

# Nové Evropské společenství

*The New European Community. Decisionmaking and Institutional Change. Edited by Robert O. Keohane and Stanley Hoffmann. Harvard University, Westview Press, USA 1991, 208 stran, ISBN 0-8133-8270-X.*

Sborník *The New European Community* (Nové Evropské společenství), obsahující šest studií o integračním procesu Evropského společenství, poskytuje přehled o nedávném vývoji institucí ES. Prospěšný je jistě jak pro ty, kteří hledají uvedení do této problematiky, tak pro experty, protože jim přiblíží velmi široký okruh příslušného výzkumu a dokumentace a poskytne jim základ pro současné diskuze o budoucím institucionálním vývoji Evropského společenství.

Bezprostředním podnětem pro vydání této knihy, jak se uvádí v předmluvě, bylo přijetí Jednotného evropského aktu (the Single European Act; JEA) a jím vyprovokované diskuze na seminářích, zahájených v červnu 1988. JEA se stal zdrojem výzkumu na projektu o „dynamice evropské integrace“ pro konferenci ve Florencii v září 1989, který během akademického roku 1989–1990 pokračoval na téma „Evropské instituce a jejich vývoj“. Studie vypracované právě v této oblasti jsou obsahem tohoto sborníku. Pomocí politického a ekonomického, mezinárodního a vnitřního vývoje zdůvodňují, popisují a interpretují projednávání, přijetí a uskutečňování JEA a jej provázející institucionální změny.

První studie profesorů Harvardské univerzity Roberta O. Keohaneho a Stanleje Hoffmanna, nazvaná *Institucionální změna v Evropě v 80. letech*, umísťuje evropské institucionální změny do širšího globálního rámce. Vyzdvihuje to, v čem se dnešní Evropa liší od Evropy v roce 1938. Dnes „poprvé od 2. světové války je »Evropa« právě tak politickou, jako geografickou realitou“. Institucionální transformace západní Evropy ze svárli-vých národních států do částečně sloučeného společenství probíhala ve stínu studené války. První pokusy o prosazení jednoty byly inspirovány přáním zabránit opakování druhé světové války.

Tyto skutečnosti autoři vidí spíše jako zastrašující podmínku integrace. Podle jejich názoru na urychlení změn měla podstatný vliv světová politicko-hospodářská situace a konkurenční tlaky, vyvolané její transformací. Autoři to dokazují vývojem ES od vytvoření společného trhu v roce 1958, kdy nesmírně vzrostl a odpovídajícím způsobem se měnil mezinárodní obchod a finance. Význam JEA spatřují především v tom, že „dramaticky zvrátil předpovědi eurosklerózy“ jak jednáním, tak svou konečnou ratifikací počátkem roku 1987.

Autoři podrobně analyzují ES v období neustálých změn v 70. a 80. letech, kdy významnou úlohu hrál převod pravomocí členských států na instituce ES, jejichž pravomoc pochází z jejich členských vlád. Jde o „dělení se o suverenitu, převod zákonné pravomoci států nad vnitřními a zahraničními záležitostmi do ES jako celku, i když ne do nadnárodních orgánů jako takových“. V této souvislosti je hodnocena úspěšnost různých hypotéz změn v Evropě a spekulací o budoucnosti JEA.

Druhá studie Andrewa Moravcsika, člena Harvardské univerzity, nazvaná *Projednávání Jednotného evropského aktu*, hodnotí historii jednání o JEA, která vedla k jeho schválení Evropskou radou v únoru 1968. Vykládá výsledky zkoumání teorií mezinárodní spolupráce, odpovídá na otázky o načasování a obsahu reformního balíku. Vysvětluje, proč měla tato reforma úspěch, když mnoho předchozích snah skončilo nezdarem. Zpochybňuje prominentní názor, že institucionální reforma byla záležitostí elitní aliance předních úředníků ES s panevropskými zájmovými podnikatelskými skupinami.

Studie dokazuje, že „reforma ES spočívala na mezistátních jednáních mezi Velkou Británií, Francií a Německem“, kdy tyto státy těžce hledaly nejnižšího společného jmenovatele – ochranu národní suverenity. Historie iniciativy 1992 je cestou k vrcholu „europe-

simizmu", přes Genscher-Columbovu iniciativu v roce 1981 k rozhodujícímu obratu v lednu 1984 s nástupem Francie do předsednictví ES. F. Mitterrand zdůrazňoval „ekonomickou povahu probíhající krize a rozpracoval vizi budoucího ES jako nástroje pro boj proti ekonomického poklesu v Evropě“. Delorsovy projevy začaly spojovat vnitřní liberalizaci s rozhodovacím systémem, jehož změna vyžadovala změnit Římskou smlouvu. Na summitu v Miláně v červnu 1985 byla jednomyslně schválena „Bílá kniha“. V únoru 1986 byl podepsán JEA, spojující „liberalizaci evropského trhu s procedurální reformou“, tj. vytvoření „oblasti bez vnitřních hranic, v níž je zajištěn volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu“, a procedurální reforma určená k tomu, aby rozhodování v řídicím orgánu ES bylo produktivnější.

Autor vyhodnocuje interpretace jednání, nadnárodní institucionalismus, neofunkcionalismus, mezivládní institucionalismus a domácí politiky. Dokazuje, že mezivládní institucionalismus poskytuje významné místo nadnárodním institucím při mezistátních vyjednáváních, která jsou základnou pro obnovenou integraci. „... primárním zdrojem pro integraci jsou zájmy států samotných a relativní pravomoc, kterou každý přináší do Bruselu.“ Velký prostor se tu uvolňuje pro další vědecký výzkum mezinárodních důsledků evropských „domácích“ politik.

Třetí studie Petera Ludlowa, ředitele Střediska pro studia evropské politiky v Bruselu, nazvaná *Evropská komise*, vyzdvihuje skutečnost, že Komise byla iniciátorem dalekosáhlých změn spojených s programem 1992, že na mezinárodní scéně byla privilegovaným partnerem administrativy USA, která v roce 1989 přezkoumala svou východní politiku, dále byla koordinátorem a průkopníkem západní pomoci při rekonstrukci střední a východní Evropy, nástrojem určeným Evropskou radou k přezkoumání strategie ES vůči bývalému Sovětskému svazu, štítem i magnetem pro blízké i vzdálené vlády, které chtěly vytvářet nové a lepší vztahy s novou Evropou.

Ludlow poukazuje na to, že u Komise nedošlo k žádné změně v její konstituční úloze ani k žádné zásadní restrukturalizaci. Ústředním tématem jeho studie je proto „kuriózní kombinace kontinuity a změny“. Pojednává o organizaci a funkcích Komise, jak byly původně koncipovány Římskou smlouvou a postupně rozvíjeny. Zvláštní pozornost věnuje funkční orientaci smluv, které poskytují konstituční základnu ES, členům a organizaci Komise, funkcím a úkolům jejího politického managementu, který jí úzce zapojuje do styků s politickým vedením a byrokraciemi členských států.

„Dynamika nového Společenství“ je zde analyzována zkoumáním transformace agendy a změn v „partnerských institucích“ (v Radě a Evropském parlamentu) a vlivu Jacquese Delorse, předsedy Komise od roku 1985. Autor se domnívá, že se Komise nedávno dostala až za limity své kapacity, a proto navrhuje možné priority a jejich řešení. „Kdyby nebyla Komise vybavena jak pravomocí, tak prostředky pro uskutečňování funkcí, které si přisvojila v důsledku kombinace změn v evropském a mezinárodním systému a imaginativních schopností vedení, mohla by se nynější renezanace ukázat klamnou“, protože v devadesátých letech reálné ohrožení racionální vlády v Evropě „pochází od národních vlád předstírajících, že stále ještě mají pravomoci, které ztratily, a odmítajících se usilovně zaměřit na racionální redistribuci prostředků, aby zajistily, že odpovědnosti, které již nemohou nést na svých bedrech samy, budou vykonávány efektivně“.

Čtvrtá studie Wolfganga Wesselse, výzkumného pracovníka Institutu pro evropskou politiku v Bonnu, nazvaná *Rada ES: rozhodovací centrum Společenství*, se zaměřuje více na Radu ES (též Rada ministrů) než na Evropskou radu (institucionalizovaný summit šéfů států a vlád zřízený v roce 1974 a později kodifikovaný JEA). Římská smlouva zřídila Radu jako konečné místo rozhodování ES o všech hlavních otázkách. V poslední čtvrtině našeho století rozhodovací váha ES značně vzrostla a jeho legislativa se rozšířila zejména po vstupu JEA v platnost.

Autor zdůrazňuje, že historii a činnost Rady lze vysvětlit pouze se znalostí vývoje jejího národního a mezinárodního prostředí. „Rada sama o sobě je důležitou silou v politickém systému ES a v širším západoevropském systému.“ Je úzce spjata s podstatnými

poválečnými změnami v západoevropských státech a s jejich pozicí i v mezinárodním systému. S tím úzce souvisí i základní dilema evropských států: Jak se vypořádat se vzájemnou závislostí při zajišťování ekonomické výkonnosti a poskytování sociálních služeb, které žádají evropské voliči?

Autor dále zkoumá vývoj Rady z časového hlediska a vztahy mezi Radou, Komisí a Evropským parlamentem. Rada jako součást dlouhodobého vývoje západní Evropy do „nového, sloučeného systému otevřených států“ nedosahuje ideálních standardů účinnosti a legitimacy, stejně jako jich nedosahují ani národní vlády.

Shirley Williams z Harvardské univerzity se v páté studii, nazvané *Suverenita a odpovědnost Evropského společenství*, věnuje čtyřem otázkám: O jaké suverénní pravomoci národní vlády přišly v období od založení ES? Jak dalece byl převod pravomoci na ES provázen veřejnou odpovědností za uplatňování těchto pravomocí? Jaký je „demokratický deficit“, definovaný jako propast mezi pravomocemi převedenými na ES a účinností dohledu a kontroly Evropským parlamentem? Co je třeba udělat, aby se zvýšila pravomoc a vliv Evropského parlamentu?

Shirley Williams dochází k závěru, že pokles odpovědnosti národních parlamentů nebyl kompenzován zvýšenou odpovědností Evropského parlamentu. „Comitology“, struktura poradních, regulačních a správních výborů, obsazených národními státními úředníky, je odpovědná národním vládám a ne institucím ES. Kontrola Evropským parlamentem je převážně vyloučena jak z tvorby politiky, tak z jejího uskutečňování. Nejlepším přístupem ke snížení „demokratického deficitu“ by proto bylo vytvořit v každé členské zemi výbor pro záležitosti ES, v němž by byli zastoupeni jak poslanci Evropského parlamentu, tak národní poslanci, a rozšířit a posílit spolurozhodovací pravomoci Evropského parlamentu.

Šestá studie G. Federica Manciniho, soudce Evropského soudního dvora v Lucemburku, nazvaná *Sestavování evropské ústavy*, neopouští žádné pochybnosti o tom, jakou úlohu sehrál Soudní dvůr při integraci Evropy a při vytváření evropské identity. Autor dokládá tento historický vývoj četnými soudními případy. Směr, jímž se ubírala otázka právního státu, se shoduje se sestavováním evropské ústavy. Hlavní snahou Soudního dvora bylo „konstitucionalizovat smlouvu“, dát kvazifederální evropské struktuře konstituční rámec, čemuž hlavně napomáhali dva mocní spojenci – národní soudy a Komise. Na konkrétních případech je posuzován vzájemný vztah Soudního dvora a Komise, Rady a Evropského parlamentu, jakož i vytváření klauzule nadřazenosti v systému ES. Soudní dvůr svými rozsudky napravoval to, že sestavovatelé Římské smlouvy ignorovali otázku občanství a nepředvívali potřebu ochraňovat lidská práva. Zdůrazňuje, že systém ES neuznává status společného občanství, že jednotlivci čerpají svá transnárodní práva ze svého konstitučního postavení jako státních příslušníků členského státu a ze svého funkčního statusu jako pracujících.

Po přijetí JEA přezkoumal Soudní dvůr svou filozofii – soudci již nemusí být v předvoji, když se demokracie prohlubuje a politici své požadavky prosazují. Jeho další vývoj vidí autor v rozšiřování aktivit do oblastí, které se dosud vyhýbají přizpůsobení kritériím ES, JEA, a to především pokud jde o vnitřní trh bez hranic a volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu. Zde má Soudní dvůr velký prostor pro ovlivňování ES jak pomocí nových předpisů, tak rozetínáním četných gordických uzlů.

Ernst B. Haas z kalifornské univerzity o této knize napsal, že žádná jiná studie tohoto rozsahu a kvality není v současné době k dispozici. Vydavatelé ji doporučují jako nepostradatelnou pomůcku pro studenty a odborníky na mezinárodní vztahy a evropská studia, jakož i pro vládní činitele a byznysmany, kteří chtějí pochopit a porozumět vývoji ES před a po roce 1992. Má samozřejmě nesmírný význam zejména pro země, které se na vstup do ES teprve připravují.

Kniha je vybavena bohatou dokumentací, seznamem zkratkových slov a zkratkem a velmi podrobným jmenným a věcným rejstříkem.