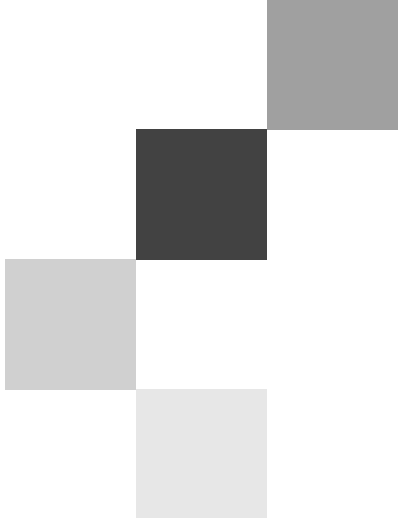


*Ivo Šlosarčík
Zuzana Kasáková
a kolektiv*

INSTITUCE EVROPSKÉ UNIE *a Lisabonská smlouva*



*Ivo Šlosarčík
Zuzana Kasáková
a kolektiv*



INSTITUCE EVROPSKÉ UNIE *a Lisabonská smlouva*

Upozornění pro čtenáře a uživatele této knihy

Všechna práva vyhrazena. Žádná část této tištěné či elektronické knihy nesmí být reprodukována a šířena v papírové, elektronické či jiné podobě bez předchozího písemného souhlasu nakladatele. Neoprávněné užití této knihy bude **trestně stíháno**.

Publikace vznikla v rámci programu P17 „Vědy o společnosti, politice a médiích ve výzvách doby“ řešeného na Fakultě sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze.

doc. JUDr. PhDr. Ivo Šlosarčík, LL.M., Ph.D.

PhDr. Zuzana Kasáková, Ph.D.

INSTITUCE EVROPSKÉ UNIE A LISABONSKÁ SMLOUVA

TIRÁŽ TIŠTĚNÉ KNIHY:**Autorský kolektiv:**

PhDr. Zuzana Kasáková, Ph.D.

doc. JUDr. PhDr. Ivo Šlosarčík, LL.M., Ph.D.

Eliška Tomalová, Ph.D.

Mgr. Jan Váška

Tomáš Weiss, Ph.D.

Vydala Grada Publishing, a.s.

U Průhonu 22, 170 00 Praha 7

tel.: +420 234 264 401, fax: +420 234 264 400

www.grada.cz

jako svou 5157. publikaci

Recenzoval:

PhDr. Petr Kaniok, Ph.D.

Odpovědná redaktorka Jana Kubínová

Sazba a zlom Vojtěch Kočí

Návrh a zpracování obálky Vojtěch Kočí

Počet stran 248

Vydání 1., 2013

Vytiskla Tiskárna PROTISK, s.r.o.

České Budějovice

© Grada Publishing, a.s., 2013

ISBN 978-80-247-3567-2

ELEKTRONICKÉ KNIHY:

ISBN 978-80-247-8496-0 (ve formátu PDF)

ISBN 978-80-247-8497-7 (ve formátu EPUB)



Obsah

Úvod: institucionální reforma jako neukončený proces	7
Evropská rada	15
Evropská rada před Lisabonskou smlouvou	15
Vliv rozšíření 2004 a 2007 na fungování Evropské rady	20
Reformy Evropské rady bez změn primárního práva	21
Změny Evropské rady podle Lisabonské smlouvy	23
Vývoj Evropské rady v postlisabonském režimu	30
Závěr	33
Rada Evropské unie	35
Rada EU před Lisabonskou smlouvou	37
Vliv rozšíření 2004 a 2007 na fungování Rady	43
Reformy Rady bez změn primárního práva	45
Změny Rady podle Lisabonské smlouvy	46
Vývoj Rady v postlisabonském režimu	59
Závěr	61
Evropská komise	65
Role Evropské komise v evropském integračním procesu	65
Vliv rozšíření v roce 2004 a 2007 na fungování Evropské komise	70
Změny Evropské komise podle Lisabonské smlouvy	79
Vývoj Evropské komise v postlisabonském režimu	85
Závěr	91
Evropský parlament	93
Role Evropského parlamentu v institucionálním systému	
Evropské unie před přijetím Lisabonské smlouvy	93
Vliv rozšíření 2004 a 2007 na fungování Evropského parlamentu	101

Reformy Evropského parlamentu bez změn primárního práva	110
Změny Evropského parlamentu podle Lisabonské smlouvy	119
Vývoj Evropského parlamentu v postlisabonském režimu	135
Závěr	149
Soudní systém Evropské unie	151
Charakter soudního systému Evropské unie	151
Vliv rozšíření v roce 2004 a 2007 na fungování soudů Evropské unie	153
Změny unijních soudů podle Lisabonské smlouvy	157
Chování unijních soudů v postlisabonském režimu	166
Závěr	172
Vysoký představitel Evropské unie a Evropská služba pro vnější činnost	173
Situace před Lisabonskou smlouvou	173
Vliv rozšíření v letech 2004 a 2007	183
Reformy bez změn primárního práva	185
Změny podle Lisabonské smlouvy	190
Vývoj v postlisabonském režimu	207
Závěr	211
Závěr: unijní instituce po Lisabonské smlouvě	213
English Summary	223
Bibliografie	225
Seznam zkratk	241
Rejstřík	243



Úvod: institucionální reforma jako neukončený proces

Ivo Šlosarčík

Kniha *Instituce Evropské unie a Lisabonská smlouva*, připravená autorským kolektivem z katedry západoevropských studií FSV UK, analyzuje z perspektivy nového institucionalismu změny Evropské unie po přijetí Lisabonské smlouvy. Při pohledu na poslední dekády vývoje evropské integrace se Evropská unie zdá být „odsouzena“ ke zdánlivě nekonečné linii institucionálních reforem a debata o institucích Evropské unie se táhne jako červená (či zlatomodrá) nit vyjednáváním o každé změně unijního smluvního rámce. Volání po reformě institucí se rovněž zdálo být typickou reakcí na každý závažnější problém, se kterým se Evropská unie střetla.

Již slavné „amsterodamské nedodělky“ požadující přijetí nové smlouvy před rozšířením Evropské unie na „dvacet či více členů“ se zaměřily na institucionální otázky. Požadována byla mimo jiné reforma Evropské komise a formátu hlasování kvalifikovanou většinou v Radě tak, aby expanze počtu členů nezablokovala schopnost obou institucí efektivně rozhodovat. Tento úkol byl formálně splněn přijetím Smlouvy z Nice, ale i její tvůrci si uvědomovali nedořešenost řady otázek evropské integrace a soustředili je do vlastních „nicejských nedodělků“. Ty se explicitně soustředily na „velké“ otázky integračního procesu (demokratická legitimita EU, zjednodušení smluv, větší akceschopnost EU v zahraniční politice, pozice Listiny základních práv EU) a reformu institucí přímo nezmiňovaly. V rámci vyjednávání o nové unijní smlouvě se ale institucionální otázky velice rychle staly klíčovým tématem.

Během Konventu o budoucnosti Evropy, který se konal v letech 2002–2003, přitáhly kontroverze o nových institucionálních aktérech Evropské unie většinu politické i mediální pozornosti. Stejně tak se na nastavení parametrů institucionálního rámce Evropské unie soustředily i jednotlivé iniciativy prezentované skupinami států nebo samotnými unijními institucemi (např. plán Penelopé). Ostatně i samotný Konvent byl institucionálním experimentem, který se pokusil překonat často kritizovanou netransparentnost vyjednávání změn evropského primárního práva v rámci tradičního formátu – mezivládní konference (IGC).

Institucionální otázky (konkrétně neshody o formát hlasování kvalifikovanou většinou v Radě) pak zablokovaly i první mezivládní konferenci navazující za italského předsednictví v roce 2003 na práci Konventu. Poté ustoupily do pozadí během ratifikační krize ve Francii a Nizozemsku v roce 2005, jen aby se znovu objevily při modifikaci označování nových unijních aktérů (využití staronového označení vysoký představitel místo titulu unijní ministr zahraničí) během přípravy Lisabonské smlouvy. A byly to opět institucionální otázky, tentokrát týkající se plánu na zmenšení Evropské komise a opuštění pravidla „jeden stát – jeden komisař“, které přispěly k odmítnutí Lisabonské smlouvy v prvním irském referendu v roce 2008.

S institucionální reformou Evropské unie byla zároveň spojena mimořádná očekávání. Častou reakcí na kritiku nečinnosti Evropské unie či neefektivnosti unijních politik se stal odkaz na nedostatečnou předlisabonskou institucionální strukturu Evropské unie v kombinaci s předpokladem zlepšení po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost. Tato očekávání Lisabonská smlouva pochopitelně splnit nemohla a institucionální reforma Evropské unie se (nikoli překvapivě) všelékem na problémy evropské integrace nestala. Naopak. Postlisabonská Evropská unie byla svědkem několika procesů, které naděje vkládané do lisabonské institucionální reformy výrazně zpochybnily.

Prvním byla otevřenost mnoha institucionálních otázek v Lisabonské smlouvě. Proto zejména v roce 2010 velkou část energie unijních institucí i členských států spotřebovaly diskuse o vyřešení institucionálních nedodělků Lisabonské smlouvy – od debat ohledně personálního obsazení nových unijních institucí přes přijímání unijní legislativy uvádějící nové instituce v život po vyjednávání postlisa-

Druhou a pravděpodobně závažnější výzvou pro postlisabonské institucionální uspořádání se stala krize veřejných financí některých států eurozóny, která naplno propukla rovněž v roce 2010, téměř bezprostředně po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost. Jedním z argumentů pro omezení, neuspokojivý a improvizovaný charakter reakce států eurozóny a unijních institucí se stala opět (údajná) nedostatečná institucionální vybavenost Evropské unie pro tento druh krize. V letech 2010 a 2011 se tak Evropská unie znovu stala svědkem institucionálních improvizací v jejím rámci (zřízení Evropského finančního stabilizačního mechanismu, EFSM), na hranicích jejího systému („trojka“ složená ze zástupců Evropské komise, Evropské centrální banky a Mezinárodního měnového fondu) i mimo její institucionální rámec (vytvoření Evropského nástroje finanční stability, EFSF).

Ve svém zájmu o změnu institucionálního rámce Evropské unie podle Lisabonské smlouvy nejsou autoři této knihy v akademické obci pochopitelně osamoceni. Institucionální reformy obsažené v Lisabonské smlouvě byly pro akademickou analýzu atraktivní jak pro relativní jednoduchost uchopení institucionální složky unijní Lisabonské smlouvy (možnost vedle sebe postavit situaci „před“ a „po“ Lisabonu), tak pro její relativní komplikovanost (množství „nedodělků“ a otevřených scénářů dalšího vývoje). Příkladem zohlednění dynamiky institucionálního vývoje je série analýz vytvářená společně zahraničními výzkumnými institucemi CEPS, CER a Institutem Egmont.¹ Jejich analýza dynamiky procesů institucionálních změn je ale na druhé straně nutně časově omezena. V tomto kontextu jde předkládaná publikace za jimi vymezený časový horizont a zohledňuje vývoj institucí i v roce 2011, což jí umožňuje analyzovat zkoumané instituce hlouběji, neboť řada otázek a nastavení fungování institucí v postlisabonském režimu se vyjasnila až s delším časovým odst-

9

pem. Naopak v českém prostředí obdobně koncipovanou publikaci dosud postrádáme. Neznamená to ale, že by problematice Lisabonské smlouvy nevěnovali čeští akademici pozornost. Zmínit lze například detailní právní komentář Lisabonské smlouvy publikovaný autorským kolektivem vedeným Jindřiškou Sylovou, Lenkou Pítrovou a Helenou Paldusovou² nebo publikaci *Vybrané teoretické problémy vztahu evropského a národního práva po ratifikaci Lisabonské smlouvy* od kolektivu autorů z Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze³.

Skutečnosti, že unijní instituce nejsou pouhou neutrální platformou pro formulaci, provádění a kontrolu unijních aktivit, si pochopitelně povšimli i teoretici evropské integrace. Nikoli překvapivě byl pro tuto knihu inspirací zejména nový institucionalismus, chápající v obecné rovině instituce jako významný faktor ovlivňující politický proces.⁴ Přestože je nový institucionalismus kritizován pro roztržitost záběru a postojů,⁵ lze tuto „roztržitost“ chápat jako pozitivum, neboť umožňuje komplexní analýzu zkoumaných institucí. Nový institucionalismus tak poskytl základ pro pochopení provázanosti předlisabonského a postlisabonského vývoje unijních institucí i pro umírněnou skepsi k naší schopnosti, stejně jako schopnosti tvůrců



² Syllová, Jindřiška – Pítrová, Lenka – Paldusová, Helena a kolektiv: *Lisabonská smlouva – komentář*. Praha: C. H. Beck 2011.

³ Kolektiv autorů: *Vybrané teoretické problémy vztahu evropského a národního práva po ratifikaci Lisabonské smlouvy*. AUC Iuridica 1/2011, Praha: Karolinum 2011.

⁴ March, James G. – Olsen, Johan P.: The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *American Political Science Review* 78, č. 3 (září 1984): 734.

⁵ Řada studií věnovaných novému institucionalismu rozeznává tři typy – historický, sociologický a racionální volby. Například Hall, Peter A. – Taylor, Rosemary C. R.: *Political Science and the Three New Institutionalisms*. *Political Studies* 44, č. 5 (prosinec 1996): 936–957; Lecours, André: *New Institutionalism: Issues and Questions*. In Lecours, André (ed.): *New Institutionalism. Theory and Analysis* Toronto, Buffalo, London: University of Toronto Press, 2005, 3–25; March – Olsen, The New Institutionalism, 734–749. Na druhé straně B. Guy Peters vymezuje sedm typů nového institucionalismu: normativní, racionální volby, historický, empirický, mezinárodní, sociologický a institucionalismus zájmových skupin. Peters, B. Guy: *Institutional Theory in Political Science: The 'New Institutionalism'*. 2nd edition, London, New York: Continuum, 2007. Lowndes, Vivien: The Institutional Approach. In Marsh, David – Stoker, Gerry (eds.): *Theory and Methods in Political Science*. 3rd edition, Houndmills, New York: Palgrave Macmillan, 2010, 64, 78–79.

Jednání vedoucí k Lisabonské smlouvě a institucionální vývoj po jejím vstupu v platnost poskytují šanci demonstrovat aplikaci nového institucionalismu v praxi. V souladu s tezemi nového institucionalismu formulovaného Olsenem a Marchem se tak naše publikace nezabývá pouhou otázkou jak konkrétní [unijní] instituce „ovlivnila změny přijaté v Lisabonské smlouvě“, ale svou pozornost rozšiřuje i na analýzu „dynamiky změny chápáné z hlediska vzájemné interakce a napětí mezi protichůdnými institucionálními strukturami, normami, pravidly, identitami a zavedenými postupy“ v Evropské unii.⁷ Na lisabonské reformě unijních institucí se publikace proto pokusí demonstrovat, jaká byla motivace pro reformu, vysvětlit, jaké varianty reformy se nabízely, které změny byly nakonec do Lisabonské smlouvy začleněny, jaké otázky ponechala Lisabonská smlouva otevřené a jaké jsou důsledky existence „lisabonských nedodělků“ v postlisabonské Evropské unii.

Komplexní charakter institucionální reformy v Lisabonské smlouvě je v knize zohledněn v analýze dopadů Lisabonské smlouvy na (ne)rovnováhu vztahů mezi unijními institucemi. U všech institucí je pozornost zaměřena i na otázku, nakolik byla příslušná instituce aktivním aktérem (nejen) své institucionální reformy a nakolik byla „tažena“ širší debatou o směřování evropské integrace. Aktivismus příslušné instituce pak neunikne analýze ani v postlisabonské Evropě.

⁶ Hall – Taylor, *Political Science and the Three New Institutionalisms*, 938, 941–942, 947, 949; Lecours, *New Institutionalism: Issues and Questions*, 9, 15; Lowndes, *The Institutional Approach*, 65.

⁷ March, James G. – Olsen, Johan P.: *Elaborating New Institutionalisms*, Working Paper, no. 11, březen 2005, Oslo: Centre for European Studies, ARENA, www.arena.uio.no, 17 (staženo 18. 8. 2011).

ské unii, kde se naše pozornost přesunula na otázku, zda se unijní instituce spokojila se svým novým postavením podle Lisabonské smlouvy (a proč), nebo se pokusila (či byla nucena) svou postlisabonskou roli redefinovat (a proč).

Kapitoly věnované jednotlivým institucím (a kapitola věnovaná vnější reprezentaci EU) proto obsahují sekce o pozici instituce v procesu evropské integrace a jejich vztazích s ostatními unijními aktéry, o dopadu rozšíření Evropské unie v letech 2004 a 2007 a její adaptaci na novou situaci v rámci předlisabonského smluvního rámce Evropské unie, změně instituce podle Lisabonské smlouvy a jejím postlisabonském chování (včetně reakce na krizi veřejných rozpočtů unijních států v letech 2010–2011).

Publikace se postupně zaměří na klíčové unijní instituce: Evropskou radu, Radu EU, Evropskou komisi, Evropský parlament a na Soudní dvůr Evropské unie. Zvláštní kapitola je pak věnována institucionálnímu zajištění vnějších vztahů Evropské unie, zejména novému formátu vysoké představitelky Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku a nově vytvářené Evropské službě pro vnější činnost⁸. Na příkladu Evropské rady se mimo jiné snažíme ukázat její „dozrání“ ve vrcholný orgán Evropské unie a hledání role pro jejího nového předsedu. Rada EU poskytne příklad debaty o novém formátu hlasování mezi členskými státy, transformaci rotujícího předsednictví i hledání nové rovnováhy sil s Evropským parlamentem a Evropskou komisí. Kapitoly věnované Evropské komisi a Evropskému parlamentu umožní demonstrovat parlamentní snahy o expanzi pravomocí na samé limity Lisabonské smlouvy, a to i na úkor svého tradičního spojence – Evropské komise. Text věnovaný soudům Evropské unie se soustředí na potenciál nenápadné expanze soudní kontroly v post-lisabonské Evropské unii. Kapitola o vnější reprezentaci Evropské unie pak analyzuje silné i slabé stránky vytváření unijních institucí (téměř) na zelené louce a zmatky a tenze obsažené v tomto procesu.

⁸ Oficiální český překlad anglického názvu je Evropská služba pro vnější činnost (ESVČ). Při neformálních jednáních v rámci české státní správy se ovšem stále častěji používá označení Evropská služba vnější akce, a zejména příslušná zkratka ESVA, která je v mluvené češtině podstatně praktičtější než formálně správná ESVČ. Tato publikace se nicméně drží formální varianty.

Jiné instituce jsou opomenuty jednak s ohledem na jejich omezený význam pro podstatu fungování evropské integrace (unijní agentury, poradní výbory) a jednak s ohledem na skutečnost, že příslušná instituce byla Lisabonskou smlouvou modifikována jen velice omezeně a její uzavřenost brání řádné analýze jejího postlisabonského vývoje (Evropská centrální banka).

Předkládaná publikace zasahuje do několika etap vývoje zřizovacích smluv, což může přinášet terminologické problémy. Používána jsou běžná označení jako Římská smlouva, Jednotný evropský akt, Maastrichtská smlouva, Amsterodamská smlouva, Smlouva z Nice nebo Lisabonská smlouva, pokud je odkazováno na změny zavedené příslušnou reformou primárního práva, i když takto označované dokumenty formálně hovoří o změně Smlouvy o založení Evropského společenství (SES), Smlouvy o založení Evropské unie (SEU) nebo Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU). Odkazy na specifické smlouvy (SES, SEU, SFEU) jsou používány při odkazech na konkrétní klauzule (články) zřizovacích smluv. Pojem SES logicky odkazuje k předlisabonské situaci, pojem SFEU k postlisabonské situaci. SEU se pak může vztahovat k jakémukoli období po Maastrichtské smlouvě a jeho konkrétní verze (tj. původní SEU, SEU po Amsterodamské smlouvě, SEU po Smlouvě z Nice, SEU po Lisabonské smlouvě) je možné odvodit z kontextu popisované situace a příslušné podkapitoly, ve které se vyskytuje, případně podle explicitního odkazu na konkrétní verzi smlouvy v textu.



Evropská rada

Eliška Tomalová

Dlouhodobým paradoxem institucionální pozice Evropské rady byl rozpor mezi jejím silným faktickým vlivem a slabým formálním zakotvením. I když mezivládní summity, na kterých se setkávají šéfové států a vlád, hrály pro fungování evropské integrace klíčovou roli již od jejich počátků, k formalizaci summitů došlo až v polovině sedmdesátých let. Ani poté nebyla Evropská rada zařazena do standardní unijní institucionální struktury a setkání prezidentů a premiérů unijních zemí byla roztříštěna do několika odlišných formací. Teprve Lisabonská smlouva zařadila Evropskou radu mezi standardní instituce Evropské unie a umístila ji přímo na vrchol unijní institucionální architektury.

Evropská rada před Lisabonskou smlouvou

Evropská rada zastupovala na úrovni Evropské unie členské státy a byla složena z hlav států a vlád a předsedy Evropské komise. Její členové byli na setkáních doprovázeni ministry zahraničí členských států, zasedání se dále účastnili další člen Evropské komise, vysoký představitel pro společnou zahraniční a bezpečnostní politiku a generální tajemník Rady. V některých případech byli přítomni i člen Komise zodpovědný za vnější vztahy Evropské unie a komisař pro hospodářské a měnové záležitosti. Ve společném sále se členy Evropské rady zasedali také stálý představitel předsedající země při Evropské unii a další poradci, kteří se ovšem nepodíleli na diskusi.

Stálí představitelé při Evropské unii ostatních členských států se schůzek Evropské rady neúčastnili.⁹

Pro pochopení fungování a vlivu Evropské rady je důležité si uvědomit, že setkání hlav států a vlád členských států Evropské unie nabývalo několika různých podob,¹⁰ které z právního hlediska určovaly formální výstupy jednání prezidentů či premiérů unijních zemí. Prvním případem byla Evropská rada *stricto sensu* (která podle Smlouvy o EU „dává“ Unii nezbytné podněty pro její rozvoj a vymezuje obecné politické směry tohoto rozvoje). Druhý představovala setkání nejvyšších představitelů jakožto členů jedné z formací Rady složené z hlav států a vlád (tzv. *HSG Council*). Třetí možnou situací byla diplomatická konference na úrovni nejvyšších představitelů členských států, například ve formě mezivládní konference.

Z předchozího odstavce vyplývá, že vzhledem k různým typům setkávání nejvyšších představitelů členských států na sebe Evropská rada či tzv. de facto Evropská unie brala i řadu funkcí. Je obtížné tyto funkce systematicky oddělit a hierarchizovat, neboť pouze část z nich je definována, byť velice široce, v rámci primárního práva (zejména ve Smlouvě o Evropské unii). Druhou skupinu představují kompetence, které na sebe zástupci členských států vzali sami a jež se odvíjejí od politické autority této instituce. Jan Werts definuje dokonce dvanáct rolí, které mohla Evropská rada sehrát: (1) Evropská rada jako orgán Evropské unie určující základní impulzy pro další směřování evropské integrace; (2) Evropská rada jako rozhodovací orgán v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky a v oblasti společné obranné politiky a jako orgán se jmenovacími pravomocemi; (3) Evropská rada jako Rada na úrovni hlav států a vlád; (4) Evropská rada jako setkání nejvyšších představitelů členských států v rámci Mezivládní konference; (5) Evropská rada jako *instance d'appel* a nejvyšší arbitr v případech, že Rada nebo jiná nižší administrativní jednotka není schopna dosáhnout dohody; (6) Evropská rada jako orgán přijímající víceletý finanční rámec Evropské unie; (7) Evropská



⁹ Werts, Jan: *The European Council*. London: John Harper Publishing, 2008, 67.

¹⁰ Viz například Zbírál, Robert: Právní otázky spojené s působením hlav států a vlád v rámci Evropské unie. *Sborník příspěvků z mezinárodní konference Dny veřejného práva*. Brno: Masarykova Univerzita, 2007, 1253–1264.

rada jako koordinátor velkých projektů; (8) Evropská rada jako místo neformální výměny názorů; (9) Evropská rada jako politická konference na nejvyšší úrovni; (10) Evropská rada jako hlavní kontaktní prvek Evropské unie s médii; (11) setkání Evropské rady jako příležitost pro zástupce jednotlivých států získat mezinárodní souhlas s národními politikami a (12) Evropská rada, která v případě nutnosti funguje jako brzda evropské integrace.¹¹

Vzhledem k heterogennímu charakteru formací Evropské rady se pro setkávání na nejvyšší úrovni vžil pojem *summitry*. V případě evropské integrace byla setkání Evropské rady ve formě summitů hlavní příležitostí k velkým rozhodnutím a určovala také rytmus politického a administrativního života Evropské unie. Zajímavým vedlejším efektem důležitosti summitů v rámci evropské integrace byly i dopady na změny ve vnitřní struktuře politických systémů členských států. Vzhledem k důležité roli, kterou hlavy států a vlád sehrávaly během setkání Evropské rady, docházelo i k posílení této části exekutivy na domácí scéně. Jednalo se o významný projev europeizace domácí politiky, zde konkrétně díky vlivu systému evropských summitů.¹²

Rozhodování uvnitř Evropské rady bylo tradičně založeno na konsenzu. Pro setkání Evropské rady tudíž neplatilo pravidlo kvalifikované většiny jako v případě Rady. Platil zde teoreticky princip rovnosti, kdy v případě hlasování disponoval každý členský stát jedním hlasem bez ohledu na svou velikost. Fakticky si ovšem tyto hlasy rovné nebyly, váha hlasu velkého státu byla samozřejmě odlišná od malého státu. Existovala zde nicméně málo využívaná možnost vetovat rozhodnutí. „Tajemnost“ fungování Evropské rady posilovala i skutečnost, že v předlisabonské Evropské unii neexistoval pro jednání Evropské rady formální jednací řád. Vzhledem k uzavřenosti jednání lze proto o samotném průběhu rozhodování a o atmosféře uvnitř jednací síně

¹¹ Werts, *The European Council*, 37.

¹² Tallberg, Jonas – Johansson, Karl Magnus: *Explaining Chief Executive Empowerment: European Union Summitry and Domestic Institutional Change* (příspěvek přednesený na Fourth Pan-European Conference on EU Politics v Rize, září 2008), http://www.stat-svet.su.se/publicationer/tallberg/johansson_tallberg_explaining_executive_empowerment_080917.pdf (staženo 15. 4. 2010).

jen spekulovat nebo usuzovat na základě několika svědectví účastníků. Evropská rada nebyla místem veřejné debaty. Z tohoto hlediska si uchovala určitou auru moci, která často nepronikla za zdi sálu, kde se nejvyšší představitelé členských států setkávali.

Vliv Evropské rady byl výrazně posilován médii. Každé setkání Evropské rady bylo velkým mediálním představením. Na první pohled se tento aspekt jeví jako nepodstatný, ale hrál významnou roli nejen z hlediska vnímání důležitosti Evropské rady jako instituce, byl také pozitivním prvkem pro evropskou integraci jako takovou. Na rozdíl od ostatních institucí Evropské unie se setkání Evropské rady těšila velké pozornosti ze strany novinářů. Přítomnost nejvyšších představitelů členských států vytvářela hvězdnou konstelaci a byla zajímavějším zpravodajským materiálem než například zasedání Evropského parlamentu. Díky formě setkání i rozhodování se tak Evropská rada pro evropské občany stávala nejčitelnější a nejsrozumitelnější institucí a do jisté míry tak hrála roli i jako součást veřejné diplomacie Evropské unie. Tímto způsobem mohla samozřejmě prospět také Evropské unii jako celku, když díky mediálnímu zájmu, který generovala, šířila povědomí o evropské integraci. Ze zájmu médií mohla vždy těžit i předsedající země, jež skrze svého nejvyššího představitele vysílala signály také domácímu publiku.

Vzhledem ke specifickému postavení Evropské rady v institucionální architektuře Evropské unie je důležité zmínit její vztah k hlavním evropským orgánům. Vztahy s ostatními institucemi lze rozdělit do tří kategorií. V případě Evropské komise se jednalo o vztah založený na spolupráci, jejíž forma a kvalita ale záležely na konkrétní podobě Komise. Na druhé straně si Evropská rada postupně osvojovala výlučné právo Komise předkládat legislativní návrhy a nahradila ho v řadě citlivých témat klasickým mezivládním jednáním mezi členskými státy. Neznamená to, že by Evropská rada nahrazovala Komisi, spíše postupně oslabovala a oslabuje její roli ve prospěch mezivládního řešení. Díky politické váze Evropské rady, kterou Komise nedisponuje, se Evropská rada stala nejvyšší politickou autoritou Evropské unie, jejíž rozhodnutí zavazují členské státy.

Co se týče vztahu Evropské rady vůči Radě EU, jednalo se o vztah nadřazenosti–podřízenosti. Jejich vazba byla velice úzká a byla určována zejména dvěma aspekty. V první řadě je patrné, že od zrodu

Evropské rady ztratila Rada EU velkou část své politické váhy a stala se spíše orgánem technické povahy. Nebylo výjimkou, že Evropská rada udílela různým formacím Rady instrukce včetně termínů pro jejich provedení. Z tohoto pohledu byla Rada EU neformálně podřízena Evropské radě. Za druhé nelze opomenout problematickou rovinu koordinace aktivit různých formací Rady.¹³ Evropská rada v době svého vzniku v roce 1974 svěčila koordinaci činnosti Rady EU ministrům zahraničí členských států, kteří ovšem nebyli schopni tuto funkci uspokojivě plnit.¹⁴ V neposlední řadě v praxi platilo, že v situaci, kdy Rada EU nebyla schopna dosáhnout dohody, posouvala se rozhodnutí do Evropské rady, jež vzhledem k tomu, že nebyla zatížena technickými detaily daného problému, snáze došla k rozhodnutí.

Na rozdíl od dvou výše jmenovaných institucí zůstával Evropský parlament ve vztahu k Evropské radě Popelkou, v reálném fungování ale docházelo k soupeření mezi oběma institucemi. Je to určitý paradox, protože to byla právě rozhodnutí Evropské rady, na základě kterých byla v minulosti posilována role Parlamentu v evropském legislativním procesu: V roce 1974 šéfové států a vlád rozhodli o všeobecné přímé volbě poslanců do Evropského parlamentu, Jednotný evropský akt z roku 1987 dal Parlamentu právo zapojit se do procedury spolupráce a Smlouva o Evropské unii z roku 1993 do spolurozhodovací procedury, jejíž působnost byla nadále rozšiřována. Vzájemné vztahy Evropské rady a Evropského parlamentu zůstávaly přesto sporadické, nehledě na to, že obě tělesa na sebe navzájem pohlížela s neskryvanou lhostejností. Debaty na půdě Evropského parlamentu, které se vztahovaly k setkáním Evropské rady, byly tradičně provázeny nízkou účastí ze strany europoslanců. Ze strany Evropského parlamentu byla patrná dokonce nedůvěra k Evropské radě vycházející z přesvědčení, že vzhledem ke své mezivládní povaze má Evropská rada potenciál narušit institucionální rovnováhu



¹³ Lisabonská smlouva prostřednictvím posílení role Evropské rady, Rady pro všeobecné záležitosti a větší koordinací mezi předsednictvími usiluje právě o nápravu nedostatečné koordinace Rady. Viz níže.

¹⁴ Werts, *The European Council*, 58.

v Evropské unii založenou na spolupráci Komise, Rady a Parlamentu.¹⁵ Evropský parlament zůstával také jedinou institucí Evropské unie zahrnutou do legislativního procesu, která se neúčastnila setkání Evropské rady, trpěl tudíž nedostatkem informací o jejích aktivitách.¹⁶ Jedinými dvěma okamžiky, kdy docházelo k užšímu kontaktu mezi oběma tělesy, tak zůstávala pravidelná zpráva podávaná předsedou Evropské rady na plenárním zasedání Evropského parlamentu po každé schůzi ve Štrasburku a projev předsedy Evropského parlamentu při zahájení setkání Evropské rady.

Vliv rozšíření 2004 a 2007 na fungování Evropské rady

Evropská rada a rozšiřování Evropské unie byly odjakživa spjaté, neboť de facto Evropská rada rozhodovala o dalším rozšiřování a o jeho podmínkách. Bylo to právě na zasedání Evropské rady v Kodani, kde došlo k politickému rozhodnutí, jaká pravidla budou řídit další vlnu rozšíření. Členové Evropské rady zde stanovili tzv. kodaňská kritéria závazná pro budoucí členské státy. I následná zasedání Evropské rady představovala stěžejní mezníky dalšího rozšiřování Evropské unie: Essen (1994, zasedání Evropské rady se poprvé zúčastnili zástupci přidružených států a byl zde zahájen tzv. strukturovaný dialog založený na každoročním setkání zástupců členských a kandidátských zemí), Madrid (1995, Evropská rada vytyčila časový plán rozšíření), Lucemburk (1997, bylo přijato rozhodnutí o zahájení procesu rozšíření se státy střední a východní Evropy a s Kyprem), Berlín a Helsinky (1999, padlo rozhodnutí o zahájení jednání o přistoupení s Bulharskem, Lotyšskem, Litvou, Slovenskem, Rumunskem a Maltou), Nice (2000, objevilo se datum 2004 jako rok, kdy kandidátské země budou mít své europoslance, tj. de facto byl stanoven termín

15 Corbett, Richard – Jacobs, Francis – Shackleton, Michael: *The European Parliament*. 7th edition, London: John Harper Publishing, 2007, 52–53.

16 Werts, *The European Council*, 54.

pro vstup), Kodaň (2002, na politické úrovni byla uzavřena dohoda o přistoupení s deseti kandidátskými zeměmi).

Praxe *summitry* byla i po rozšíření zachována, ale každé další rozšíření ovlivnilo fungování, mocenské vztahy a rovnováhu uvnitř této instituce. Rozšiřování znamenalo v první řadě zvyšování počtu členů Evropské rady, což pokaždé změnilo atmosféru a povahu jednání. Od svého vzniku v roce 1974, kdy se scházeli představitelé členských setkání ve velice komorní a neformální atmosféře, do současnosti, kdy se počet osob v sále během jednání rady blíží stovce, došlo k velkému posunu. Rozšíření tak měla vliv na Evropskou radu zejména z hlediska početního. Je zřejmé, že při větším počtu účastníků je dohoda zdouhavější a obtížnější. Platí ale, že distribuce rolí v Evropské radě přetrvává – spolupráce Francie a Německa hraje i nadále stěžejní roli. Svůj význam má také délka členství v Evropské unii. Z tohoto hlediska jsou státy střední a východní Evropy stále nováčky a neaspirují (s výjimkou Polska, které se řadí mezi větší státy Evropské unie, a má tudíž i větší ambice) na rozhodující vliv v Evropské radě. V tomto kontextu Evropská rada sehrála svou roli i jako platforma pro socializaci představitelů nových členských států, jejich začlenění do širšího kolektivu vrcholných evropských představitelů a pochopení základních vazeb a mechanismů v rámci vrcholného orgánu Evropské unie.

Reformy Evropské rady bez změn primárního práva

Zasedání Evropské rady v Seville v červnu 2002, které sehrálo stěžejní roli při přípravě Evropské unie na další vlnu rozšíření, rozhodlo o důležitých organizačních změnách, jež ale nevyžadovaly změny v primárním právu. Jejich cílem bylo zajistit efektivitu Evropské rady. Mezi nejvýznamnější body patřilo jasnější vymezení délky a průběhu jednání, a zejména důraz na přípravu každého zasedání. Díky dokumentu ze Sevilly bylo dopředu zřejmé, které body se mají objevit na jednání Evropské rady, což dříve nebylo samozřejmostí. Zavedena

byla také praxe, že tři měsíce před konáním zasedání Evropské rady Generální sekretariát Rady společně s předsednickou zemí a ve spolupráci s Komisí připravil hlavní body agendy. Posílena byla i role COREPERu (Výboru stálých zástupců členských zemí při EU), COPSu (Politického a bezpečnostního výboru) a GAERCu (Rady pro všeobecné záležitosti a vnější vztahy) při přípravě a editaci závěrů summitu. Dalším krokem se stalo vytvoření konceptu závěrečné zprávy.

Mimo rámec výše zmíněných dokumentů jsou z hlediska posunu ve vnímání pozice členských států zajímavé snahy o posílení vlivu setkávání na nejvyšší úrovni. Příkladem takového úsilí a zároveň neúspěšným pokusem mimo oblast primárního práva je iniciativa francouzského prezidenta Nicolase Sarkozyho z podzimu roku 2008, kdy naplno propukla světová finanční krize. Sarkozy tehdy propagoval myšlenku, aby se Euroskupina, která na neformální bázi sdružovala ministry financí států eurozóny a do ratifikace Lisabonské smlouvy nebyla institucionalizována, scházela rovněž na nejvyšší úrovni. Vznikla by tak konkurenční forma evropské ekonomické vlády, kde by část členských států získala možnost v užším kruhu řešit i jiné otázky než jen ty, které se vztahovaly k eurozóně. V tisku se tehdy objevily také zprávy o tom, že Francie sama by ráda tomuto uskupení předsedala a posílila tak na jedné straně svůj vliv v Evropské unii a zároveň by jistým způsobem prodloužila své předsednictví v Radě EU. Právě v této době se ukázalo, že Evropská rada představovala adekvátní fórum na vládní úrovni pro řešení podobných otázek. Krize z roku 2008 je dobrým příkladem toho, že jednou z hlavních funkcí Evropské rady byla a je schopnost fungovat jako mechanismus při řešení krizí.¹⁷

Dalším významným posunem, který nebyl výslovně zakotven v primárním právu, ale běžně se vyskytoval v politické praxi, bylo využívání možnosti organizace neformálních setkání hlav států a vlád. Na základě výše zmíněných pravidel ze Sevilly se Evropská rada začala scházet čtyřikrát do roka. Nad tento rámec měla země vykonávající předsednictví v Radě EU možnost kdykoli svolat mimořádná nebo

17 Dinan, Desmond: Governance and Institutions: Implementing the Lisbon Treaty in the Shadow of the Euro Crisis. *Journal of Common Market Studies* 49 (2011): 103–121.

neformální setkání¹⁸, na která se nevztahovala pravidla o rozhodování a jejich implementaci v Evropské unii. Tento typ setkání získával stále více na významu a na četnosti, byl příležitostí setkat se v uvolněnější atmosféře bez povinnosti usnést se na závazných rozhodnutích. Přesto nelze taková setkání podceňovat.

Změny Evropské rady podle Lisabonské smlouvy

Vliv Evropské rady na konečnou podobu Lisabonské smlouvy

V minulosti stála Evropská rada a s ní provázaná mezivládní konference u zrodu všech důležitých institucionálních reforem Evropské unie, o kterých bylo rozhodnuto na mezivládních konferencích. Proces zrodu Lisabonské smlouvy vykazuje ale ve srovnání s předešlými reformami Evropské unie jisté odlišnosti. Předobraz Lisabonské smlouvy představovala nakonec neratifikovaná ústavní smlouva, do jejíž přípravy byla zapojena nejen mezivládní konference, ale také Konvent o budoucnosti Evropy, kde byly zastoupeny členské státy a kandidátské země (reprezentant vlády a dva reprezentanti národních parlamentů), Evropský parlament a Komise (dva eurokomisaři). Vzhledem k výrazné podobnosti obou smluv je patrné, že již debaty předcházející zasedání Konventu a jeho průběh naznačily rozložení sil a hlavní preference jednotlivých členských států a evropských institucí.

Od začátku celého procesu vedoucího k Lisabonské smlouvě bylo zřejmé, že v otázce posílení role Evropské rady a vzniku jejího stálého předsednictví bude v opozici na jedné straně formace tvořená velkými státy, na straně druhé menší státy, Evropská komise a Evropský



¹⁸ První neformální setkání Evropské rady se konalo na popud Velké Británie v říjnu 2005 v Southamptonu.

parlament. Jedním z hlavních symbolů snahy velkých států Evropské unie vedených Francií a Německem o posílení pozice Evropské rady bylo zavedení stálého předsednictví a vytvoření postu „evropského prezidenta“. Myšlenka to nebyla zcela nová, již v roce 1979 se zpráva Tří moudrých mužů zmiňuje o této roli, nápad převzal i Giscard d'Estaing v roce 1984 a později také Jacques Chirac. V roce 2003 Německo a Francie v rámci Konventu vydali společné prohlášení¹⁹ v tomto smyslu a získaly podporu velkých států i předsedy Konventu. Evropská komise se této tendence obávala. Snažila se potlačit snahy velkých členských států posílit vliv Evropské rady, stavěla se také proti vytvoření funkce jejího stálého předsedy. Ve stejné době i Evropský parlament odmítl myšlenku na posílení role Evropské rady. Menší členské státy se taktéž obávaly stálého předsednictví. Jádrem obav byla samozřejmě marginalizace jejich vlivu; z tohoto pohledu jim byla Evropská komise názorově bližší než velké členské státy, neboť představovala určitou garanci rovnováhy. V dubnu 2003 se dokonce vytvořila koalice sedmnácti menších členských států, které se shodly na odmítnutí stálého předsednictví. Malé státy volaly po zachování rotačního principu, jenž po téměř půl století představoval symbol rovnosti mezi členskými státy. Ovšem přes zjevnou opozici ze strany malých členských států se nakonec větším státům podařilo stálé předsednictví Evropské rady prosadit. Tento výsledek se dá interpretovat jako vítězství velkých států, jehož důsledkem je posílení Evropské rady jako instituce. Významný podíl na tom měla především Francie, která byla úspěšná ve své snaze posílit mezivládní prvek v evropské integraci. Tento trend je v souladu s dlouhodobými francouzskými prioritami. Jak píše Werts, nejen při zrodu Evropské rady v roce 1974, ale i při jejím potvrzení jako oficiální evropské instituce v letech 2003 a 2007 se malé státy musely spokojit s kompromisy symbolizujícími vyvažování vlivu mezivládního prvku. V roce 1974 se jednalo o schválení všeobecných voleb do Evropského parlamentu, v roce 2003 o slib volby předsedy Evropské komise Evropským parlamentem. Tyto kompromisy umožnily „povýšení Evropské rady

¹⁹ Convention doc. 489/3; AE, Europe Doc., 17. ledna 2003.

na nejvýznamnější instituci Evropské unie na popud velkých států a zejména Francie“.²⁰

Formalizace a stabilizace Evropské rady

Lisabonská smlouva Evropskou radu institucionálně ukotvila, zjednotila a (v podobě ustavení jejího stálého předsedy) posílila její kontinuitu. Hlavní změnou, kterou Lisabonská smlouva zavádí, je formalizace Evropské rady. Vytváří z ní poprvé jednu z oficiálních institucí Evropské unie (čl. 13 a 15 SEU) a činí z ní tak formálně nejdůležitější mocenské centrum v Evropské unii. Její původní funkce v podobě, v jaké je definována v primárním právu, se nemění. Podle článku 15 SEU: „Evropská rada dává Unii nezbytné podněty pro její rozvoj a vymezuje její obecné politické směry a priority. Nevykonává legislativní funkci.“ Stejný článek Lisabonské smlouvy specifikuje složení Evropské rady. Postlisabonskou Evropskou radu „tvoří hlavy států nebo předsedové vlád členských států společně s jejím předsedou a předsedou Komise. Jejího jednání se účastní vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku“. Jak je patrné, nejsou zde jako účastníci jednání Evropské rady explicitně zmíněni ministři zahraničí, kteří od počátku fungování této instituce na jejích setkáních participovali.

Ze strukturálního hlediska je důležité podtrhnout dva trendy, které Lisabonská smlouva přináší. Za prvé jde o výrazné zjednodušení. Tím, že byla Evropská rada formálně zařazena mezi evropské instituce, stala se čitelnější. Jedná se zejména o zrušení možnosti, aby se Evropská rada scházela jako jedna z formací Rady ve složení hlav států a vlád, a tak mohla přijímat právně závazná rozhodnutí. Lisabonská smlouva tedy ruší tzv. *HSG Council*, jehož existence byla potvrzena ve Smlouvě o Evropské unii. Hlavním důvodem je sjednocení jejího formátu – Evropská rada je zkrátka Evropskou radou.

Druhou změnou dle Lisabonské smlouvy je zrušení rotačního předsednictví Evropské rady a zavedení institutu jejího stálého předsednictví, které je zároveň nejzásadnější, navenek nejviditelnější

■ ■ ■ ■ ■

²⁰ Werts, *The European Council*, 162.