však pojat stručněji. Jeho smyslem je otevřít parlamentní půdu hlasu osob znalých věci a přitom stojících mimo parlament.

Nás zde však nezajímá ani jinak nesporně zajímavý institut veřejných slyšení, jako spíše konkrétní veřejné slyšení s názvem „*Český pohled na budoucí podobu EU*“. Dne 1. listopadu 2001 je uspořádal senátní výbor pro evropskou integraci.

Jednání zahájil předseda výboru senátor **Jiří Skalický**. Na základě výzvy summitu v Göteborgu by měly členské i kandidátské země informovat belgické předsednictví o průběhu národní debaty o budoucnosti Evropské unie (dále jen „EU“). K oživení, možná dokonce i k vyvolání takové diskuse u nás pořádá výbor veřejné slyšení, v jehož první části by měly své pohledy prezentovat parlamentní politické strany, a v části druhé by měla odeznít vystoupení mimo Parlament stojících odborníků.

Jako první vystoupil za vládní ČSSD ministr zahraničních věcí **Jan Kavan**. ČSSD označil za proevropskou stranu považující EU za jednu z rozhodujících sil v celosvětovém kontextu, čehož dokladem jsou i rezoluce jejího XXX. sjezdu. Sjezdové rezoluce podporují vstup ČR do EU v první vlně rozšiřování, tzn. s výhledem na účast ve volbách do Evropského parlamentu v roce 2004. EU považují za společenství rovnou

právních států, mezi nimiž má své místo i ČR. Výhody z členství, např. zmenšování sociálně ekonomických rozdílů mezi domácími regiony, daleko převýší eventuální negativní dopady. Ekonomická integrace Evropy nicméně musí být doprovázena integrací politikou a bezpečností, tzn. posilováním demokratických a federativních prvků při zajištění národní a kulturní svébytnosti. Znamená to mj. posílení Evropského parlamentu (dále jen „EP“) a Komise, resp. komunitární spolupráce vůbec. Diskuse o delimitaci kompetencí a Ústavě EU by spolu s její demokratizací mohly přispět k posílení evropské identity. Za tím účelem však EU nesmí stagnovat, naopak musí kombinovat rozšiřování s prohlubováním.

Přístup KSČM prezentoval poslanec **Jiří Maštálka**. Cílovou podobu EU definoval adjektivy bezpečná, mírová, otevřená, spolupracující, funkční a sociální. Evropská bezpečnost by měla být založena na respektu k mezinárodnímu právu, spolupráci s OSN a OBSE, jejichž pomocí lze Evropu otevírat např. také vůči Rusku, a nikoliv opevňovat. Fungování EU by mělo být limitováno výčtem komunitárních kompetencí, garantujícím svébytnost národních států, byť může jít o svébytnost v rámci federace. Tomu neprotiřící důraz na společnou zahraniční politiku, spíše naopak. Pro KSČM je nicméně podstatné také dodržování minimálního sociálního standardu – bez něj by evropská myšlenka nebyla úplná. Závěrem řečník konstatoval, že národní zájem ČR nelze obhájit mimo rámec EU.

Jako třetí vystoupil stínový ministr zahraničí ODS poslanec **Jan Zahradil**. Klíčovou otázkou, totiž zda do EU vůbec vstoupit, považuje za dávno zodpovězenou. V zásadě totéž platí i o okamžiku a podmínkách vstupu. Preferována byla rychlost; podmínky jsou definovány EU mj. v sadě přechodných období limitujících realizaci základních svobod. Za ODS odmítl federalizaci EU v dimenzích fiskální, právní a politické unie; bližší je mu model konfederální. Za přitakání tomuto směru považuje i závěry summitu v Nice. Podobné hlasy, včetně zakotvení možnosti vystoupení z EU, se ozývají např. i z německé CDU. Rozšiřování EU nelze jednoduše kombinovat s jejím prohlubováním, naopak

* JUDr. Jan Kysela, Ph.D., Kancelář Senátu, Právnická fakulta UK v Praze

¹ BEYME, K. VON: Die Parlamentarische Demokratie. Entstehung und Funktionsweise 1789–1999 (Wiesbaden, 3. vyd. 1999), str. 232.

² WEBER, M.: Autorita, etika a společnost. Pohled sociologa do dějin (Praha, 1997), str. 85–86.

vzroste tlak na větší flexibilitu jak diferencovaných forem spolupráce, tak rozhodovacích mechanismů. Myšlenka lineárního vývoje je bezesporu překonaná i pokud jde o nevyhnutelnost prohlubování EU, není si tedy třeba zoufat nad zachováním významného veta národních států. Smluvní základ EU by měl být stručný a jasný, tedy přesný opak Charty základních práv a svobod. Pokud jde o instituce, exekutivou by měla být Rada EU s Komisí jako „sekretariátem“. Vzhledem k problematickému definování evropské identity se EP těžko stane parlamentem v obvyklém smyslu slova, není proto příliš žádoucí jej posilovat. Přes počáteční odpor si řečník osvojil myšlenku druhé komory delegované národními parlamenty, a to dokonce druhé komory velmi silné, třeba i s právem vetovat rozhodnutí Evropského soudního dvora (dále jen „ESD“).

Podle senátora Josefa Zieleniece, stínového ministra zahraničí Čtyřkoalice, nelze zapomínat na hodnotová východiska integrace Evropy jako kulturní reality. Individuální svoboda a lidská práva jsou jednou stranou mince, politicko-liberální uspořádání státního života a volný trh stranou druhou. Globalizace umocňuje vědomí společné identity Evropanů a současně je stimuluje k aktivitě ve světové politice v roli rovnoprávného partnera a spojence USA. Ekonomické síle EU musí odpovídat síla politická; k tomu má mj. přispět reforma institucí. Při jejím koncipování je však třeba zohledňovat jak princip efektivity, tak princip demokratičnosti. Demokratický deficit EU (technokratické kompromisy) je v dlouhodobém horizontu překážkou formování evropské identity. Závěrem se řečník vyslovil pro posilování komunitárních rozhodovacích procedur spojených s jasnějším provázáním rozhodování voličů a orgánů EU.

Po úvodních vystoupeních následoval blok dotazů a odpovědí. Poslanec Maštálka mj. vymezil národní zájem jako „minimum nepřátel, maximum přátel, do všech stran vyrovnané vztahy a existenci fixovanou mezinárodním právem“.

Poslanec Zahradil mluvil o nutnosti správného „namíchání“ prvků komunitární a mezivládní spolupráce. Pokud jde o myšlenku evropského senátu, měl by smysl jen jako silná komora; přehlasování rozhodnutí ESD by připadalo v úvahu při interpretaci ústavních dokumentů, pokud by byly formulovány tak vágně, že by umožňovaly skryté posilování EU na úkor národních států. Národní zájmy rozlišil na politické (rozšiřování prostoru svobody, tržního hospodářství a vlády práva; rozvoj národní identity a mezinárodního řádu rovných států), bezpečnostní (územní celistvost, nezávislost a bezpečnost ČR) a hospodářské (prosperita a otevírání trhů). Přitakal myšlenku explicitního garantování možnosti vystoupit z EU.

Ministr Kavan rozdělil národní zájmy na životní (existence suverénního státu, zachování demokracie a územní celistvosti) a strategické (vytváření příznivého mezinárodního prostředí, integrace do bezpečnostních a ekonomických struktur umožňujících reali-

zovat cíle zahraniční politiky státu). Mezi strategické zájmy tak patří také zvyšování hospodářské konkurenceschopnosti, účinný postup proti globálním hrozbám atd.

Podle senátora Zieleniece je výhodou nové ústavní smlouvy už jasné vymezení kompetencí mezi národními státy a EU a jejími orgány navzájem. Považba evropské integrace znemožňuje jednoznačně definovat cílový stav; jde tak spíše o posilování určitých, v tomto případě komunitárních prvků. Není ale možné usilovat o demokratizaci bez federalizace. Podobně propojené vidí monetární a fiskální politiku.

Po tomto bloku následovala vystoupení pozvaných odborníků. S tématem „*Dosavadní evropská diskuse o budoucnosti Evropy*“ vystoupila Lenka Rovná z Fakulty sociálních věd UK. Summit Evropské rady v Nice přijal mj. deklaraci o budoucnosti EU, v níž vyzývá k diskusi o budoucnosti Evropy, která by se měla týkat vztahu EU a jejich členských států, statutu Charty základních práv a svobod, zjednodušení základních smluv a role národních parlamentů. To vše má vést k posílení demokratické legitimacy EU. Prvním významným debatérem se stal německý ministr zahraničí Joschka Fischer, podle jehož soudu je úkolem EU integrovat země střední a východní Evropy; k tomu je třeba dokončení politické integrace, resp. evropské federace. Fischer doporučil vytvoření dvoukomorového parlamentu s jednou komorou volenou národními parlamenty a druhou komorou zastupující paritně či proporcionalně státy. Rada EU by se spolu s Komisí proměnily ve vládu, vedle níž by stál přímo volený prezident. Poněkud odlišný je názor kancléře Gerharda Schrödera. Dvoukomorový parlament by sestával ze současného, avšak posíleného EP a druhé komory, jež by vznikla transformací Rady EU; exekutivou by měla být Komise. Kompetence EU je třeba stále poměřovat principem subsidiarity. Výraznější přihlášení se k federaci národních států a evropské ústavě je možné zaznamenat ze strany Jacquese Chiraca a Lionela Jospina, jenž mj. uvažují o vytvoření permanentní konference národních parlamentů. Naopak Tony Blair se blíží spíše pólu mezivládní spolupráce, což je ovšem mnohem více než jen zóna volného trhu. Garancí zachování národních zájmů by mj. měla být druhá komora obsídlaná národními parlamenty. Evropa má být supervelmocí, nikoliv superstátem. Kromě osobností již uvedených se do diskuse zapojili i státníci zemí Beneluxu, Švédska či Itálie. Obecná shoda panuje na redefinování úlohy evropských institucí zakotvené v ústavním dokumentu. Projekt federace národních států se jeví být mezičlánkem mezi federalismem Schröderovým a mezivládním akcentem Blairovým; v budoucnu nicméně bude třeba používané pojmy jasné vymezit.

Josef Kreuter, bývalý velvyslanec při EU, referoval na téma „*Jakou úlohu hraje národní zájmy v současné diskusi o budoucí podobě EU*“. Diskuse o budoucnosti EU je totiž samozřejmě ovlivněna střetávacím zájmem států a v jejich rámci i politických stran,

kteří v minulosti EU považovaly za další nástroj k prosazení svých vlastních cílů. V současnosti můžeme rozlišit přístup německý, francouzský, britský a malých států. Německo je země se zájmy evropskými, která je svou vlastní historií zainteresována na federalizaci EU. Naproti tomu má Francie „planetární vidění světových problémů“; jinak vnímá ve světovém kontextu Evropu a své místo v ní. Podobně i Velká Británie má tisíciletou historii a celosvětové zájmy, nicméně je vůči EU poněkud distancovanější. Malé země nejsou homogenní skupinou: některé jsou zainteresovány na posilování nadnárodních prvků (Benelux), jiné jsou podstatně rezervovanější (Dánsko). Rozšiřování EU s sebou přineslo výraznější heterogenitu zájmů. Tím je také komplikováno úsilí stát se po ústupu Ruska ze střední Evropy globálním hráčem. Proto je zahraniční politika založena na mezivládní spolupráci uvolňující Francii a Velké Británii ruce.

Dalším řečníkem byl Petr Drulák z Ústavu mezinárodních vztahů s příspěvkem nazvaným „*Reforma institucí a otázka kompetence*“. Institucionální rámec EU má odpovídat požadavkům demokratičnosti, efektivnosti a otevřenosti integračního procesu. Vypořádat se je třeba s dostačivostí stávajících institucí jak v podmínkách rozšíření, tak narůstajících kompetencí. Celá diskuse má dimenzi strategickou (struktura institucí a jejich vztah k členským státům) a operativní (zastoupení států v orgánech a jejich vzájemné vztahy). Prohánají jí přístupy komunitární, krystalicky vyjádřený pouze u EP, a mezivládní, ztělesněný zejména Radou EU. Komunitární přístup posiluje Komisi a – jako terapie demokratického deficitu – EP, přístup mezivládní naopak Radu EU a národní parlamenty. Oba přístupy mají dopad také na rozdělení kompetencí EU a členských států. Jakýmsi kompromisem je koncipování evropských politik na mezivládním základu.

Poslední dva tematické bloky byly věnovány evropské ústavě a roli parlamentů. Jiří Zemánek z Právnické fakulty UK přednesl referát na téma „*Eventuality přijetí Ústavy EU*“. Jestliže se dosavadní mezivládní konference zabývaly otázkami vnitřního trhu a dílčími politikami EU, před tou příští je úkol vypořádat se s budoucností této instituce. Prohlubuje se totiž napětí mezi úkoly a pravomocemi evropských orgánů, které bylo dlouho tlumeno extensivní soudní interpretací zakládacích smluv. Rovněž jejich novelizování Jednotným evropským aktem a dalšími revizemi je problematické vzhledem ke komplikovanému vnitrostátnímu projednávání. Za konstituční principy řečník označil např. ty, jež se týkají vlastnosti komunitárního práva, evropského občanství, posílené úlohy EP apod. Jde tak vlastně i o to, zda ústava má být pouze kodifikací existujících principů, anebo zda má být něčím více. Podle odpovědi na tuto otázku lze rozlišit přístup usilující o pouhé zjednodušení smluv, další přístup odlišující zásadní a ostatní ustanovení, přičemž vnitrostátního projednávání by bylo třeba pouze u změn zásadních, a konečně přístup třetí

umožňující různý stupeň integrace tím, že by dokumenty prohlubující EU vázaly pouze státy, jež si přejí být jimi vázány.

Lenka Pítrová z Parlamentního institutu referovala jednak o „*Chartě základních práv a svobod*“, jednak o „*Úloze parlamentů*“. Podle jejího soudu je podoba Charty výsledkem kompromisu. Garance lidských práv nicméně ESD formuloval již začátkem 80. let; o vytvoření jejího katalogu usiloval EP již v roce 1973 a v řadě následujících deklarací, přičemž v roce 1989 již v tomto katalogu spatřoval základ budoucí Ústavy. V revizích zakládacích smluv se objevily odkazy na Evropskou úmluvu, jakož i na konstitutivní hodnoty EU (čl. 7 SEU). Při rozhodování mezi ratifikací Evropské úmluvy a zpracováním vlastní charty byla dána přednost druhé možnosti; její realizaci byl pověřen zvláštní konvent, složený mj. z národních parlamentářů. Charta vcelku neobvykle propojuje základní práva, rozšířená ve srovnání s Evropskou úmluvou např. o garance lidské důstojnosti, s právy sociálními. Sociální práva, tj. práva subjektivní, byla odlišena od sociálních principů, tj. programových vět. Charta je doplněna přílohou, jež je vlastně komentářem jednotlivých ustanovení snažícím se mj. překlenout možné rozpory mezi ESD a Evropským soudem pro lidská práva. Jakkoliv je Charta dosud „jen“ deklarací, předpokládá se její právní závaznost.

Pokud jde o druhé téma, platí, že vztah mezi posílením, resp. marginalizací EP a národních parlamentů není jednoznačný a jednosměrný. Vývoj v 80. letech vedl k oslabení národních parlamentů bez kompenzace v podobě posílení EP. Od Maastrichtu jsme svědky procesu reparlamentarizace na obou úrovních. Modely působení národních parlamentů jsou různé, přecházejí nicméně z oblastí prvního pilíře do dalších dvou, a to nejen v podobě kontroly dokumentů, ale ve vládou zprostředkovaném zapojení se do činnosti Rady EU.

Posledním řečníkem byl Štěpán Pecháček z Parlamentního institutu s příspěvkem nazvaným „*Evropský parlament a evropské politické strany*“. Poslední mezivládní konference se zabývala převážně statusem Komise a Rady EU; EU je ostatně podle řečníkova soudu dosud exekutivním seskupením. V souvislosti s EP se nicméně otevřela diskuse o legitimitě evropských orgánů a EP samotného; jeho posilování je výrazem komunitárních tendencí. Před summitem v Nice se diskutovalo o postavení politických stran na evropské úrovni, resp. o jejich financování. Komise navíc ve shodě s EP navrhovala volbu části poslanců EP v celoevropském volebním obvodu, čímž by se zdůraznilo přímé zastupování evropského lidu, a nikoliv lidu členských států.

Po posledním vystoupení následovala diskuse, v jejímž průběhu např. Jiří Musil demonstroval pomocí statistických dat proces homogenizace západoevropských společností, bez něž podstatu integrace nepochopíme, Š. Pecháček rozlišil politické frakce v EP od federací evropských stran atd. Jednání ukončil se-

nátor Skalický oceněním dialogické formy vystoupení politiků a zajímavých podnětů ze strany odborné veřejnosti.

Ze stenozáznamu veřejného slyšení, jež podle sou-

du autora této zprávy zcela splnilo svůj účel, tj. propojilo politický a odborný diskurs na dané téma, bude vyroben pracovní materiál jsoucí zájemcům k dispozici v sekretariátu pořádatelického výboru.