

UNIVERZITA PALACKÉHO V OLOMOUCI
Filozofická fakulta
Katedra politologie a evropských studií



Bc. Jiří Bureš

**Vývoj Evropské rady v kontextu Lisabonské
smlouvy a současné ekonomické krize**

Magisterská diplomová práce

Vedoucí práce: Mgr. Markéta Šustková, Ph.D.

OLOMOUC 2013

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci zpracoval samostatně na základě uvedených pramenů a literatury.

V Olomouci dne

.....

Obsah

Úvod	5
1. Analýza faktorů ovlivňujících formování Evropské rady	23
1.1.1. Návrhy institucionalizované politické spolupráce na nejvyšší úrovni na počátku evropského integračního procesu	27
1.1.2. Ústup snah o vytvoření orgánu vrcholné politické spolupráce: Přednost ekonomické integrace jako limitující faktor?	32
1.1.3. Role krize při akceleraci dynamismu směřujícího k vytvoření Evropské rady.	37
1.1.4. Vyjednávání o vzniku Evropské rady	46
1.2. Vývoj a fungování Evropské rady jako nástroje mezivládního principu	53
1.2.1. Konsolidace Evropské rady v institucionální struktuře	54
1.2.2. Úloha Evropské rady jako klíčového prvku integračního procesu	61
2. Evropská rada a Lisabonská smlouva	69
2.1. Smlouva o Ústavě pro Evropu a navrhované změny Evropské rady	72
2.2. Evropská rada a přijetí Lisabonské smlouvy	77
2.2.1. Obnovení integračního dynamismu	78
2.2.2. Vyjednávací proces a úloha Evropské rady při vytváření Lisabonské smlouvy	83
2.3. Důsledky Lisabonské smlouvy na vývoj Evropské rady	89
2.3.1. Úloha Evropské rady a vrcholné politické spolupráce v kontextu Lisabonské smlouvy	91
2.3.2. Legalizace Evropské rady: završení vývoje či prostor k dalšímu dynamismu?	94
2.3.3. Vytvoření postu Stálého předsedy Evropské rady a jeho důsledky	101
2.3.4. Změny stávajících pravidel fungování Evropské rady	117
3. Ekonomická krize a Evropská rada	126
3.1. Úloha Evropské rady při řešení současné ekonomické krize	129
3.1.1. Evropská rada a vrcholná politická spolupráce: potvrzení její role jako nástroje řešení krize	130
3.1.2. Euro summit: efektivita rozhodování vs. více rychlostní Unie	137
3.2. Současná ekonomická krize jako faktor akcelerující nový integrační dynamismus	142
3.2.1. Ekonomická krize a Lisabonská smlouva v kontextu Evropské rady	144
3.2.2. Evropská rada: sjednocení politické a ekonomické integrace?	149

Závěr	153
Literatura a prameny	160
Prameny	160
Literatura.....	163
Abstrakt	167
Abstract	168
Anotace	169

Úvod

Evropská unie představuje svojí podobou a významem z celosvětového hlediska dosud ojedinělý integrační proces. To má za následek, že neexistuje jasný rámec pravidel, jakým způsobem by se mělo při formování takové organizace postupovat. Mnohem podstatnější však je absence konkrétního cíle, ke kterému by měla integrace směřovat. Díky tomu není stanovena ani žádná optimální přípustná míra přenosu pravomocí z národních států na supranacionální úroveň. Jednotlivé členské státy si tak ponechávají významnou roli v procesu rozhodování o zásadních otázkách ovlivňujících chod a směřování Unie. Tuto svoji roli uplatňují zejména skrze instituci Evropské rady, která jim slouží jako prostředek pro artikulaci jednotlivých státních zájmů a následné vyjednání akceptovatelného konsensu. Její mezvládní charakter tak tvoří jeden ze základních prvků dnešního fungování Unie, kde koexistuje spolu s nadnárodním principem.

Již od počátku činnosti Evropské rady však panovala obava, zdali naopak jejím vytvořením nedošlo spíše k narušení rovnováhy a k následnému celkovému převládnutí mezvládního principu. Komplikující skutečností také bylo, že Evropská rada nebyla od svého založení plně institucionalizována, čímž vznikala prostor pro nastavení pravidel odrážejících momentální ekonomicko-politickou realitu. Lisabonská smlouva tak v jistém ohledu může představovat další iniciaci nového vývoje Evropské rady, který může být dále ovlivněn současnou ekonomickou krizí, jež akcentuje snahu o nalezení řešení na nejvyšší politické úrovni.

Současná krize nutí Unii jednat jako akceschopného aktéra, to však vede k situaci, kdy jsou pravidla fungování a institucionální rovnováha nastavená Lisabonskou smlouvou ve vztahu k Evropské radě vystaveny zatěžkávací zkoušce, díky čemuž mohou vykazovat určitý posun nad rámec této smlouvy. V této souvislosti stojí za zmínku názor Desmonda Dinana, který tvrdí, že Evropská rada z části existuje právě jako mechanismus pro řešení krizí a že pokud by tato instituce neexistovala v roce 2010, pak by

musela být jistě vytvořena.¹ Je tak otázkou, zdali jsme prostřednictvím nynějších proměn Evropské rady svědky posílení mezivládního prvku rozhodování, které bylo vyvoláno reakcí na krizi, nebo se naopak jedná o trvalejší tendenci směřování rozhodovacího procesu v Unii. S tím souvisí i otázka zdali současná ekonomická krize spíše neodkrývá hlubší politickou krizi v Evropské unii, na niž je reagováno posílením mezivládního rozhodování na nejvyšší úrovni. A není v konečném důsledku tato silnější mezivládní spolupráce pouze symptomem takové krize, ale paradoxně jednou z jejích příčin?² Není zde však účelem zaujmout normativní stanovisko vůči Evropské radě či mezivládní spolupráci jako takové. Poukázání na názory ve kterých je na jedné straně Evropská rada spojována s efektivním řešením krizových situací až po ty, kde je tato instituce popisována naopak jako jedna z příčin, dokládá, jak komplikovanou může být otázka jejího fungování v rámci institucionálního uspořádání současné Unie.

Práce si klade za cíl analyzovat posun institucionální rovnováhy, tedy posun pravomocí a také rozhodovacího potenciálu, k němuž dochází v rámci Evropské rady v souvislosti s přijetím Lisabonské smlouvy a řešením ekonomické krize. Nejedná se však o pouhou diachronní komparaci, neboť nelze vyjmout tyto jevy z kontextu širšího pojetí mezivládního principu ve vztahu k Evropské radě, aniž by při tom nedošlo k nežádoucímu zkreslení či zjednodušení výsledných poznatků. V rámci práce jsou proto zohledněny také prvky mezistátního vyjednávacího procesu, ale i vývoj Evropské rady a důvody jejího vytvoření spolu s využitím dosavadních teorií evropské

¹ „*The European Council exists in part as a crisis management mechanism. That was its original raison d'être. If the European Council had not existed in 2010 – a fanciful notion, given the development of European integration since the origin of the European Council in the mid-1970s – it would have had to have been invented. Who else but the national leaders had the stature and authority to confront the eurozone crisis?*“

DINAN, Desmond: *Governance and Institutions: Implementing the Lisbon Treaty in the Shadow of the Euro Crisis*. Journal of Common Market Studies, 49, 2011, s. 104.

² Poměrně radikální názor vyslovil např. Jacques Delors, který na půdě Evropského parlamentu v projevu adresovaném poslancům skupiny Progresivní aliance socialistů a demokratů hovořil o posílení mezivládního prvku jako o návratu k praktikám Vídeňského kongresu a o zabíjení ideje společné Evropy.

GOTEV, Georgii: *Delors points the finger at Europe's 'killers'*. In: Euractiv. 29. 3. 2012. <http://www.euractiv.com/future-eu/delors-points-finger-europes-kil-news-511850> (2. 5. 2013).

integrace. To vše za účelem zachycení možné tendence dlouhodobějšího směřování této instituce. Zvolený přístup tak více koresponduje se zaměřením výzkumu, neboť má potenciál zahrnutím širší škály proměnných lépe uchopit problematiku Evropské rady a mezivládního principu v kontextu Lisabonské smlouvy a ekonomické krize.

Na základě cíle práce jsou formulovány následující výzkumné otázky. První se přímo zaměřuje na podstatu změn, které Evropská rada prodělala, a díky tomu ji lze považovat za výzkumnou otázku primární: *Jakým způsobem změny, které přinesla Lisabonská smlouva a ekonomická krize ovlivnily vývoj Evropské rady a s ní souvisejícího mezivládního principu rozhodování na nejvyšší politické úrovni v rámci Unie?* Podstatou této výzkumné otázky je analýza samotných změn, které jsou však následně kladeny do širšího kontextu s ohledem na fungování Evropské rady ale také na případný posun úlohy a role mezivládního principu uplatňovaného skrze tuto instituci. Tím tato otázka přímo vyplývá z hlavního cíle práce.

Druhá výzkumná otázka navazuje na první, přičemž předmětem je snaha o nalezení odpovědi, zda: *Byly případné změny Evropské rady zapříčiněny spíše Lisabonskou smlouvou, nebo si je ve větší míře vynutila až nutnost řešit následky ekonomické krize v Unii?* Rozhodující je snaha určit, v jaké míře tyto změny vyplývají již z Lisabonské smlouvy a jedná se tak o pokračující tendenci nebo je zde naopak ve vztahu k Evropské radě zaváděna nová praxe, která z této smlouvy nutně nevyplývá a jde nad její rámeček.

Stejně jako druhá výzkumná otázka i následující dvě vyplývají z té primární, avšak liší se v tom ohledu, že neřeší přímo důsledky ekonomické krize či Lisabonské smlouvy, ale spíše širší vývojové souvislosti. Díky tomu se snaha o jejich zodpovězení stává předmětem zejména první části této práce a zbývající dvě části tak čerpají ve velké míře z již získaných poznatků. Třetí výzkumná otázka tedy zní: *Jakou úlohu hrála krizová období v procesu formování Evropské rady a s ní souvisejícího mezivládního prvku rozhodování na nejvyšší politické úrovni?* Cílem je snaha určit, jakým způsobem se do procesu vývoje Evropské rady promítaly nejrůznější krizová období evropské integrace, které mohly představovat faktor, na nějž bylo reagováno

vytvořením institucionalizované politické spolupráce nejvyšších představitelů států a vlád. Lze v této souvislosti považovat za pravdivý zmíněný Dinanův výrok bezprostředně spojující úlohu Evropské rady s řešením krizových situací, nebo rozhodující úlohu hrají jiné skutečnosti?

Následně navazuje závěrečná otázka: *Zdali může proces formování Evropské rady ukázat na nějakou příčinnou tendenci či směřování evoluce této instituce, které by pomohlo objasnit současný vývoj?* Tato výzkumná otázka do jisté míry přesahuje první část této práce, neboť může napomoci objasnit také současnou situaci a zároveň poukázat na případný budoucí vývoj. Není však apriorně předpokládáno, že vývoj této instituce má jasně daný cíl, spíše se jedná o nalezení příčinných souvislostí, které mohou ovlivňovat dynamismus Evropské rady. V kontextu celkové analýzy tak snaha o nalezení odpovědí na zmíněné otázky představuje základní výzkumný proces ve vztahu k cílům této práce.

Ve své práci vycházím z metod kvalitativního výzkumu, přičemž se pohybuji na pomezí vnitřní a instrumentální případové studie což nejvíce odpovídá přístupu tzv. disciplinované interpretativní studie.³ Výhody takto zvoleného přístupu spočívají zejména v možnosti do hloubky analyzovat zkoumaný případ a zároveň vycházet z dosud platných teorií evropské integrace, aniž by ale na druhou stranu docházelo k přílišnému teoretickému zobecňování. Použití takového přístupu vycházelo z volby cílů práce, kdy analýza posunu pravomocí Evropské rady v souvislosti s Lisabonskou smlouvou a ekonomickou krizí je hlavním zkoumaným případem neboli cílem primárním, kdežto ověření souvislostí s teoriemi evropské integrace pak cílem sekundárním. Rozhodnutí využít při práci přístupy kvalitativní metodologie pramenilo z jedinečnosti zkoumaného případu a obtížné mnohdy až nemožné kvantifikovatelnosti dat. Tak tomu bylo například při snaze analyzovat vývoj Evropské rady či vztah mezi stálým Předsednictvím Evropské rady a členskými státy nebo předsedou Komise. Kvalitativní metodologie taktéž mnohem lépe obstojí v situaci, kdy v rámci jednoho

³ KOŘAN, Michal: *Role případových studií v mezinárodních vztazích a v politologii*. In: DRULÁK, Petr (ed.): *Jak zkoumat politiku*. Praha, Portál 2008, s. 32-39.

případu intervnuje celá řada proměnných, což plně koresponduje se snahou o skutečně detailní analýzu tématu. Zvolený metodologický přístup tak po všech stránkách nejlépe odpovídá zaměření výzkumu.

Přestože zvolená metoda výzkumu striktně nezavazuje ke striktnímu následování jednotlivých teoretických paradigmat, jejich zohlednění však napomáhá identifikovat určité prvky zkoumaného případu, jejichž význam by na první pohled nemusel být patrný, a následně je zařadit do širšího kontextu. Teorie díky tomu slouží převážně jako „*vodítka pro identifikování hlavních procesů a proměnných v rámci případu.*“⁴ Vzhledem ke skutečnosti, že je rámci výzkumu pracováno s celou řadou kauzálních vztahů, které nelze plně vysvětlit pomocí jednotného teoretického přístupu, je v práci využito poznatků hned několika z nich. Využitím více teoretických rámců práce reaguje na specifické vlastnosti současného výzkumu evropského integračního procesu, kdy pominula éra velkých všeobjímajících teoretických konceptů. Například Andrew Moravcsik poukazuje na překonání tzv. „*grand theories*“, které nejsou schopny zachytit reálný průběh integrace a taktéž nabízejí pouze malou možnost generalizace.⁵ Je pak logickým důsledkem, že v rámci komplexní problematiky tématu tohoto výzkumu a zvolené metody dochází k aplikaci východisek několika teoretických konceptů zároveň.⁶

Vzhledem k mezivládnímu charakteru Evropské rady je větší důraz kladen na intergovernmentální teoretický rámec, přičemž oproti starším

⁴ Tamtéž, s. 33.

⁵ MORAVCSIK, Andrew: *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. New York, Cornell University Press 1998. s. 19.

Podobně také HIX, Simon: *Political System of the European Union. Second Edition*. Palgrave Macmillan, 2005, s. 14-15.

Za zmínku stojí i Haasovo odmítnutí jím formulovaného konceptu neofunkcionalismu, pod tíhou reality evropského integračního procesu 60. a 70. let. Neofunkcionalismus taktéž bývá považován za jeden z velkých teoretických konceptů.

McGOWAN, Lee: *Theorising European Integration: revisiting neofunctionalism and testing its suitability for explaining the development of EC competition policy?* European Integration online Papers, 11, 2007, č. 3, s. 5.

⁶ Ostatně tento postup není nikterak výjimečný. Slavný Moravcsikův koncept liberálního intergovernmentalismu je v podstatě složen z cílené aplikace několika teoretických paradigmat na tři konkrétní procesy jednání států ve vztahu k integraci. Dochází tak k použití politické ekonomické teorie zaměřující se na tvorbu národních zájmů, teorie mezistátního vyjednávání a na závěr na funkční teorii režimů, vše v rámci jedné práce.

MORAVCSIK, A.: *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. s. 20-21.

konceptům opírajících se o východiska realistické teorie mezinárodních vztahů je prostor věnován zejména liberálnímu intergovernmentalismu. Tento přístup sice bývá řazen mezi tzv. velké teoretické koncepty zaměřené na celostní zachycení integračního procesu.⁷ Ale jeho charakter zohledňující roli vyjednávacího procesu, jednotlivých států a formování národních postojů koresponduje s předmětem výzkumu Evropské rady, kde hlavní roli zastávají jednotliví představitelé národních států, kteří skrze vyjednávací proces rozhodují o zásadních změnách směřování Unie. Pokud je tedy liberálnímu intergovernmentalismu vyčítána jakákoliv nepřesnost vůči celkovému pojetí integračního procesu, kde nebere příliš v potaz roli supranacionálních aktérů, pak mezivládní instituce jakou je Evropská rada, může naopak představovat příklad validace tohoto teoretického konceptu.

Další teoretická východiska práce čerpá z poznatků nového institucionalismu. Ačkoliv lze hovořit o Evropské radě primárně v kontextu setkávání hlav států a vlád, doba kdy tato setkání probíhala formou ad-hoc konaných summitů skončila okamžikem jejího vzniku. Evropská rada navzdory skutečnosti, že se plné legalizace dočkala teprve prostřednictvím Lisabonské smlouvy, představuje samostatného aktéra, který je schopen ovlivňovat výsledek určitého procesu v rámci jeho kompetence. Tím naplňuje základní definici nového institucionalismu, kterou použili Aspinwall se Schneiderem a která praví, že samotné instituce mají schopnost ovlivňovat výstupy.⁸ Takto široce pojatá definice však sama o sobě nestačí. Mnohem podstatnější vzhledem k cílům práce je důraz tohoto teoretického konceptu na úlohu tzv. *path-dependency*, která pomáhá objasnit důvody, proč jednotliví aktéři pokračují v nastoleném trendu a tím tak může vést k lepšímu pochopení případné existující tendence směřování Evropské rady.

⁷ MORAVCSIK, Andrew – SCHIMMELFENNIG, Frank: *Liberal Intergovernmentalism*. In: WIENER, Antje – DIEZ, Thomas (Ed.): *European Integration Theory*. Oxford University Press 2009, s. 68.

⁸ „The basic premise of neo-institutionalist analysis is that institutions affect outcomes.“ ASPINWALL, D., Mark – SCHNEIDER, Gerald: *Same menu, separate tables: The institutionalist turn in political science and the study of European integration*. European Journal of Political Research, 38, 2000, č. 1. s. 3.

Mezi přístupy nového institucionalismu bývá řazen taktéž koncept *principal-agent theory*. Jeho poznatky jsou v práci zohledněny ve vztahu zřejmě nejvýraznější změny, kterou Lisabonská smlouva v souvislosti s Evropskou radou přinesla, totiž se vznikem jejího stálého předsednictví. Využití tohoto konceptu takovým způsobem je poměrně nezvyklé, neboť jak upozorňuje Pollack, během posledních dvou dekad byly pomocí *principal-agent theory* zkoumány především nadnárodní instituce jako Komise, Evropská centrální banka či jednotlivé unijní agentury.⁹ Nejedná se tedy ani tak o problém relativní rané existence postu Stálého předsednictví Evropské rady, ale o jeho nejasný charakter ve smyslu zařazení do supranacionálního či i mezivládního rámce. Výzkum pomocí aplikace této teorie na evropskou integraci se do současnosti zaměřoval převážně na vztah stát vs. nadnárodní instituce, neboli *principal vs. agent*. Lze za takový ale označit i vztah, kdy je předmětem zkoumání stálý předseda intergovernmentální instituce? Jakou má tento aktér možnost jednat nezávisle na národních státech a jak to ovlivňuje mezivládní charakter Evropské rady? Tyto otázky jsou o to více aktuální v souvislosti se současnou ekonomickou krizí, kdy v rámci snahy o její vyřešení dochází k posunu pravomocí, který se nevyhýbá ani Stálému předsednictví Evropské rady, na což ukazuje i příklad předsednictví tzv. euro summitu.¹⁰ Analýza této výrazné proměny Evropské rady skrze koncept *principal-agent theory* tak nabízí důležité poznatky ve vztahu k cílům této práce.

I přes to že během výzkumu dochází k využití poznatků a analytického rámce převážně tří výše zmíněných teoretických konceptů, nelze se místy vyhnout ani poukázání na některé prvky jiných přístupů k evropské integraci. Práce tak zohledňuje i takové teorie, jakými jsou například raný

⁹ POLLACK, A., Mark: *The New Institutionalisms and European Integration*. In: WIENER, Antje – DIEZ, Thomas (Edd.): *European Integration Theory*. Oxford University Press 2009, s. 132.

¹⁰ Za zmínku stojí nedávno zveřejněná iniciativa Angely Merkelové a Francoise Hollanda na zřízení postu Stálého předsedy (prezidenta) pravidelného setkání ministrů financí zemí eurozóny neboli tzv. Eurogroup. Zda by však případný návrh počítal se zavedení zcela nové pozice či by zda by došlo k rozšíření pravomocí Stálého předsedy Evropské rady, který již předsedá eurosummitu, je zatím pouze vzdálenou otázkou.

RETTMAN, Andrew: *Merkel and Hollande call for full-time euro President*. In: Euobserver (31.5.2013).
<http://euobserver.com/institutional/120328> (2.6.2013).

intergovernmentalismus či federalismus ve snaze vysvětlit ideové základy vytvoření Evropské rady a jejího směřování nebo koncepty klasického a nového neofunkcionalismu, které v určitých obdobích dominovaly studiu evropské integrace. Východiska těchto teoretických konceptů odrážely myšlenky, jež měly potenciál ovlivnit integrační proces nebo se zpětně snažily mapovat jeho reálný průběh. Díky tomu se tak v určitých bodech dotýkají existence Evropské rady, vlivem čehož dotvářejí soubor teorií k doplnění tří výše zmíněných konceptů za účelem co nejpřesnějšího analyzování předmětu práce.

Samotná práce je dělena na tři části, které odrážejí celkový proces výzkumu. Předmětem první části je snaha o nalezení odpovědí na zmíněné výzkumné otázky řešící jednak možné důsledky krizí v rámci integrace¹¹ na vytvoření a fungování Evropské rady ale také na možnost prokázání určité vývojové tendence této instituce. Za účelem co nejpřesnější analýzy je pozornost věnována i dalším okolnostem, které hrály v procesu formování Evropské rady roli. Tyto okolnosti mohou v konečném důsledku důležitost krize v kontextu tématu práce potvrdit či naopak vyvrátit. Z toho důvodu se tato část práce nezaměřuje pouze na úlohu krize, ale snaží se o komplexní zohlednění faktorů, které vedly k vytvoření Evropské rady a které následně mohly mít vliv i na průběh jejího dalšího formování, díky čemuž lze lépe uchopit dynamismus vývoje této instituce. Zvolený přístup napomáhá identifikovat skutečnosti, které mají potenciál ovlivnit současné změny Evropské rady probíhající v kontextu Lisabonské smlouvy a ekonomické krize.

Druhá část této práce odráží snahu o analýzu změn, které zavedla sama Lisabonská smlouva. Tyto změny jsou zkoumány za využití získaných poznatků z první části práce. Nejprve je však předmětem výzkumného

¹¹ Na tomto místě je nutné poukázat na samotný pojem krize, který není v průběhu práce pojímán v čistě ekonomických konotacích. Je obvyklé, jak bude dále ukázáno, že krize zapříčiněná primárně politickými okolnostmi může přerůst v krizi ekonomickou a naopak. Z těchto důvodů se apriorně vyhýbám označit danou krizovou situaci za striktně politickou či ekonomickou aniž by při tom nedošlo k zohlednění příčin a důsledků vzhledem k tématu výzkumu. V rámci této části práce hraje tato skutečnost podstatnou roli, neboť se zde pracuje s širším časovým horizontem, ve kterém figuruje hned několik krizových období.

procesu Ústavní smlouva, ze které pak Lisabonská smlouva čerpá většinu prvků. V této souvislosti je pozornost také věnována úloze Evropské rady při nové iniciaci integračního procesu po krachu Ústavní smlouvy a její úloze při vytváření smlouvy reformní. Teprve poté je přistoupeno na výzkum jednotlivých změn. V první řadě je zkoumána případná změna úlohy Evropské rady. Následně dochází k detailní analýze nejpodstatnějších změn, které Lisabonská smlouva ve vztahu k Evropské radě zavedla. Jako první je pozornost soustředěna na roli legalizace Evropské rady se všemi z toho vyplývajícími důsledky. Cílem zde je také snaha zjistit, zdali má tato instituce ještě stále možnost k dalšímu integračnímu dynamismu, nebo tím došlo k završení jejího vývoje.

Poté se výzkum zaměřuje na nově zřízený post Stálého předsedy Evropské rady, v rámci kterého je cílem zjistit jaké jsou dopady jeho vytvoření na činnost Evropské rady. Následně jsou zkoumány vztahy stálého předsednictví s jednotlivými členskými státy, na což je aplikován výše zmíněný teoretický koncept *principal-agent theory*. Poté je pozornost zaměřena na vztahy s ostatními institucemi, kde vyniká zejména vztah s předsedou Komise, jenž může představovat hrozbu konfliktu ohledně kompetencí, zejména co se týče zastupování Unie navenek. V závěru této části se výzkum zaměřuje na dílčí změny Evropské rady, které sice byly zavedeny Lisabonskou smlouvou, ale jež mohly mít původ již v minulosti. Navíc jejich rozsah není tak značný, jako tomu je u samotné legalizace Evropské rady či zřízení jejího stálého předsedy. Vlivem toho se zde výzkum věnuje rozšíření hlasování kvalifikovanou většinou v Evropské radě, které se po Lisabonské smlouvě stalo častou hlasovací procedurou. Pozornost je následně věnována také tzv. *systému záchranné brzdy*, který dovoluje členským státům, obrátit se na Evropskou radu jako na finálního arbitra, pakliže dojde k jejich přehlasování v Radě ministrů. Na závěr této části práce je také analyzována úloha Evropské rady v rámci měnové unie po schválení Lisabonské smlouvy.

Závěrečná část práce řeší problematiku vlivu změn Evropské rady zapříčiněných současnou finanční krizí. Předmětem je zde snaha získat

odpovědi na dosud nezodpovězené výzkumné otázky a následně tak celý proces analýzy cíle práce uzavřít. Je tak zde zkoumána problematika role Evropské rady v kontextu ekonomické krize, resp. zda nedochází k posunům, ať již ve formě oslabení či naopak posílení. Dále je pozornost věnována poměrně nedávnému jevu, kterým jsou zvláštní summity vrcholných představitelů zemí eurozóny a jejich úloha při řešení současné ekonomické krize. V této souvislosti je důraz také kladen na problematiku vytvoření možné více rychlostní Unie, což souvisí s tím, jak jsou země nepoužívající společnou měnu z těchto summitů vyloučeny. Následně se výzkum zaměřuje analýzu vybraných prvků zavedených Lisabonskou smlouvou a jejich následných změn v souvislosti s ekonomickou krizí. Takto jsou analyzovány koncept legalizace, Stálý předseda Evropské rady a také euro-summity. V tomto ohledu se výzkum zaměřuje na to, zdali změny vyplývají již ze samotné Lisabonské smlouvy, nebo se jedná o přímý důsledek snahy reagovat na ekonomickou krizi. V samotném závěru této části práce je řešena problematika Evropské rady z hlediska jejího dalšího možného směřování s ohledem na její úlohu při upevňování kontroly nad ekonomickými oblastmi integračního procesu. V tomto případě je vycházeno z dosud získaných poznatků, díky čemuž je další směřování Evropské rady kladeno do souvislosti s jejím dosavadním vývojem a úlohou.

Vzhledem k výběru tématu bylo nutné vycházet z velkého počtu literatury a pramenů počínaje problematikou evropské integrace až po teoretické ukotvení zkoumaného případu. Žádný z nich se však přímo nezabýval analýzou změn Evropské rady v souvislosti s Lisabonskou smlouvou a současnou ekonomickou krizí. Tato skutečnost je vcelku pochopitelná, neboť změny zapříčiněné ekonomickou krizí jsou aktuálně probíhající procesy, jejichž úplné dopady se možná projeví až v řádu několika let. Částečnou výjimku v tomto ohledu tvoří články Desmonda Dinana *Implementing the Lisbon Treaty in the Shadow of the Euro Crisis* a také *Impact of the Escalating Crisis*. Tyto články byly inspirací při formulování počátečních idejí práce, přičemž oba dva byly vydané pro *Journal of Common Market Studies*, který je v současné době editovaný Michelle Cini a Amy

Verdun a představuje velmi bohatý zdroj informací ohledně unijní politiky. Podstatné je, že Dinan poukazuje na skutečnost, že v rámci implementace Lisabonské smlouvy prochází Unie změnami, přičemž některé z nich lze nově přičíst také vlivu ekonomické krize. Ani on však nepokrývá téma této práce v plném rozsahu, neboť se nedrží striktně kontextu Evropské rady. Zachycení celkové hloubky a rozsahu cíle výzkumu tak vyžadovalo využití širší škály zdrojů.

Při analýze důvodů vytvoření Evropské rady a její následné konsolidaci výzkum čerpá zejména z prací Jana Wertse, Andrewa Moravcsika, Simona Bulmera, Alana Milwarda, Emmanuela Mourlon-Druola, Simona Hixe a celé řady dalších. Cenné poznatky z fungování Evropské rady přináší právě Jan Werts ve své knize *The European Council*, která vyšla zatím ve dvojitým vydání z roku 1992 a 2008. Tento nizozemský novinář, který se dlouhodobě věnuje Evropské radě i v rámci své kariéry, ve svých knihách zachycuje převážně detailní aspekty jednotlivých summitů, ale také problematiku fungování této instituce. První vydání jeho publikace pak obohacuje výzkum taktéž o vývoj a postoje vrcholných představitelů jednotlivých států ještě před samotným vytvořením Evropské rady, kdy jednání probíhala formou ad-hoc konaných summitů. Díky tomu lze hlavně v první části výzkumu identifikovat důvody vedoucí k postupnému vytvoření Evropské rady. Tyto poznatky dále obohacuje například Simon Bumer ve svém článku *The European Council and the Council of the European Union: Shapers of a European Confederation*. Bulmer se zde zabývá otázkou úlohy Evropské rady v rámci integračního procesu a také důvody vedoucími k jejímu vytvoření. Zaměřuje se přitom na roli Evropské rady jako klíčového konstitutivního prvku integrace, což byl podle jeho názoru také hlavní důvod jejího vytvoření, kdy mělo dojít ke zlepšení stávajících rozhodovacích mechanismů a k balancování moci mezi členskými státy a supranacionálními orgány tehdejšího Společenství.

Při analýze vytvoření Evropské rady je také hojně využíván mimo jiné Maravcsikův koncept liberálního intergovernmentalismu, který je popsán v jeho slavné knize *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power*

from Messina to Maastricht. Zde Moravcsik využívá aplikaci tohoto teoretického přístupu na proces evropské integrace. Vytváření institucí rozděluje na tři části počínající formováním národních preferencí přes vyjednávání až po rozhodování zdali delegovat či sdílet národní suverenitu. Tento koncept je během výzkumu využit především ve snaze zjistit důležitost ekonomických faktorů včetně krizových období na vytváření postojů hlavních aktérů, kterými jsou díky charakteru Evropské rady představitelé členských států. Ve snaze zachytit důležitost ekonomických faktorů v rámci integrace je v práci čerpáno také z knihy politického ekonoma Alana Milwarda *The European Rescue of the Nation-state*. V této publikaci se Milward zaměřuje pouze na rané období integrace, které již nepokrývá dobu vytvoření Evropské rady, nicméně dokládá důležitost ekonomiky na proces sjednocení a hlavně roli jednotlivých států. Ta byla podle něj již od počátku integrace klíčová.

V rámci analýzy vyjednávacího procesu, což je Moravcsikův druhý prvek k vytvoření nové instituce, jsou ve výzkum často využívány poznatky z článku *Filling the EEC leadership vacuum? The creation of the European Council in 1974* od Emmanuela Mourlon-Druola. Ten se zde detailně věnuje postojům jednotlivých představitelů členských států ohledně efektivity rozhodování o Společenství skrze summity a následném vytvoření Evropské rady. Podstatné především je, že ve svém článku detailně mapuje aspekty Pařížského summitu v roce 1974, jehož průběh rozhodujícím způsobem ovlivnil vytvoření Evropské rady.

Při následním výzkumu jejího fungování a konsolidace je čerpáno z celé řady dalších materiálů mezi kterými nechybí ani práce Simona Hixe, který nově také v kooperaci s Bjornem Høylandem v publikaci *Political System of the European Union* mapuje fungování systému institucionální rovnováhy Unie. Získané poznatky jsou využity také v kontextu pozdějších částí této práce. Zde však hrají roli při vysvětlení role Evropské rady mezi ostatními unijními institucemi. Její vývoj pak lze nalézt také v publikaci Desmonda Dinana *Europe Recast: A History of European Union*, kde se autor věnuje evropskému integračnímu procesu. Evropská rada je však zmiňována

pouze jako jedna z institucí, nikoliv jako hlavní předmět práce, tak jak je tomu u zmíněného Wertse. I zohlednění tohoto širšího kontextu je ale v rámci výzkumu vzhledem k jeho cíli nutné.

Mimo práce zmíněných autorů je v této části výzkumu využita široká škála dalších zdrojů ať již literatury či jednotlivých pramenů. V tomto ohledu je velice přínosný online přístupný *Archiv evropské integrace* zřízený *University of Pittsburgh*, ve kterém lze nalézt veškeré dokumenty jednotlivých summitů Evropské rady. Díky tomu lze ve výzkumu mapovat významná jednání, která formovala nejen vývoj této instituce ale také samotné integrace. Lze se tak zaměřit také na úlohu krizových období na rozhodování Evropské rady a následně využít získané poznatky při analýze její úlohy v rámci řešení současné ekonomické krize.

Druhá část práce vychází do určité míry z již získaných poznatků, ale převážnou část doplňují nové informace ze zdrojů týkajících se vztahu Evropské rady a Lisabonské smlouvy v kontextu jednotlivých změn. Stejně jako v předchozí části je i zde pracováno s prameny. Hlavní část z nich tvoří zejména jednotlivé smluvní revize zachycující změny primárního práva, včetně samotné Lisabonské smlouvy. V tomto ohledu je využita převážně unijní databáze *Eur-lex*.

Při analýze dopadů Lisabonské smlouvy na Evropskou radu se je jako podmětný pramen ukázala také například společná studie *Centre for European Policy Studies, European Policy Centre a Royal Institute for International Relations* s názvem *The Treaty of Lisbon: Implementing the Institutional Innovations*. Na této studii pracovala celá řada významných autorů jako je zmíněný Simon Hix, dále pak například Sara Hagemann, Ben Crum, Philippe de Schoutheete, Franklin Dehousse či Hervé Bribosia. V rámci výzkumu jsou z této studie zohledněny převážně poznatky týkající se nového způsobu hlasování kvalifikovanou většinou, jehož rozšíření se nevyhýbá ani Evropské radě a také problematika vytvoření postu jejího stálého předsednictví. Ačkoliv tato studie představuje velmi kvalifikovanou analýzu, její problém spočívá v tom, že byla vydána již v listopadu 2007. Zachycuje tak

změny, které jsou předmětem Lisabonské smlouvy, jakýkoliv případný posun po její implementaci však již nikoliv.

V rámci výzkumu je zohledněna též Ústavní smlouva, jejíž obsah se velkou měrou promítl do podoby Lisabonské smlouvy. V tomto ohledu vyniká především práce Jeana-Clauda Pirise *The Constitution for Europe: A Legal Analysis*. Tento význačný právník, který se podílel na bezmála všech revizích primárního práva EU za posledních dvacet let, ve zmíněné publikaci shrnuje veškeré legální konsekvence navrhované Ústavní smlouvy, jež se po svém odmítnutí posléze stává základem nové reformy v podobě Lisabonské smlouvy. V kontextu Evropské rady je podstatné především, že navrhované změny jako je zřízení postu stálého předsedy, rozšíření hlasování kvalifikovanou většinou a v konečném důsledku její samotná legalizace, jsou zde Pirisem kladeny do souvislosti s východní vlnou rozšíření.

Z toho lze usoudit, že soubor změn Evropské rady byl spíše reakcí na vzniklou situaci, kdy cílem bylo zejména posílení efektivity rozhodovacího procesu. Konsekvence vyplývající z rozšířeného počtu členů Evropské rady při vyjednávacím procesu jsou patrné při vytváření Lisabonské smlouvy. V souvislosti s touto skutečností jsou v práci aplikovány poznatky J. Slapina a J. Tallberga, přičemž oba autoři nabízejí poněkud rozdílný pohled. Slapin ve svém článku *Bargaining Power at Europe's Intergovernmental Conferences: Testing Institutional and Intergovernmental Theories* poukazuje na úlohu možnosti veta a tvrdí, že se díky tomu nerovnosti mezi státy stírají. Naopak Tallberg v *Bargaining Power in the European Council* nepovažuje veto za klíčový prvek, přičemž v souvislosti s východním rozšířením a zvýšením počtu členů vyzdvihuje úlohu neformálního procesu vyjednávání, který naopak vede k uplatňování tzv. *power politics* a tím k větším nerovnostem mezi státy uvnitř Evropské rady. Ačkoliv oba autoři vnímají roli států ve vyjednávacím procesu v zásadě odlišně, dá se však tvrdit, že v kontextu východního rozšíření a Evropské rady spolu východiska jejich prací v podstatě souvisejí. Možnost veta mezi velkým počtem členů komplikuje jednání, což nevyhnutelně vede k uplatňování neformálních prvků, které však mohou deformovat rovné postavení mezi jednotlivými státy.

Změny, které Lisabonská smlouva přinesla, pak na základě koncepce Ústavní smlouvy měly vytvořit mechanismus, jež by odstranil zmíněné vady. V tomto ohledu vyniká zejména vytvoření Stálého předsednictví Evropské rady. Kassim s Menonem pak nabízejí aplikovatelná východiska na jeho vztah ke členským státům ve svém článku *The principal-agent approach and the study of the European Union: promise unfulfilled?* Zde se obecně věnují možnostem *principal-agent theory* při studiu problematiky fungování Evropské unie. Jejich koncept zohledňující prvky kontroly agenta, v tomto případě stálého předsednictví členskými státy a konsekvence vyplývající z informační asymetrie, přináší cenné poznatky z této komplikované problematiky delegace pravomocí a vzájemných vztahů mezi aktéry Evropské rady.

Dalším podstatným prvkem, který prošel změnou, je samotná legalizace Evropské rady a její zařazení do institucionálního rámce. V této souvislosti je nejprve nutné pojmově odlišit legalizaci od institucionalizace. Výchozí koncept nabízí M. Kahler ve svém článku *The Causes and Consequences of Legalization*, kdy podle něj legalizace představuje kontinuum, nikoliv určitý bod tak jako institucionalizace. Rozhodující je v tomto ohledu tedy míra legalizace. Na toto pojetí navazují Abbott, Keohane, Moravcsik a Slaughter, kteří v článku *The Concept of Legalization* uvádějí charakteristické znaky, podle kterých lze určit míru legalizace. Institucionalizace Evropské rady Lisabonskou smlouvou tak znamenala výrazný posun po legalizačním kontinuu, přičemž je na základě získaných poznatků dále možné analyzovat význam této reformy.

Změny, které přinesla Lisabonská smlouva ve vztahu k Evropské radě jako je rozšíření hlasování kvalifikovanou většinou či nové pravomoci této instituce v oblastech měnové a hospodářské unie vyžadují při jejich analýze zejména zaměření na jednotlivé prvky smluvních reform. To z tohoto důvodu, že se nejedná o zcela nové reformy, nýbrž je často vycházeno ze stávajících pravomocí. Například H. Bribosia ve svém příspěvku *The Main Institutional Innovations of the Lisbon Treaty* pro sborník *The Lisbon Treaty: EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty*, jehož autory jsou S.

Griller a J. Ziller, upozorňuje na skutečnost, že řada pravomocí přechází na Evropskou radu s Lisabonskou smlouvou po faktickém zrušení formace HSG Rady a v tomto kontextu se jedná zejména o pravomoci jmenovací. Podobně hovoří také zmíněný Hodson, který se ve své kapitole *Economic and Monetary Union. An Experiment in New Mode of EU Policy-Making* v rámci sborníku *Policy-Making in the European Union* od H. Wallace, M. Pollacka a A. Younga podrobně věnuje aspektům vytváření Ekonomické a měnové unie. Podstatné pro tuto část práce bylo také nové vydání Wertsovy publikace *The European Council* z roku 2008. Přestože nezachycuje plné důsledky změn vyplývající z implementace Lisabonské smlouvy, nabízí cenné poznatky právě ohledně reform, které mají své kořeny již v období před přijetím této smlouvy, na rozdíl od institucionalizace Evropské rady či vytvoření jejího stálého předsednictví.

Závěrečná část práce věnující se důsledkům ekonomické krize na vývoj Evropské rady do velké míry čerpá z pramenů, neboť toto téma je v porovnání s předchozími částmi práce zohledněno v současné literatuře zatím nejméně. Časté jsou tak zejména odkazy na jednotlivé reformní kroky na domovských stránkách příslušných institucí jako je Evropská rada, ale také články na serverech jako je *Euractiv*, *Euobserver* či *Spiegel*. Jako příklad takového postupu zde lze zmínit v práci analyzované konsekvence přijetí Rozpočtového paktu většinou členů Evropské rady. Jednak je v tomto případě využito volně dostupného zdroje ze stránek Evropské rady, ale také vzhledem k právně nejasné povaze tohoto aktu je taktéž poukázáno na dotazování Evropského parlamentu směřované Komisi, která povahu Rozpočtového paktu dosud neobjasnila.

Vedle pramenů je zde také využita literatura a to jak od již zmíněných autorů jako je Dinan s Hodsonem, tak i od řady autorů, jejichž poznatky jsou v práci využity zcela nově. V této souvislosti je přínosný například článek od L. Tsoukalise *The Shattering of Illusions – And What Next?* Tsoukalis v něm poukazuje na nové výzvy Unie, přičemž se ve velké míře věnuje převážně fungování společné měny v současné krizové době. V tomto ohledu se nevyhýbá ani problematice možné více rychlostní Evropy v souvislosti

s vytvořením zvláštních summitů zemí eurozóny. Shodně s Dinanen tvrdí, že tak dochází k postupnému posílení hospodářské politiky a její postupné konvergenci s měnovou politikou. Oba shodně tvrdí, že tak dochází zároveň k posílení politické kontroly v ekonomické oblasti. V souvislosti s možností vytvoření více rychlostní Evropy stojí za zmínku také krátký příspěvek D. Krále pro Institut pro evropskou politiku s názvem *Multi – speed Europe and the Lisbon Treaty - threat or opportunity?* Zde se autor věnuje problematice vytváření určitých skupin členských států, jejichž míra integrace není ve všech oblastech striktně shodná s tzv. unijním jádrem. Více rychlostní integrace je tak podle něj všudypřítomným prvkem. Rozhodující však v tomto ohledu je, jaký potenciál k novému integračnímu dynamismu skýtá současná situace.

V samotném závěru této části práce je využit koncept ekonomické integrace, který do své publikace *European Integration. Methods and Economic Analysis* převzal J. Pelkmans od ekonoma B. A. Balassi, který je založený na vzájemném vztahu politické a ekonomické integrace. Autor tak poukazuje na nutnost adekvátní politické kontroly nad měnovou unií, která je však doprovázena také fiskální harmonizací. Jak výše zmínění autoři jako je Dinan, Tsoukalis či Hodson poukazují, taková míra harmonizace a kontroly však dosud neexistuje. Podobně o ambiciózním projektu společné měny hovoří i J. Delors, který jej v interview *Euro would still be strong if it had been built to my plan* pro *Daily Telegraph* shodně vnímá skrze nedostatky politické kontroly. Delors ale poukazuje spíše na nadnárodní autoritu, jež by podle jeho představ měla mít rozhodující vliv nad hospodářskou a ekonomickou politikou.

Současná ekonomická krize však v tomto ohledu přináší dva podstatné faktory. Jednak exponuje úlohu vrcholné politické spolupráce a tudíž Evropské rady jako nástroje řešení krize a zároveň odkrývá slabost společné měny spočívající v nedostatečné politické kontrole a adekvátní úrovni hospodářské konvergence mezi členskými státy. Kombinace těchto faktorů může představovat posun pravidel fungování Evropské rady nad rámec Lisabonské smlouvy. V tomto ohledu právě rozsáhlé změny, které ve

vztahu k Evropské radě přinesla Lisabonská smlouva, měly za cíl posílit především efektivitu, což dále podtrhává roli Evropské rady v rozhodování o zásadních otázkách Unie. Podstatné tedy je, zdali tak prostřednictvím ekonomické krize dochází k upevnění pozice vrcholné politické spolupráce prostřednictvím Evropské rady a zdali jsme tak svědky změn této instituce nad rámec Lisabonské smlouvy, která do současné doby představovala bez nadsázky její největší reformu. Vzhledem k významu Evropské rady pak může nynější vývoj předznamenávat samotné směřování budoucího integračního procesu.

Na tomto místě bych rád poděkoval všem, kteří mi dopomohli k dokončení této diplomové práce. Velký dík patří především Mgr. Markétě Šustkové Ph.D. za cenné rady, podmětné připomínky a hlavně za její ochotu vést tuto práci. Poděkování patří také mé rodině, která mě morálně podporovala i tehdy, kdy chvíle, při níž píši toto poděkování, byla pouze dalekým cílem.

1. Analýza faktorů ovlivňujících formování Evropské rady

Předmětem této části práce je analýza vývoje vedoucího k vytvoření Evropské rady jakožto nástroje mezivládního principu a jejího zakotvení v rámci systému unijních institucí. Cílem však není vyčerpávající detailní výzkum všech historických aspektů jejího vytváření, ale spíše snaha poukázat na klíčové momenty včetně samotného zformování a pokusit se nalézt vývojovou tendenci či směr, který by mohl vést k pochopení současné situace. Spolu s vývojem se tato část práce zaměřuje převážně také na důvody vedoucí k vytvoření této klíčové instituce, jež vnesla mezivládní charakter do zásadního rozhodování o evropských záležitostech. Mezi důvody je pozornost věnována zvláště faktoru krize, který je zde zkoumán jako příčina možného urychlení institucionalizace mezivládního prvku rozhodování na nejvyšší úrovni. Výsledek analýzy těchto důvodů stejně jako následného dynamismu vývoje Evropské rady pak v konečném důsledku může napomoci objasnit její současné postavení po přijetí Lisabonské smlouvy a při řešení dnešní ekonomické krize.

Vzhledem k předmětu práce a v návaznosti na zvolenou metodu se zde výzkum zaměřuje také na ověření souvislostí zkoumaného jevu s vybranými teoriemi evropské integrace. V rámci toho jsou aplikovány jednotlivé poznatky čerpající převážně z nového institucionalismu a také liberálního intergovernmentalismu, jejichž analytický rámec je vzhledem k cíli této části práce popsán níže. Výzkumný proces se však neobejde bez částečného zohlednění dalších paradigmat evropské integrace, mezi kterými nechybí ani supranacionální modely, jakými jsou federalismus či neofunkcionalismus. Díky tomu se lze zaměřit také na faktory, které byly významně ovlivněny nadnárodními aktéry tehdejšího Společenství, a na ty, které v kontextu tehdejší doby odrážely představy o cíleném směřování evropského sjednocení.

1.1. Reflexe důvodů vedoucích k vytvoření Evropské rady

Cílem následujících čtyř kapitol je snaha o výzkum důvodů, které měly bezprostřední vliv zformování Evropské rady jakožto tělesa představující v rámci evropské integrace institucionalizovanou podobu mezivládního rozhodování na nejvyšší politické úrovni. V rámci těchto důvodů je důraz kladen zejména na analýzu případné úlohy krize ať již politického či ekonomického charakteru. Na základě toho je formulována výzkumná otázka: *Jakou úlohu hrála krizová období v procesu formování Evropské rady a s ní souvisejícího mezivládního prvku rozhodování na nejvyšší politické úrovni?*

Ačkoliv by vzhledem k současné situaci větší validitu získalo nalezení příčinných souvislostí krizí ekonomického charakteru jakožto nutné podmínky vývoje Evropské rady, nelze však jak již bylo v úvodu řečeno mnohdy charakter jednotlivých krizí jasně rozlišit. To souvisí s nejasnou dělicí linií mezi příčinami a následky, ale také s velmi úzkou propojeností ekonomiky a politiky.¹² Na podobnou skutečnost poukazuje například A. Moravcsik, který politicko-ekonomické zájmy považuje za jeden samostatný prvek, který je klíčový při formování národních preferencí, což je dle jeho názoru první ze tří kroků směřujících k integraci.¹³ V rámci teorií týkajících se evropské integrace se lze také setkat s přístupem mezinárodní politické ekonomie (IPE), která klíčové prvky regionálního sjednocování vyvozuje především z kontextu ekonomických procesů.¹⁴

¹² Jen od jara 2010, kdy v EU krize naplno udeřila, do dubna 2012 skončilo či ve volbách neuspělo v souvislosti s ní celkem na 16 původních vlád. Přičemž: „*In most cases, a direct line could be drawn between the government's exit and the austerity measures put in place because of the economic situation.*“

Debt crisis lays waste to European governments. In: Deutsche Welle (27.4.2012) <http://www.dw.de/debt-crisis-lays-waste-to-european-governments/a-15915310> (14.4.2013).

¹³ MORAVCSIK, A.: *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht.* s. 473-479.

¹⁴ CAFRUNY, W., Alan – RYNER, J., Magnus: *Critical Political Economy.* In: WIENER, Antje – DIEZ, Thomas (Edd.): *European Integration Theory.* Oxford University Press 2009, s. 224-227. Díky tomu se místy úmyslně vyhýbám označení krize jako politické či ekonomické, ale v průběhu analýzy se vždy snažím o uvedení dané situace do patřičného kontextu.

Důvody vedoucí ke vzniku Evropské rady představují komplexní a navzájem propojenou problematiku, ve které lze jen obtížně oddělit jednotlivé příčinné souvislosti od ostatních faktorů a následně je identifikovat a určit jejich význam.¹⁵ I přes to je však nutné jednotlivé důvody vzájemně odlišit a dostatečně konceptualizovat. V tomto ohledu práce vychází částečně z dělení procesu institucionalizace, jež použil již A. Moravcsik. Ten celý proces chápe jako postup, ve kterém dochází nejprve k formování státních zájmů, od čehož se následně odvíjí vyjednávání, jež v konečném důsledku může vést k rozhodnutí sdílet suverenitu s ostatními státy či ji naopak přímo delegovat na nadnárodní úroveň.¹⁶

Takový postup však vzhledem k cíli práce obsahuje řadu limitací, které spočívají zejména v jeho snaze o zachycení obecné povahy integrace. Evropská rada je ale poněkud specifický případ, který se v mnoha ohledech vymyká tomuto integračnímu zobecnění. Nejvíce problematickou část využití Moravcsikova přístupu k analýze vytvoření Evropské rady představuje proces institucionální volby. V rámci toho je však zmíněna pouze možnost delegace pravomocí na supranacionální úroveň, což zde nehraje téměř žádnou roli, a také možnost sdílení suverenity, která je však chápána především v kontextu Rady ministrů a hlasování kvalifikovanou většinou v otázkách týkajících se převážně legislativního procesu.¹⁷ Evropská rada se tak svým charakterem a působností pravomocí rozhodovat o zásadních otázkách směřování integrace, a to především pomocí jednomyslného hlasování, z velké části vymyká tomuto konceptu. Na druhé straně proces vyjednávání a formování národních zájmů, do kterého Moravcsik zařazuje reakci domácích aktérů na geopolitické a ekonomické faktory, představuje v kontextu této analýzy slibný teoretický rámec. Využita je taktéž samotná jím navržená forma

¹⁵ Tento problém navazuje na obecnou charakteristiku sociálních věd, ve které nelze pracovat s jednotlivými faktory například formou experimentu, kde by se s nezávislými proměnnými dalo volně manipulovat a určit tak jejich přesnou roli ve vztahu k očekávanému výsledku výzkumu. Právě za účelem snížení z toho vyplývajících rizik nepřesností se ale jakákoliv případová studie soustředí o to více na analýzu empirické reality.

KARLAS, Jan: *Komparativní případová studie*. In: DRULÁK, Petr (ed.): *Jak zkoumat politiku*. Praha, Portál 2008, s. 85.

¹⁶ MORAVCSIK, A.: *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. s. 18-85.

¹⁷ Tamtéž, 67-68.

procesu institucionalizace, která představuje koncept příčinné linie od utváření národních zájmů až po rozhodnutí vytvořit novou instituci. Důraz na důležitost ekonomických faktorů pak v konečném důsledku přináší možná východiska při snaze prozkoumat roli ekonomických krizí při utváření Evropské rady.

Moravcsikova teorie tak nabízí uplatnitelný výzkumný rámec, avšak v rámci konceptualizace jednotlivých důvodů vedoucích k vytvoření Evropské rady nepředstavuje jediné východisko. Další rozlišení možných důvodů nabízí ve svém článku S. J. Bulmer, jenž poukazuje na změny vyplývající z domácích a externích faktorů, ale také ze samotné dynamiky integračního procesu.¹⁸ Podobnou koncepci ve své práci nabízí také Werts, který spolu těmito faktory zmiňuje jako jeden z možných důvodů také ekonomický faktor.¹⁹ Tyto dvě koncepce sice nenabízejí takovou možnost teoretického zobecnění jako liberální intergovernmentalismus, na druhé straně jsou ale jejich poznatky vyvozené přímo ze samotného fungování Evropské rady. Tím tak přinášejí velmi cenné informace, které mohou pomoci určit úlohu krize mezi ostatními důvody při vytváření Evropské rady. Mimo to zohledňují mezi jednotlivými příčinami faktor, na který se Moravcsik nezaměřuje. Tím je dynamismus samotného integračního procesu. Tento přístup má blízko k pojetí nového institucionalismu, který zdůrazňuje úlohu *path-dependency*, podle kterého aktéři zvolí formu instituce, jenž následně nese podíl na formování dalších preferencí a chování těchto aktérů.²⁰ Díky tomu dotváří rámec pro zde využitou analýzu úlohy krize a dalších jednotlivých důvodů vedoucích k formování Evropské rady a s ní souvisejícího mezivládního principu rozhodování na nejvyšší úrovni.

¹⁸ Bulmer tyto změny chápe spíše ve smyslu aktuálních výzev, kterým již vytvořená Evropská rada čelí. Nicméně to v této práci nevyklučuje jejich použití pro dokreslení přehlednosti důvodů vedoucích již k samotnému vytvoření Evropské rady.

BULMER, T., Simon: *The European Council and the Council of the European Union: Shapers of a European Confederation*. Publius, 26, 1996, č. 4, s. 29.

Vnitřní dynamika integračního procesu je pak v jeho pojetí podobná konceptu *spill-over*, jenže se nesoustředí pouze na přelévání z politické oblasti do ekonomické a navíc zohledňuje dosavadní vývojové tendence.

¹⁹ WERTS, Jan: *The European Council*. Amsterdam, Elsevier Science Publishers B. V. 1992, s. 57-61.

²⁰ ASPINWALL, D., M. – SCHNEIDER, G.: c. d., s. 16.

1.1.1. Návrhy institucionalizované politické spolupráce na nejvyšší úrovni na počátku evropského integračního procesu

Založení Evropské rady bývá datováno do roku 1974, kdy se v Paříži konalo setkání nejvyšších představitelů států a vlád, na kterém se jeho aktéři shodli na dalších pravidelných summitech konaných alespoň třikrát do roka a kdykoliv, pakliže to bude nutné.²¹ Nicméně důvody a myšlenky vedoucí k jejímu založení jsou mnohem staršího data a odrážejí potřebu nalézt dostatečně silný rámec rozhodování o evropských záležitostech, která mohla být naplněna skrze institucionalizaci spolupráce na nejvyšší politické úrovni. Konkrétní podoba byla však tehdy nejasná a tak zejména v počátcích evropského poválečného integračního procesu proti sobě stálo více potenciálních možností.

Převládajícím modelem evropské integrace na počátku 50. let byl převážně supranacionální přístup, který byl ale uplatňován pouze ve smluvně vymezeném prostoru působnosti Evropského společenství uhlí a oceli (ESUO). Rada ministrů, která již od počátku fungování této ekonomické instituce hájila mezivládní princip, byla limitována svým sektorovým zaměřením a postrádala tak širší rozhodovací potenciál srovnatelný s institucí politické spolupráce na nejvyšší úrovni.²² Vytvoření takové mezivládní instituce, jakou mohla být Evropská rada, by tedy znamenalo nový prvek, který se vymykal tehdejšímu integračnímu proudu, jemuž do té doby vévodil spíše federalistický či neofunkcionalistický model.²³

První snahy o navázání institucionalizované poválečné mezivládní spolupráce na nejvyšší úrovni, která by se dala označit za předchůdce Evropské rady, lze podle Wertse spatřovat v návrhu Michela Debrého,

²¹ Tento systém byl navrhován již v rámci Fouchetova plánu.

WERTS, J: *The European Council*. 1992, s. 79.

²² „*The Council of the, EU by contrast, is centrally concerned with routine decisionmaking. ... it is concerned with running the EU within prevailing institutional framework.*“

BULMER, T., S.: c. d., s. 20.

²³ Viz povaha ESUO, EHS a EUROATOM

francouzského gaullistického politika a architekta ústavy Páté republiky.²⁴ V jeho návrhu je obsažen koncept Evropské rady skládající se z hlav států a vlád, která by určovala směr Unie.²⁵ Tento svojí podstatou mezivládní návrh byl však odmítnut Ústavní komisí spadající pod Shromáždění (ESUO) již v lednu 1953 a místo něho byl zvolen návrh obsahující mnohem více prvků supranacionální spolupráce, jakými byly například přesun zahraniční a bezpečnostní politiky pod nadnárodní úroveň tvořenou nově zřízeným dvoukomorovým parlamentním shromážděním a v neposlední řadě i možnost nastavovat společné daně pro financování dvou zmíněných politik.²⁶ Tato na svou dobu velmi progresivní koncepce však nakonec nebyla spolu se smlouvou o Evropském obraném společenství, na kterou byla vázána, ratifikována francouzským Národním shromážděním roku 1954.²⁷

Rozdílnost obou návrhů spočívala v klíčové dělící linii mezi supranacionálním a mezivládním konceptem, kterou je míra přenosu pravomocí jednotlivých států na supranacionální úroveň.²⁸ Jak návrh Debrého, tak i členů Poradního výboru přesto vycházely ze stejné potřeby nalézt politickou platformu pro koordinaci otázek evropské problematiky. Avšak zásadní odlišnosti spočívající v rozdílných teoretických východiscích promítajících se do formy jednotlivých konceptů představovaly hlavní důvod, proč nemohlo dojít k případnému kompromisnímu návrhu. Tehdejší Ústavní komise Shromáždění ESUO dala přednost nadnárodnímu a ambicióznějšímu

²⁴ Blíže k úloze jakou sehrál Debré při formování ústavy Páté republiky viz například KIRCHHEIMER, Otto: *France from the Fourth to the Fifth republic*. Social Research, 25, 1958, č. 1, s. 385-387.

²⁵ Pojem Unie byl v jeho případě chápán, jako budoucí unie národních států a odpovídal tak představám spíše konfederalistického pojetí. WERTS, J: *The European Council*. 1992, s. 4.

²⁶ Tamtéž, s. 6.

²⁷ Přesněji řečeno francouzské Národní shromáždění o smlouvách odmítlo vůbec jednat. Tamtéž, s. 7.

²⁸ Tradiční dělení na supranacionální a mezivládní integrační paradigmatu není doposud překonané a používá jej řada autorů. Viz např.:

HIX, Simon – HØYLAND, Bjorn: *The Political System of the European Union*. Palgrave Macmillan 2011, s. 16-18.

MORAVCSIK, A.: c. d., s. 54-67.

Pro aplikaci tohoto dělení v rámci unijních institucí viz také:

TSEBELIS, George – GARRETT Geoffrey: *The Institutional Foundations of Intergovernmentalism and Supranationalism in the European Union*.

International Organization, 55, 2001, č. 2.

řešení evropské politické spolupráce.²⁹ Odmítnutí Debrého návrhu ve své podstatě odráželo tehdy živé ideje o supranacionálním charakteru, kterým by se měl podle mnohých evropský integrační proces ubírat. Tento myšlenkový proud vycházel převážně z federalistického a funkcionalistického pojetí a reflektoval názory části tehdejší intelektuální elity o politickém uspořádání jednotného evropského kontinentu.³⁰ Jeho pojítkem byl důraz na existenci a roli nadnárodních struktur, jakožto efektivního nástroje rozhodování o politických záležitostech vycházející svojí normativností spíše z liberálně idealistických představ o překonání koncepce národních států v důsledku prodělání dvou zničujících světových válek³¹

Tento úhel pohledu ale odráží pouze důvody odmítnutí jedné z koncepcí. Shromáždění ESUO bylo sice odpovědné za finální podobu vítězného návrhu, ale jeho konečný osud byl v rukou jednotlivých členských států. Díky tomu tak lze v tomto kontextu považovat za platné Moravcsikovo tvrzení o jejich primární úloze v rámci integračního procesu. Na základě tohoto předpokladu je možné dále aplikovat východiska liberálního intergovernmentalismu. Při analýze formování národních preferencí je však třeba tento koncept poněkud modifikovat, neboť předmětem v tomto případě není nalezení možných důvodů vedoucích k následnému vytvoření nové instituce, ale naopak k jejímu odmítnutí.

Za klíčový důvod negativního rozhodnutí francouzského Národního shromáždění bývá považována provázanost navrhované politické spolupráce s konceptem vytvoření Evropského obranného společenství.³² Podstatné

²⁹ Nelze přehlédnout ani skutečnost, že v podstatě rozhodoval nadnárodní orgán a to i přes to, že v té době byli jeho jednotliví zástupci delegováni z řad národních parlamentů.

³⁰ Pokusy o sjednocení Evropy existovaly však již dávno před 20. stoletím, následky obou světových válek se staly jakýmsi katalyzátorem, který oživoval smýšlení o nutnosti alespoň částečného překonání koncepce národních států a vytvoření jednotné Evropy, více než kdy v historii. Mezi tehdejší zastánce sjednocení Evropy lze podle Ladrecha s Wegsem zařadit i takové významné osobnosti jako Winstona Churchilla, papeže Pia XII., Paula-Henriho Spaaka, Alcida de Gasperiho, Roberta Schumanna či Konrada Adenauera.

LADRECH, Robert – WEGS, J., Robert: *Evropa po roce 1945*. Praha, Vyšehrad 2002, s. 147.

³¹ ROSAMOND, Ben: *Theories of European Integration*. Palgrave 2000. s. 20-21.

³² Tato skutečnost byla podtržena faktem, že po Stalinově smrti a konci studené války došlo k jistému oteplení vzájemných vztahů mezi východem a západem a navíc francouzští politici považovali jako ponižující, že by se po porážce svých vojenských jednotek u Dien Bien Phu v květnu 1954 měli dále vzdát velení své armády.

v tomto ohledu je, že to byla právě Francie, jejíž nacionalistická politika hrála v procesu integrace tradičně silnou roli, což se mělo projevit zejména o několik let později s nástupem de Gaulla. Díky tomu tak získává na platnosti také důvod vyplývající z domácích faktorů. Jak ve svém článku dokazuje A. Kanter, odmítnutí koncepce Evropského obranného společenství a s ním provázané Evropské politické spolupráce bylo v rámci jednání francouzského Národního shromáždění zapříčiněno převážně vysokou mírou koherence Gaullistů a naproti tomu roztržitostí socialistického tábora.³³ Rozhodující úlohu sehrála podle jeho analýzy také obava z možnosti německého znovuvyzbrojení.³⁴

Tyto důvody vyplývající z provázanosti koncepcí obranné a politické spolupráce ale nepředstavují jedinou příčinu, na základě které v té době nedošlo k vytvoření orgánu, jenž by mohl zastávat funkci Evropské rady. Otázka tak zní, proč přes krach, který navíc proběhl pouze díky rozhodnutí zástupců jednoho státu, došlo na dlouhou dobu k zastavení jakýchkoliv snah o institucionalizování vrcholné politické spolupráce v rámci již existujících struktur ESUO a posléze Společenství. Ve snaze o odpověď na tuto otázku je zapotřebí zohlednit taktéž ekonomicko-politické důvody a také ty vyplývající ze samotného procesu dynamiky integrace, tak je pojmají Bulmer s Wertsem.

Z hlediska politické ekonomie v té době nelze zaregistrovat žádné období vleklé stagnace či dokonce krize, která by pak zpětně vytvářela tlaky na politické prostředí uvnitř jednotlivých států.³⁵ Jejich další akce je pak klíčová nejen z hlediska zmíněného teoretického rámce, ale především z toho důvodu, že v té době neexistoval žádný dostatečně silný supranacionální aktér, který by mohl mít na případnou integraci v politické oblasti signifikantní vliv. Z hlediska vytvoření institucionalizovaného orgánu

LADRECH, R. – WEGGS, J., R.: c. d., s. 151.

³³ KANTER, Arnold: *The European Defense Community in the French National Assembly: A Roll Call Analysis*. Comparative Politics, 2, 1970, č. 2., s. 227.

³⁴ Tamtéž, s. 210-213.

³⁵ O tehdejších obdobích z hlediska ekonomických charakteristik například:

MILWARD, S., Alan: *The European Rescue of the Nation-state*. Routledge, London 2000, s. 21-45.

politické spolupráce na nejvyšší úrovni díky tomu tehdy neexistoval výrazný geopolitický ani ekonomický důvod, který by tak mohl v souvislosti s Moravcsikovým konceptem výrazně formovat národní preference jednotlivých států. Připočteme-li k tomu absenci rozsahu a hloubky evropské integrace srovnatelné s obdobím implementace Římských smluv a později, pak se vytrácejí důvody, které by poukazovaly na nutnost institucionalizace vrcholné politické spolupráce.

Přestože tehdy nedošlo k naplnění ani jednoho z předkládaných návrhů, myšlenka vytvoření orgánu vrcholné politické spolupráce existovala prakticky již u zrodu evropského poválečného integračního procesu. Zde získané poznatky však ukazují, že v tomto období nebyl ve velké míře přítomen žádný z důvodů, který by přinášel potřebu pro institucionalizaci takové spolupráce. Připočteme-li faktory jako supranacionální povahu návrhu, jeho provázanost s konceptem Evropského obranného společenství při hlasování ve francouzském Národním shromáždění a v konečném důsledku i skutečnost, že jeho podoba nebyla vyjednána národními aktéry, pak není divu, že nedošlo k jeho přijetí. Integrační úsilí se mělo napříště ubírat pouze ekonomickou cestou, okolnosti ale nakonec ukázaly, že cesta k vytvoření instituce vrcholné politické spolupráce měla být po čase znovu nalezena.

1.1.2. Ústup snah o vytvoření orgánu vrcholné politické spolupráce: Přednost ekonomické integrace jako limitující faktor?

Po odmítnutí institucionalizování úzké politické spolupráce na nejvyšší úrovni ztratil evropský sjednocovací proces vedle vlastní obranné koncepce v podobě EOS další z pilířů, jenž měl potenciál vést jednotlivé členské státy k hlubší integraci.³⁶ To znamenalo, že jediný integrační potenciál v době druhé poloviny 50. let spočíval v prohlubování již existující ekonomické kooperace. Pokud se však soustředíme na úlohu států, jakožto v té době jediných aktérů schopných iniciovat v rámci integrace výraznou změnu, pak otázka zní, proč nedošlo ke znovunastartování úsilí o vytvoření stálého orgánu politické spolupráce například již v rámci podpisu Římských smluv? Potvrzuje se tak skutečně neofunkcionalistický předpoklad o primární úloze ekonomické integrace a jaké to má konsekvence pro vytvoření Evropské rady?

V návaznosti na použitou liberálně intergovernmentální koncepci lze znovu využít prvku formování národních preferencí. Podstatné je, že na rozdíl od raného období integračního procesu se druhá polovina 50. let již nevyznačovala takovou mírou ekonomického růstu a taktéž z geopolitického hlediska stála před západní Evropou řada nových výzev. Mezi nejvýznamnější z nich patřilo zejména sovětské potlačení maďarského povstání či situace na blízkém východě a také v Africe, kde probíhal rozsáhlý proces dekolonizace vrcholící zejména na počátku 60. let.³⁷ Moravcsik v této souvislosti upozorňuje na klíčovou úlohu suezské krize, která z geopolitického hlediska podle něj znamenala rozhodující bod, kdy jednotlivé státy pochopily, že jediná cesta jak udržet velmocenské postavení západní Evropy vede skrze

³⁶ Werts v této souvislosti hovoří o politicko-ekonomicko-obranném trianglu, ze kterého nakonec zůstala pouze ekonomická část.

WERTS, J: *The European Council*. 1992, s. 12-13.

³⁷ LADRECH, R. – WEGS, J., R.: c. d., s. 119-127.

integraci.³⁸ I přes to však nakonec byla zvolena její ekonomická forma, což v tomto případě poukazuje na důležitost ekonomicko-politických faktorů. Jednotlivé státy sdružené v ESUO v té době neprocházely žádnou výraznější krizí ekonomického charakteru, avšak poválečná ekonomická konjunktura začala narážet na své limity, které ohrožovaly růst. To podle Milwardovy stěžejní myšlenky vážným způsobem narušovalo evropský sociální model a tak se ekonomická integrace stala nevyhnutelnou nutností.³⁹

Podobným způsobem chápe tehdejší situaci i Moravcsik, který v rámci procesu formování národních preferencí považuje úlohu ekonomických faktorů za rozhodující důvod vedoucí k podpisu Římských smluv. V této souvislosti byl určující zejména zahraniční obchod s průmyslovými a zemědělskými výrobky, podle kterého jednotlivé státy utvářely své postoje vzhledem k podobě a rozsahu nového institucionálního uspořádání.⁴⁰ Tato argumentace také například pomáhá vysvětlit, proč se Velká Británie hospodářské integrace se státy ESUO zprvu nezúčastnila. Její zahraniční obchod byl primárně vázán na země Commonwealthu a tyto preferenční vztahy nechtěla v žádném případě ohrozit. Podle Milwarda byla nakonec zvolena forma, která kombinovala tři rozhodující prvky společných

³⁸ MORAVCSIK, A.: *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. s. 87.

Podobně o významu geopolitických faktorů jako bylo potlačení povstání v Maďarsku či suezská krize hovoří i Milward. Pávě no samém vrcholu suezské krize se konalo setkání tehdejšího francouzského premiéra Guye Molleta s Konradem Adenauerem, na kterém se oba dohodli na vyřešení vzájemných problematických bodů, které by jinak bránily nastartování procesu utváření společného trhu.

MILWARD, S., A.: *The European Rescue of the Nation-state*. s. 214-215.

³⁹ Milward tehdejší welfare model dává do sociálních konsekvencí a spojuje jej do jisté míry až s materiální obsesí a stále vyšším očekáváním obyvatel. Spolu s rostoucím mzdami se stalo zvýšení zahraničního obchodu nástrojem jak uspokojit poptávku po stále nových statcích. Možnost úspěchu ve volbách pak závisela na schopnosti naplňovat tuto poptávku, přičemž občané měli nově více možností porovnávat domácí situaci s úrovní v ostatních státech, což na jednotlivé vlády kladlo ještě vyšší požadavky. V této souvislosti není náhodou jaký název si pro svoji stěžejní publikaci Milward vybral.

MILWARD, S., A.: *The European Rescue of the Nation-state*. s. 129.

⁴⁰ MORAVCSIK, A.: *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. s. 88-90.

Ke konkrétním postojům jednotlivých aktérů ohledně podoby nového smluvního rámce: Tamtéž, s. 92-93.

preferencí: rozvoj obchodu obecně, větší zapojení Západního Německa do tohoto obchodu, ale také ochranná opatření ve specifických oblastech.⁴¹

Tyto skutečnosti do velké míry přinášejí odpověď, proč nedošlo k vytvoření orgánu funkcí a pravomocemi podobného Evropské radě. Vzhledem ke zmíněným preferencím jednotlivých států to nebylo striktně nutné.⁴² K tomu se připojuje i geopolitické hledisko, kdy jádro většiny problémů, které by vyžadovaly větší politickou spolupráci, v té době leželo z velké části mimo pole působnosti tehdejších šesti států. Je nanejvýš sporné, zdali by institucionalizace politické spolupráce mezi státy Francie, Německa, Itálie a Beneluxu vyřešila problémy vyplývající například z procesu francouzské dekolonizace či vztahů mezi Východem a Západem. Zvláště pakliže bezpečnostní a vojenský faktor podléhal jinému již fungujícímu institucionálnímu uspořádání, kterým bylo NATO a Západoevropská unie.

Příklon k čistě ekonomickému pojetí integrace nezůstal bez odezvy a ve výsledku měl dopad i na celkové integrační smýšlení. Evropský federalismus přešel do útlumu a taktéž v rámci mezivládních teoretických paradigmat postupně docházelo k revizi některých tvrzení pramenících z realistické školy mezinárodních vztahů.⁴³ Zřejmě nejvýznamnějším teoretickým východiskem snažícím se o zachycení tehdejšího integračního procesu se stal neofunkcionalismus. Myšlenkovým otcem přístupu je Ernst B. Haas, který aplikoval funkcionalistickou metodu konkrétně adaptovanou na tehdejší evropský sjednocovací proces. Proto jak upozorňuje B. Rosamond,

⁴¹ MILWARD, S., A.: *The European Rescue of the Nation-state*. s. 129.

⁴² To však neznamená, že výslednou podobu Římských smluv ovlivnily pouze ekonomické faktory. Například Moravcsik upozorňuje, že kdyby tomu tak bylo, pak by jednotlivé státy zřejmě upřednostnily integraci nanejvýš v rozsahu zóny volného obchodu. MORAVCSIK, A.: *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. s. 90.

⁴³ Takto například evropskou integraci chápal Kenneth Waltz: „*For the first time in modern history, the determinant of war and peace lay outside the arena of European states, and the means of their preservation were provided by others. These new circumstances made possible the famous uprading of the common interests.*“ WALTZ, Kenneth: *Theory of International Politics*. Addison-Wesley Publishing Company 1979, s. 70.

Naopak revize spočívala v kladení důrazu nejen na oblast bezpečnosti, což umožnilo obohatit mezivládní paradigma o přístupy vyplývající například z politické ekonomie či politikologie. Tato práce v hojné míře čerpá právě z těchto poznatků, díky čemuž jsou zohledněna východiska takových autorů jako je Milward, Hoffmann a Moravcsik.

pro mnohé se stal neofunkcionalismus a integrační teorie téměř synonymem.⁴⁴ Při formulování svých tezí vycházel Haas z reálného uplatňování Monnetovy komunitární metody.⁴⁵ Její podstatou je přiměřená integrace v ekonomických oblastech, neboli oblastech tzv. *low politics*, které mají dostatečný strategický potenciál, aby vytvořily funkční tlaky směrem k další integraci, jež by posléze mohla vyústit i v integraci politickou. Takovéto vyústění jednoho principu ve druhý, je obecně neofunkcionalisty nazýváno jako proces tzv. *spill-overu*,⁴⁶ kdy prohlubující se sjednocování vytváří následně potřebu pro další regulatorní institucionální rámec a tedy další integraci.⁴⁷

V rámci tohoto teoretického konceptu předcházela ekonomická integrace politické. Důležité však je, že případná politická integrace byla skrze proces *spill-overu* chápána jako postupné rozšiřování pravomocí nadnárodních institucí, převážně Komise, i do oblastí politické spolupráce.⁴⁸ Nepředpokládalo se ale, že výsledná politická spolupráce bude mít charakter mezivládní instituce sdružující zástupce států a vlád členských států.

⁴⁴ ROSAMOND, B.: c. d., s. 50.

⁴⁵ Tamtéž, s. 51.

Nejednalo se však pouze o pohled neofunkcionalistů. Důležitosti Monnetovy metody si povšimnul i Stanley Hoffmann, který ji příznačně nazývá pojmem „*Monnet's winning triple gamble*“, a zařazuje ji mezi jeden z klíčových faktorů úspěchu integrace. Podle Hoffmanna jde o proces kombinující neurčitě cíle, funkcionalistickou metodu a výsledky přínášející benefity pro zúčastněné aktéry.

HOFFMANN, Stanley: *Obstinante or Obsolete? The Fate of Nation-State and the Case of Western Europe*. Daedalus, 95, 1966, č. 3., s. 881-885.

⁴⁶ Poprvé jej Ernst B. Haas použil ve snaze vysvětlit důvody, jež vedly od vzniku ESUO k podpisu Římských smluv. V případě sektorové integrace uhlí a oceli došlo ke kontrole cen a následně investic do tohoto odvětví, což si dále vyžadovalo změny v systému daní a sociálního zabezpečení vedoucí k harmonizaci dalších pravidel.

HAAS, B., Ernst: *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957*. Notre Dame, University of Notre Dame Press 2004, s. 105.

⁴⁷ Sám Jean Monnet zastával podobný koncept, který popisoval jako „*gradually spread by osmosis*.“

BURGESS, Michael: *Entering the Path of Transformation in Europe. The Federal Legacy of the Schuman Declaration*. French Politics, Culture&Society, 29, 2011, č. 2, s. 11.

Podobně o procesu *spill-overu* hovoří například i Leon Lindberg, který jej definuje jako: „*situation in which a given action, related to specific goal creates a situation in which a original goal can be assured only by taking further actions which in turn create a further condition and need for more action and so forth*.“

LINDBERG, N., Leon: *The Political Dynamics of European Economics Integration*. Stanford University Press 1963, s. 10.

⁴⁸ To byl mimochodem důvod proč byl Haas nucen své pojetí neofunkcionalismu na základě zkušeností z 60. let, kdy se jasně ukázala úloha národních států, revidovat.

McGOWAN, L.: c, d., s. 5.

Samotná teorie neofunkcionalismu tak nevede přímo k vysvětlení úlohy ekonomické integrace na vytvoření Evropské rady.

Na základě již získaných poznatků lze poukázat na řadu významných skutečností. Předně členské státy ESUO neměly výrazné důvody k politické integraci. Tento fakt je dále umocněn provázaností ekonomické a politické spolupráce, kdy skrze ekonomickou integraci byla naplněna i řada politických cílů a dokonce podle názoru Milwarda sloužila ekonomická integrace jednotlivým státům jako prostředek zachování jejich domácího welfare modelu založeného na konzumním způsobu ekonomiky. Za těchto podmínek bylo cílem především nastartovat proces směřující k vytvoření jednotného trhu, což tehdy nutně nevyžadovalo vytvoření instituce připomínající Evropskou radu. Pakliže však k neofunkcionalisticky zmiňovanému konceptu ekonomického spill-overu připočteme úlohu, jakou podle Moravcsika či Milwarda tehdy hrály v rámci formování národních preferencí ekonomicko-politické důvody a roli jednotlivých států jakožto hlavních aktérů integrace, pak lze dojít k závěru, že vlády členských států budou chtít postupem času ovlivnit výsledek procesu spill-overu, s tím jak bude narůstat množství integrované agendy. Tato skutečnost, může vést k nevyhnutelné snaze posílení aspektu mezivládní spolupráce.

Rozhodnutí jednotlivých států zahájit integraci v ekonomické oblasti tak nemusí být považováno za limitující faktor. Argumentace se na základě této skutečnosti nemá ubírat směrem tvrdícím, že byla upřednostněna ekonomická integrace namísto politické. Naopak rozhodnutí započít proces vytváření jednotného trhu může představovat nový faktor, který do jisté míry odpovídá Bulmerovu neurčitému termínu vnitřní dynamismus integrace, který považoval za jeden z důvodů vedoucích k vytvoření Evropské rady.

1.1.3. Role krize při akceleraci dynamismu směřujícího k vytvoření Evropské rady.

Podpisem Římských smluv došlo k nastartování procesu utváření jednotného trhu, tato skutečnost měla ale vliv i na vývoj mezivládní spolupráce na nejvyšší úrovni. Již při samotném vyjednávání prostřednictvím mezivládních konferencí v Messině a Benátkách se projevila klíčová úloha jednotlivých států, jejichž představitelé nakonec v Římě podepsaly návrh Spaakova výboru obsahující finální podobu nového Evropského hospodářského společenství (EHS). Ukázal se tak rozhodující vliv, který má jednání vrcholných představitelů států v rámci tvorby primárních smluv. Římské smlouvy však zůstaly na dlouhou dobu jedinou významnou změnou primárního práva a přesto necelé dvě desítky let po jejich podpisu došlo k institucionalizaci vrcholné politické spolupráce.

V mezidobí od vzniku EHS do vytvoření Evropské rady proběhlo celkem šest vrcholných summitů,⁴⁹ které pomohly nastolit politické klima, jež nakonec vedlo ke vzniku této instituce. Otázkou v tomto případě je, jak byly jednotlivé důvody, které v době utváření Římských smluv nevedly ke vzniku vrcholné politické spolupráce, revidovány a jak se na těchto důvodech projevila role krize politického či ekonomického charakteru? Předmětem analýzy zde tak je zhodnocení důsledků dvou krizových situací na proces vytvoření Evropské rady, přičemž první z nich vyvrcholila francouzskou politikou prázdných křesel a druhou pak byla ekonomická krize, která zasáhla státy Společenství na počátku 70. let.⁵⁰

⁴⁹ Summity v Paříži a Bonnu v roce 1961, v Římě roku 1967, v Haagu roku 1969, opět v Paříži v roce 1972 a nakonec v Kodani roku 1973.

BULMER, T., S.: c. d., s. 319.

⁵⁰ Tyto krize byly vybrány v první řadě s ohledem na jejich vztah k integračnímu procesu, ale také z toho důvodu, že do velké míry reprezentovaly politické či ekonomické faktory. V průběhu 60. a sedmdesátých let to však nejsou jediné krizové situace, které výrazně ovlivnily dění jak v evropském, tak v globálním měřítku. Stačí zmínit například berlínskou či kubánskou krizi v kontextu studené války, neklidný rok 1968, nebo krizi atlantické spolupráce v souvislosti s válkou ve Vietnamu. Pakliže bude možné nalézt jejich přímou souvislost s dvěma analyzovanými krizemi, pak na ni bude poukázáno.

První snahy o vytvoření orgánu vrcholné politické spolupráce byly iniciovány změnou na francouzské domácí politické scéně, kdy se do čela páté republiky postavil Charles de Gaulle. Znovu se tak do popředí dostal návrh Michela Debrého na vytvoření mezivládní politické Unie založené na pravidelné spolupráci hlav jednotlivých států.⁵¹ Tato představa zapadala do koncepce tehdejší zahraniční politiky Francie, kdy došlo k výraznému nárůstu asertivního vystupování v mezinárodních institucích poháněného ideou velmocenského postavení srovnatelného se Spojenými státy americkými či se Sovětským svazem.⁵² Debrého mezivládní návrh dostal za de Gaullova prezidentství reálnou podobu prostřednictvím plánu Christiana Foucheta, který v roce 1961 předložil vypracovanou finální koncepci, jež by umožnila koordinaci zahraniční a bezpečnostní politiky šesti států tehdejšího Společenství.⁵³

Fouchetův návrh byl však odmítnut menšími státy, zejména Nizozemskem. Rozhodující úlohu v jeho odmítnutí hrála také snaha Velké Británie o plné členství ve Společenství, která však byla De Gaullem zamítnuta. To podle Segerse vedlo k nizozemskému rozhodnutí, kdy ministr zahraničí Joseph Luns odmítl návrh z obavy o nevyvážení francouzského vlivu, kterému mohlo být zabráněno právě přistoupením Velké Británie.⁵⁴ Werts v této souvislosti zmiňuje ještě další dva důvody, jež vedly k zamítnutí francouzského návrhu. Podle něj se jednalo také o obavu z rozrušení transatlantické spolupráce, zejména pokud jde o státy Beneluxu, a také o to,

⁵¹ WERTS, J: *The European Council*. 1992, s. 15.

Jak na druhou stranu upozorňuje Tony Judt, snaha o zintenzivnění mezivládní spolupráce, byla francouzskou diplomatickou strategií již v průběhu vyjednávání podoby EHS. „Už v roce 1955 v *Mesině* definoval francouzský ministr zahraničí Antoine Pinay cíle své země naprosto jasně: *národní byrokratické instituce jsou pěkná věc, ale pouze v tom případě, že jsou podřízeny jednomyslně přijatým rozhodnutím na mezivládní úrovni.*“

JUDT, Tony: *Poválečná Evropa. Dějiny od roku 1945*. Praha, Slovart 2008, s. 314-315.

⁵² LADRECH, R., - WEGS, J., R.: c. d., s. 96-100.

⁵³ SEGERS, Mathieu: *De Gaulle's Race to the Bottom: The Netherlands, France and the Interwoven Problems of British EEC Membership and European Political Union 1958-1963*. *Contemporary European History*, 19, 2010, č. 2, s. 112-113.

⁵⁴ Velká Británie nebyla z pozice států Beneluxu, zejména Nizozemska vnímána jen jako snaha vyvážit francouzský vliv, ale také jako tradiční spojenec. Nadto otázka přístupu Velké Británie v celé vyjednávací hře o podobu rámce evropské politické spolupráce byla nejslabším místem v de Gaullových plánech. Tamtéž, s. 121.

že by nově vzniklá Politická unie mohla vést k oslabení již existující institucionální struktury Společenství.⁵⁵

Podstatný na této události je především fakt, že se jednalo o jasný signál blížící se první velké institucionální krize Společenství. Odmítnutí francouzského návrhu spolu s de Gaullovou neochotou rozšířit hlasování kvalifikovanou většinou v otázkách společného trhu⁵⁶ zapříčinilo krizi, která v roce 1965 vyvrcholila známou politikou prázdných křesel. Díky tomu jsou šedesátá léta z hlediska celkového tempa integračního procesu vnímána jako období, kdy se nepodařilo naplnit stanovené cíle a kdy došlo k dočasnému zablokování tempa evropského sjednocení.⁵⁷

Moravcsik spojuje postoj de Gaulla během krize s ekonomickými důvody, které pro něj zejména díky zemědělské politice hrály dominantní úlohu.⁵⁸ Ty samé důvody nachází také například v opakovaných vetech, které de Gaulle vyslovil vůči možnosti vstupu Velké Británie mezi státy Společenství, což ukazuje na dlouhodobý strategický postoj francouzského prezidenta a vysokou citlivost k domácím ekonomickým podmínkám. Krize prázdných křesel je přesto ukázkou situace, kdy spolu s ekonomickými intervencemi i celá řada politických příčin, a to do té míry, že nelze přesně určit charakter krize. Na rozdíl od Moravcsika Dinan klade důraz na skutečnost, že Hallstein přišel s návrhem, který by sice zajistil Komisi vlastní

⁵⁵ WERTS, J: *The European Council*. 1992, s. 25-26.

⁵⁶ Svou roli sehrála i tzv. slučovací smlouva přijatá v roce 1965, která slučovala orgány tehdejších tří společenství pod jedno Společenství. Tím tak došlo k akumulaci rozhodovacího potenciálu pod jednou Komisí.

⁵⁷ Například Denis Thompson ve svém dobovém článku z roku 1967 píše, že krize zapříčiněná politikou prázdných křesel nenapáchala ani tak škody ekonomické povahy, neboť celní unie v té době směřovala ke zdárnému vytvoření (1968), společná zemědělská politika sice zaznamenala řadu změn týkající se zejména jejího financování, nicméně i přes to mohla být ještě v průběhu 60. let (1968) plně zavedena. Největší problém však představovalo ideologické rozdělení ohledně pohledů na budoucí směřování integračního procesu, které se během krize plně projevilo a blokovalo jakýkoliv další vývoj.

THOMPSON, Dennis: *The European Economic Community after the 1965 Crisis*. The International and Comparative Law Quarterly, 16, 1967, č. 1, s. 9-10, 28.

⁵⁸ Primární úloha ekonomických cílů je podle Moravcsika vidět v de Gaullově ochotě horozit v případě negativního stanoviska vůči společné zemědělské politice odchodem ze Francie ze Společenství. Na druhou stranu jeho hrozby ve skutečnosti představitelé ostatních států nebrali příliš vážně, protože si byli vědomi tlaku francouzských producentů, převážně právě zemědělců, kteří by takový postoj nepřijali.

MORAVCSIK, A.: *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. s. 183, 194.

finanční zdroje z daní dovezených zemědělských a průmyslových produktů již o pět let dříve, než jak bylo smluvně dojednáno na rok 1970, nicméně tento návrh by také do velké míry snížil finanční zátěž Francie.⁵⁹ Krize měla mimo jiné personální rozměr a bývá na ní nahlíženo též jako na ideový souboj mezi Hallsteinem, který měl ambice se považovat za evropského prezidenta a na druhé straně de Gaulla, jenž byl naopak charakteristický svým odmítavým postojem vůči jakémukoliv supraracionalismu.⁶⁰

Právě ideový spor, ve kterém proti sobě stály supraracionalismus a na druhé straně nacionalismus, dává této krizi daleko hlubší konotace. Zatímco politické či ekonomické příčiny mají kořeny zejména v národních státech či externích faktorech, konflikt mezi zastánci silné role států a proti tomu supranacionální autoritou vyplývá ze samotného integračního procesu.⁶¹ Opět se tak dostáváme k důvodu vnitřního dynamismu integrace, který jak se zde ukazuje, vedl zřejmě nevyhnutelně ke sporu s tím, jak docházelo k postupnému spill-overu a rozšiřování kompetencí nadnárodní autority.⁶² Na tento proces lze nahlížet prostřednictvím nového institucionalismu a teorie principal-agent, kdy docházelo k vytváření integračních mezer, tedy oblastí, nad kterými jednotlivé státy ztrácely kontrolu.⁶³ Státy ale disponují

⁵⁹ DINAN, Desmond: *Europe Recast: A History of European Union*. Palgrave Macmillan, 2004, s. 104-105.

⁶⁰ Tamtéž, s. 105.

Podobně o konfliktu de Gaulla a Hallsteina např.

HIX, S.: *Political System of the European Union, Second Edition*. s. 43.

⁶¹ Posílení role států, jak popisuje E. Mourlon-Druol, bývá velmi často kladeno do protikladu vůči supranacionální integraci. Je nutné zmínit, že takový přístup vyvěrá zejména z federalistických či funkcionalistických teoretických paradigmat a spočívá v myšlence zastaralosti koncepce národních států. V rámci té znamenala 60. léta hlubokou krizi, která zbrzdila celý sjednocovací proces. Na druhou stranu zastánci mezivládního přístupu poukazují, že omezením komunitární metody nedošlo k zastavení sjednocovacího procesu, ale naopak k překlenutí krize kdy výsledkem bylo vytvoření Evropské rady a obnovení evropské integrace, která díky snaze rozšířit komunitární metodu uvízla v polovině 60. let na mrtvém bodě, čehož byla politika prázdných křesel výsledkem.

MOURLON-DRUOL, Emmanuel: *Filling the EEC leadership vacuum? The creation of the European Council in 1974*. *Cold War History*, 10, 2010, č. 3, s. 316-317.

⁶² Je otázkou, jak by se situace vyvíjela, kdyby proti sobě tehdy nestáli de Gaulle s Hallsteinem. Ale ono „kdyby“ je velmi diskutabilní pojem a navíc i vzhledem k současným konfliktům o kompetence orgánů Unie je velmi pravděpodobné, že by jejich roli postupem času nahradil někdo jiný.

⁶³ MENON, Amand: *Member States and International Institutions: Institutionalizing Intergovernmentalism in the European Union*. *Comparative European Politics*, 2003, č. 1, s. 173.

dostatečnými možnostmi jak ji získat zpět, čímž jak zmiňuje Menon, dochází ke snaze o intergovernmentální institucionalizaci, která by umožňovala kontrolu nad výstupy supranacionálních institucí.⁶⁴

Krise integrace, jež vyústila francouzskou politikou prázdných křesel, ukazuje snahu posílit mezivládní prvek rozhodování v rámci integračního procesu.⁶⁵ Nejviditelnějším znakem tohoto posílení byl odklad zavedení hlasování kvalifikovanou většinou v otázkách Společné zemědělské politiky a především nově možnost jednotlivých států vetovat návrh, pokud by šlo o oblast vitálních národních zájmů.⁶⁶ Další podstatnou skutečností bylo, jak Thompson uvádí, že ostatní členské státy během krize našly bez Francie překvapivou míru jednoty,⁶⁷ což pak mohlo mít vliv na průběh vyjednávání v období po Lucemburském kompromisu. Ačkoliv tato krize bezprostředně nevedla k vytvoření Evropské rady, na základě poznatků lze ukázat na přítomnost snahy jednotlivých států získat větší roli v rámci rozhodování o směřování integrace, což mělo do velké míry podstatu v samotném dynamismu sjednocovacího procesu. Tento aspekt bude i nadále přítomný a v kombinaci s dalšími interními a externími faktory sehraje významnou roli při vytvoření Evropské rady.

Situace druhé poloviny 60. a začátku 70. let sice již nasvědčovala tomu, že integrační proces směřuje k vytvoření hlubší politické spolupráce mezi vrcholnými představiteli, nicméně stále nebyla jasná případná podoba a pravomoci takové instituce. První konkrétní kroky přinesly dva mezivládní summity konané v Haagu v létě roku 1969 a v Paříži o tři roky později. Po těchto dvou summitech již nebylo pochyb o vůli členských států Společenství vytvořit institucionalizovanou formu politické spolupráce na nejvyšší úrovni, předmětem jednání pak byla pouze její forma. Z toho vyplývá, že preference

⁶⁴ V tomto ohledu mají podle Menona členské státy celou řadu možností počínajících například posílením národních reprezentantů až po vyhrazené právo rozhodovat o případném znovuzvolení představitelů nadnárodní instituce. Tamtéž, s. 173, 180.

⁶⁵ To neuniklo pozornosti teoretiků, jako byli například výše zmínění Hoffman s Milwardem, kteří právě zde našli další důkaz podpory argumentů o primární úloze postojů jednotlivých států oproti nadnárodním institucím a naproti tomu Haas o chybných východiscích svého neofunkcionalismu.

⁶⁶ HIX, Simon: *Political System of the European Union, Second Edition*. s. 77.

⁶⁷ THOMPSON, D.: c. d., s. 4

jednotlivých států musely dostat v tomto období určitých změn a z toho důvodu jednotlivé summity zasluhují větší pozornost.

Úspěchem haagského summitu se stalo především znovunalezení vůle jednotlivých představitelů opět nastartovat integračního proces a vyřešit ty nejpalčivější spory 60. let, jakými bylo financování Společné zemědělské politiky a otázka přistoupení Velké Británie.⁶⁸ Právě v otázce přistoupení Velké Británie stojí z mezivládního hlediska za povšimnutí rozhodující role dohody mezi tehdejšími francouzským prezidentem Pompidouem, který tuto otázku původně do jednání zařadit nechtěl a německým spolkovým kancléřem Willy Brandtem, jenž ho k tomu přesvědčil výměnou za ujištění spolupráce při řešení otázek společné zemědělské politiky. Zde se tak opět dostáváme k Moravcsikově tvrzení o důležitosti faktoru zemědělské politiky na formování francouzských národních preferencí. Podstatnější však je, že se zde otevřeně projevila důležitost francouzsko-německé spolupráce, což se nadále stane klíčovým prvkem rozvoje integračního procesu.⁶⁹ Na závěr je důležité zmínit, že samotný formát haagského summitu svým relativním úspěchem poukázal na tehdejší užitečnost jednání mezi nejvyššími představiteli jednotlivých států, což mělo zásadní vliv na vytvoření Evropské rady. Došlo tím totiž k vytvoření praxe spojující na jedné straně vrcholnou politickou spolupráci a problematiku integračního procesu, která se na summitech stala dominantním tématem.

⁶⁸ Předmětem jednání v Haagu se podle slov Georgese Pompidoua staly tři tematické oblasti: financování společné zemědělské politiky, prohloubení integrace a rozšíření Společenství. V rámci prohloubení integrace nebyla ještě striktně řeč o Evropské radě, mimo to ale za zmínku stojí například pověření ministrů zahraničních věcí vypracováním návrhu Evropské politické spolupráce (EPC), která se později stala základem společné zahraniční a bezpečnostní politiky. I to dokládá, že se summit v Haagu stal skutečně milníkem v průběhu celkového integračního procesu.

WERTS, Jan: *The European Council*. 1992, s. 34-36.

⁶⁹ Nejednalo se však o první potvrzení důležitosti Francouzsko-německé shody. V tomto ohledu lze poukázat na příklad summitu v Bonnu v roce 1961, kdy Konrad Adenauer podpořil iniciativu de Gaulla k užší politické spolupráci. Podle Wertse ale Haagský summit signalizoval první pokus Německa o zajištění vůdčího postavení ve Společenství.

Tamtéž, s. 23, 34.

Nijak překvapivý, pakliže vezeme v úvahu postavení Francie na evropské scéně v průběhu de Gaullovy politiky prázdných křesel a po Lucemburském kompromisu. Francie se tak dobrovolně vzdala svého výsadního postavení dominantního aktéra integračního procesu. Z výše zmíněného hlubšího semknutí pěti zbývajících států Společenství, lze vyvodit, že silná pozice Německa na summitu v Haagu mohla být zapříčiněna její rolí mediátora mezi Francií a menšími státy.

Summit v Paříži konaný roku 1971 se na rozdíl od haagského odehrával v poněkud odlišné situaci. Pakliže vývoj mezivládního principu v 60. letech odrazil zejména vnitřní dynamiku integračního procesu, nově na počátku 70. let rostla také urgence koordinovat postoje jednotlivých členů Společenství vzhledem k vnějším okolnostem.⁷⁰ Zaměříme-li se opět na jednotlivé faktory ovlivňující tehdejší vývoj, pak mezi ně lze zařadit změnu domácí politické scény, kdy zejména ve Francii po de Gaullovi nastoupili prezidenti, kteří měli k otázce evropské integrace daleko smířlivější postoj.⁷¹ V rámci důvodů vyplývajících ze samotného procesu integrace byla viditelná rostoucí nespokojenost představitelů jednotlivých členských států s vysokou mírou byrokracie týkající se zejména činnosti Rady ministrů, což spolu s přetrvávajícím sektorovým zaměřením tohoto orgánu ztěžovalo jeho akceschopnost. To podle E. Mourlon-Druola mělo za následek, že Společenství bylo vnímáno skrze nedostatky potřebného vedení.⁷² Je otázkou, do jaké míry bylo toto vnímání ovlivněno zmíněným vnitřním dynamismem integrace, kdy představitelé řady členských států chtěli získat větší kontrolu rozhodovacího procesu nadnárodních institucí, či se jednalo o ryze objektivní kritiku. V obou případech tato argumentace sílila a signalizovala tak blížící se nevyhnutelnou změnu celkové institucionální rovnováhy.

O to více byla problematika jednotného a adekvátního vedení Společenství naléhavější v době, kdy se dostavily také problémy vyplývající z vnějších okolností. Nejvýraznějším problémem té doby byla ekonomická recese, která

⁷⁰ Takové rozdělení je však zjednodušující, neboť i otázky vnitřní integrace a domácí politiky jednotlivých států vždy nějakým způsobem reagovaly na vnější okolnosti. V tomto ohledu by bylo zajímavé například analyzovat dopady turbulentního roku 1968 na integrační proces.

⁷¹ Prezident Pompidou se zasadil o změnu francouzského postoje vůči evropské integraci již na konci 60. let, nicméně i on se jako bývalý de Gaullova premiér často vyznačoval nacionálním přístupem.

DINAN, D.: *Europe recast*. s. 127-128.

WERTS, Jan: *The European Council*. 1992, s. 34-36.

Naproti tomu přístup jeho následovníka Valéry Giscard d'Estaingna k vytvoření Evropské rady považuje například Emmanuel Mourlon-Druol ve svém článku za velmi přínosný.

MOURLON-DRUOL, E.: c. d., s. 318.

⁷² K tomu lze připočítat i konstantní kritiku na adresu Komise, která například podle slov německého kancléře Helmuta Schmidta trpěla přebyrokratizováním a zmenšující se rolí v porovnání s Radou.

Tamtéž, s. 317-318.

se společně s ropnými šoky na počátku 70. let přetavila v krizi.⁷³ Tehdejší ekonomika byla svojí globální a sektorovou propojeností již podobná té dnešní a tak lze vidět podobnosti se současnou krizí, kdy často dochází k jejímu přelévání do dalších segmentů ekonomiky, čili následky jednoho ekonomického problému mohou zároveň znamenat příčinu dalšího. A stejně tak jako v případě integrační krize z 60. let i tato brzy získala také politický charakter. Všechny tyto problémy se totiž kumulovaly v době, kdy byl oznámen cíl vytvořit Evropskou unii a na základě podkladů Wernerovy zprávy také Ekonomickou a měnovou unii. Pakliže mělo Společenství dosáhnout cílů tohoto integračního prohloubení, tak nejprve musely být veškeré problémy efektivně vyřešeny.

Problematika řešení krizové situace se stala hlavním předmětem jednání na summitu v Kodani v listopadu roku 1973. Ke zmíněným problémům se v té době přidaly tzv. ropné šoky z října a prosince téhož roku.⁷⁴ JUDT v té souvislosti uvádí, že cena suroviny se kvůli nim v porovnání se začátkem roku 1973 zvýšila dvojnásobně.⁷⁵ Podle P. Stingelina byla nepřipravenost Společenství adekvátně reagovat na vzniklou situaci velmi vážná a ohrožovala dokonce samotnou existenci jednotného trhu.⁷⁶ K vyhocení došlo, když se rapidně zvedající ceny energií spojily se

⁷³ V této souvislosti se lze setkat s pojetím, kdy je toto období chápáno jako jedolité období ekonomické krize, které se naplno projevilo podle některých až v roce 1973

LADRECH, R. – WEGGS, J., R.: c. d., s. 276-278.

Přesnější je však hovořit o několika krizích, které měly řadu různých příčin. V první řadě šlo o dlouhodobou recesi způsobenou ztrátou konkurenceschopnosti v důsledku ztráty technické převahy a postupně se projevujícího nástupu asijských ekonomik v čele s Japonskem. Velká rána pro tehdejší západoevropské ekonomiky přišla v srpnu 1971, kdy americký rezident Nixon oznámil odstoupení dolaru z Bretton-Woodského systému pevných směnných kurzů.

JUDT, T.: c. d., s. 465-497.

⁷⁴ Jak upozorňuje P. Stingelin, nedostatek této suroviny se naplno projevil až s cca tříměsíčním zpožděním, tedy dobu jaká tehdy trvala od vrtu ke konečnému prodeji. Důsledek krize tak Společenství nejvíc pocítilo až na počátku roku 1974.

STINGELIN, Peter: *Europe and Oil Crisis*. *Current History*, 68, 1975, č. 403, s. 97.

⁷⁵ JUDT, c. d., s. 466-477.

⁷⁶ V této souvislosti hovoří jednak o absenci společné energetické politiky, ale také o celkové politické nepřipravenosti Společenství na vzniklou situaci.

STINGELIN, P.: c. d., s. 98.

zmíněnými problémy, jako byly ztráta konkurenceschopnosti a měnová nestabilita.⁷⁷

Cílem zde však není dopodrobna rozebírat příčiny krize, ale primárně její dopad na rozhodnutí států Společenství institucionalizovat vrcholnou politickou spolupráci. V tomto ohledu analýze dobře slouží dokumenty přijaté během kodaňského summitu. O primární úloze krize v rámci jednání vypovídá například zpráva, kterou britský premiér Edward Heath po návratu do vlasti přednesl před Sněmovnou reprezentantů,⁷⁸ ale také dodatek finálního komuniké pojednávající o důležitosti hrozby krize.⁷⁹ Mnohem podstatnější však je, že mezi návrhy témat summitu zazněly prostřednictvím iniciativ francouzského prezidenta Pompidou a britského premiéra Heatha požadavky na pravidelná setkávání hlav států a vlád.⁸⁰ Tyto požadavky byly nakonec z velké části podpořeny a zaznamenány ve finálním komuniké kodaňského summitu.⁸¹ Nebyla však určena žádná konkrétní pravidla fungování, díky čemuž bylo vytvoření Evropské rady stále nejistou otázkou, o jejímž zodpovězení mělo rozhodnout až vyjednávání představitelů jednotlivých států.

⁷⁷ Judt uvádí, že recese způsobila růst nezaměstnanosti a ekonomickou stagnaci, která se ale kombinovala s inflací pocházející z měnové nestability a rapidního zvýšení cen energií, což vedlo ke vzniku zcela nového ekonomického termínu „stagflace“.

JUDT, T.: c. d, s. 468.

⁷⁸ *"The Heads of State or Government of the European Community met in Copenhagen on December 14 and 15. The Middle East crisis and its serious consequences for the industrialized world were in the forefront and the meeting concentrated on these issues. A statement was issued after the meeting and will appear in the Official Report."* In: University of Pittsburgh: Archive of the European Integration. http://aei.pitt.edu/1439/1/copenhagen_1973.pdf (13.5.2013).

⁷⁹ *The Heads of State or Government considered that the situation produced by the energy crisis is a threat to the world economy as a whole; affecting not only developed but also developing countries. A prolonged scarcity of energy resources would have grave effects on production, employment and balances of payment within the Community*
Tamtéž, s. 11.

⁸⁰ Stojí za zmínku, že britský návrh zahrnoval v rámci těchto setkání také přítomnost předsedy Komise.

Tamtéž, s. 25-26.

⁸¹ Tamtéž, s. 9.

1.1.4. Vyjednávání o vzniku Evropské rady

Iniciativní roli na cestě ke vzniku Evropské rady převzala opět Francie, kdy chtěl její tehdejší prezident Valéry Giscard d'Estaing využít právě probíhajícího francouzského předsednictví ve druhé půli roku 1974.⁸² Jeho základní idea spočívala v zastřešení dosavadních summitů, čili v jejich institucionalizování, které by přineslo efektivní nástroj vyjádření jednotného evropského postoje.⁸³ V tomto ohledu se však jeho návrh nijak nelišil od dosavadních výše zmíněných francouzských konceptů. Rozhodující je, do jaké míry ostatní členské státy změny své postoje v průběhu krizového období a nakolik byl naopak Giscard ochoten přijmout případné kompromisní řešení. Odpovědi na tyto otázky se staly předmětem summitu v Paříži konaného v roce 1974. Posledního mezivládního summitu před vznikem Evropské rady.

Zatímco v předešlých částech se práce věnovala zejména procesu utváření národních preferencí a zkoumala důvody, které je mohly ovlivňovat, nyní přichází řada na poslední faktor vedoucí k vytvoření Evropské rady, kterým je samotné vyjednávání o její konkrétní podobě. To Moravcsik v rámci liberálního intergovernmentalismu považuje za jeden z klíčových kroků k vytvoření nové instituce.⁸⁴ V rámci tohoto konceptu rozlišuje dva typy, kterými jsou supranacionální vyjednávání a mezivládní vyjednávání, které odpovídá situaci, kdy o vytvoření Evropské rady na summitu v Paříži rozhodovaly jednotlivé státy bez výrazného zasahování jakéhokoliv nadnárodního orgánu.⁸⁵ V kontextu mezivládního vyjednávání identifikuje celkem tři faktory, které mají potenciál ovlivnit jeho výsledek: hodnota

⁸² MOURLON-DRUOL, E.: c. d., s. 319.

⁸³ Tamtéž, s. 319.

⁸⁴ Za poslední krok na cestě k vytvoření nové instituce je z hlediska liberálního intergovernmentalismu považována teorie institucionální volby. Avšak jak bylo výše uvedeno, Moravcsik ji využívá pouze v rámci analýzy přenosu pravomocí, kde dochází buď ke sdílení, nebo delegaci na nadnárodní úroveň. Díky charakteru Evropské rady kde převládá jednomyslné hlasování, je tato koncepce pro vysvětlení jejího vytvoření málo využitelná.

⁸⁵ Využití rámce mezivládního vyjednávání také závisí na splnění několika základních předpokladů: nesmí docházet k vynucení či zastrasování, hlasování je jednomyslné, ceny za transakci jsou pro aktéry nízké a asymetrická interdependence definuje relativní sílu jednotlivých aktérů.

MORAVCSIK, A.: *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. s. 63.

jednostranné alternativy relativní ke status-quo, která zvýrazňuje hrozbu veta, dále pak hodnota alternativní koalice a nakonec příležitosti pro tzv. balíkové jednání. Vyjednávání o podobě Evropské rady odpovídá Moravcsikově konceptu a díky tomu tak mohou být jednotlivé jeho body aplikovány v rámci analýzy, přičemž cílem je snaha určit, co ovlivnilo konečný výsledek a jaké byly postoje jednotlivých aktérů.

Již na počátku jednání Giscard deklaroval několik zásadních odlišností od předchozích francouzských návrhů a ochotu ustoupit ze striktně mezivládního pojetí. Nejdůležitější bylo, že nová instituce měla být začleněna do existujícího rámce Společenství, tak aby nedocházelo ke vzájemné konkurenci.⁸⁶ Ve chvíli projednávání návrhu ale vyvstala celá řada rozdílných postojů, s tím jak jednotlivé členské státy konkretizovaly své požadavky. Pro zjednodušení dělí Mourlon-Druol jednotlivé státy do dvou skupin.⁸⁷ První zahrnovala ty, které byly v zásadě pro návrh: Francie, Velká Británie, Itálie. A na druhé straně ty, které byly naopak k návrhu více odtažitě: Irsko, Dánsko a jednotlivé vlády zemí Beneluxu. Přičemž Německo podle něj nemělo mezi těmito dvěma skupinami zcela vyhraněný postoj.

Lze tak pozorovat dělící linii odlišující členské státy podle jejich velikosti. Pozice malých států by se dala shrnout jako přetrvávající obava z možného oslabení supranacionálního prvku Společenství a s posílením mezivládního principu i možnost, díky které by velké státy mohly lépe uplatnit svůj vliv.⁸⁸ Belgický návrh kupříkladu obsahoval koncepci, podle níž mělo dojít pouze k rozšíření Rady ministrů o představitele jednotlivých členských států, kteří by takto rozšířené Radě mohli podle potřeby

⁸⁶ Existovala však obava, že menší státy tento návrh pojmu spíše jako snahu intergovernmentalizovat Společenství a podřídit jej více kontrole velkých států. Další ústupek se jednal Evropského parlamentu, kdy dal Giscard slib, že francouzská vláda nebude oponovat principu přímých voleb.
MOURLON-DRUOL, E.: c. d., s. 320-321.

⁸⁷ Tamtéž, s. 322.

⁸⁸ Malé státy měly obavu zejména z toho, že by nová mezivládní instituce mohla konkurovat Komise a tím oslabovat její pozici, jakožto strážce supranacionality. Tehdejší Komise paradoxně jejich obavu nesdílela. Generální sekretář Komise Émile Noël dal již během summitu najevo, že nevidí v Evropské radě do budoucna nutně nepřítel.
Tamtéž, s. 326.

předsedat.⁸⁹ Největší odpůrci nového uspořádání byli stejně jako v případě návrhu Fouchetova plánu Nizozemci. Podle nich by problémy měly být řešeny primárně v rámci Rady ministrů nebo již existujících orgánů Společenství a případná nová instituce by měla přijímat pouze neformální doporučení.⁹⁰ Irský a dánský návrh se pak ve své podstatě shodoval v principu s belgickým a nizozemským. Principiální shoda však bylo to jediné, co je přes vzájemnou různorodost spojovalo.⁹¹ Summit v Paříži tak poukázal na roli menších států, jakožto zastánců nadnárodního konceptu integrace.

Na druhé straně byly větší státy, jejichž koalice postrádala názorovou jednotu stejně jako v případě těch menších. Italská pozice byla do značné míry koherentní s francouzskou a nijak zvlášť se nevymykala mezivládní koncepci vytvoření Evropské rady, která měla doplnit stávající strukturu Společenství a dát mu tak politický rozměr.⁹² Oproti tomu Velká Británie zastávala pouze neurčitou koncepci institucionalizování schůzek hlav států a vlád bez nějakých dalších detailů.⁹³ Pro tehdejšího premiéra Harolda Wilsona bylo rozhodující především otevření možnosti revidovat podmínky vstupu jeho země ke Společenství. Tím se britská pozice poněkud lišila od návrhu premiéra Heatha na summitu v Kodani. Neurčitá koncepce však dávala Britům široký manévrovací prostor pro zajištění svých vlastních priorit v rámci jednání. Moravcsik upozorňuje, že pouze ti aktéři, kteří jsou nejvíce spokojeni se stávajícím uspořádáním, mohou z vyjednávání získat nejvíce.⁹⁴ Skutečnost, že nemají v podstatě co ztratit, jim umožňuje klást celou řadu podmínek. Nevýhoda britského postoje spočívala v tom, že Giscard dovedl poznat, jak moc je otázka renegociace přístupových podmínek pro Wilsona

⁸⁹ Tamtéž, s. 323.

⁹⁰ Neochotu Nizozemců hledat nové institucionální uspořádání dokládá i skutečnost, že svoji účast na summitu potvrdili jako poslední pouze pět dní před jeho zahájením.

Tamtéž, s. 323,327.

⁹¹ Irský návrh byl velmi stručný omezující se pouze na institucionalizování setkání nejvyšších představitelů států a vlád dánský návrh Lucembursko

⁹² Mourlon-Druol dále poukazuje, že pro italskou vládu bylo stěžejní otázkou zejména vytvoření regionálního fondu (stejně tak jak pro Iry a Holanďany)

MOURLON-DRUOL, E.: c. d., s. 316-323.

⁹³ Tamtéž, s. 323.

⁹⁴ MORAVCSIK, A.: *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. s. 62-63.

důležitá. Díky tomu varoval Wilsona, že dříve než ke znovu vyjednání dojde, musí britská strana dokázat „dobrou vůli“.⁹⁵

Také německá pozice vykazovala určitou míru odlišnosti od francouzské. Německá vláda vedená kancléřem Helmutem Schmidtem přišla s komplexně vypracovaným ambiciózním návrhem, který však s vytvořením Evropské rady vůbec nepočítal.⁹⁶ Na jeho základě měl být jmenován stálý ministr Společenství, který by byl zodpovědný za národní koordinaci politik. Dále bylo nutné jmenovat ministry pro evropské záležitosti, kteří by tvořili nejvyšší a stálou rozhodovací autoritu pojmenovanou jako Rada ministrů pro evropské záležitosti, jež by se v budoucnu měla přetransformovat v evropskou vládu.⁹⁷ Tento poměrně revoluční koncept se na tehdejším Pařížském summitu vymykal ostatním návrhům.⁹⁸ Avšak s odstupem více jak třiceti let může být vidět určitá podobnost například ve jmenování stálého ministra pro koordinaci národních politik s předsedou Evropské rady. V tomto ohledu tak lze sledovat určité paralely s návrhem Ústavní smlouvy či schválenou smlouvou Lisabonskou.

Za situace, kdy jednotlivé členské státy měly natolik odlišné postoje, hrozilo fiasko celého jednání, což se naplno projevilo koncem listopadu, kdy

⁹⁵ „In other words, to get the other Eight to consider renegotiating the British membership of the Communities, the British themselves had first to show some minimum 'goodwill' beforehand.“

MOURLON-DRUOL, E.: c. d., s. 330.

⁹⁶ V tomto ohledu se tento návrh výrazně odlišoval od návrhu bývalého kancléře Willyho Brandta, který zastával více mezivládní přístup založený na institucionalizaci setkávání vrcholných představitelů.

Tamtéž, s. 325.

⁹⁷ Tamtéž, s. 324.

⁹⁸ Tento koncept byl do značné míry překvapivý, neboť do té doby německá pozice odrážela spíše mezivládní přístup. Podle Mourlon-Druola bylo: „*The institutionalisation of summitry was, in many ways, one of the characteristic developments in the international politics of the 1970s, and particularly characteristic of both Giscard's and Schmidt's institutional preferences.*“

Tamtéž, s. 333.

O podobné shodě mezi Giscardem a Schmidtem píše i S. Bulmer, který je neváhá označit za dva hlavní protagonisty institucionalizace summitů.

BULMER, S.: c. d., s. 33.

Je tedy s podivem, proč finální verze německého návrhu obsahovala do takové míry odlišný koncept od toho francouzského. Zde vyvstává otázka, zdali se nejednalo o úspěšnou vyjednávací strategii jak donutit ostatní členské země k akceptování konečného „umírněného návrhu“. Bez podrobné analýzy dat na toto téma, která není cílem a ani v možnostech této práce, se však jedná jen o pouhou spekulaci.

francouzská strana tuto možnost skutečně naznačila.⁹⁹ Konečný úspěch celého jednání pak závisel na řadě faktorů, za které byla zodpovědná především tehdejší hostitelská země. Mourlon-Druol vidí za úspěchem jednání především následující okolnosti: slabou a hlavně nejednotnou opozici vůči návrhu, francouzské odhodlání institucionalizovat spolupráci na nejvyšší úrovni a nakonec proces samotného vyjednávání.¹⁰⁰ Co se odhodlání institucionalizovat spolupráci na nejvyšší úrovni týče, zde to měla hostitelská země ulehčené, neboť podobné smýšlení existovalo napříč jednotlivými členskými státy (snad s výjimkou Holandska). Celé Společenství si bylo především díky krizi vědomo urgentní nutnosti vytvoření odpovídajícího rámce politické spolupráce,¹⁰¹ otázkou pak bylo, jakou tato spolupráce dostane reálnou podobu.

Velmi úspěšný tah ze strany Giscarda spočíval především v samotném návrhu, ve kterém bylo ustoupeno od striktně mezivládní koncepce, čímž se odlišoval od předchozích francouzských pokusů, jakými byly například Fouchetovy plány, jež podřizovaly instituce Společenství kontrole jednotlivých států. Cílem návrhu bylo pouze institucionalizování mezivládní politické spolupráce na nejvyšší úrovni a pravidelná setkávání zástupců tohoto orgánu, přičemž co se detailů týče, byl návrh velmi flexibilní a nechával otevřené možnosti i pro další úpravy.¹⁰² To podle teorie mezivládního vyjednávání dokazuje, že Francie byla aktérem, jenž nejvíce prosazoval vytvoření nového orgánu vrcholné politické spolupráce. Aktér,

⁹⁹ Z Giscardova pohledu by se nejednalo o výrazný neúspěch, neboť Francie svoláním summitu otevřeně ukázala svoji vůli pokračovat v integračním úsilí, vina za neúspěch by pak přešla na stranu ostatních členských států. V tomto ohledu se může jevit pohrůžka ukončení hostitelskou zemí jako zajímavá vyjednávací taktika, která nakonec možná přispěla k úspěchu celého summitu.

MOURLON-DRUOL, E.: c. d., s. 326.

¹⁰⁰ Tamtéž, s. 327.

¹⁰¹ Sdílení názoru o nutné změně a znovu nastartování procesu integrace ať už v podobě institucionalizování politické spolupráce na nejvyšší úrovni nebylo jen výhradou samotných členských států, ale sdíleli jej i někteří zástupci orgánů Společenství – viz výše názor Émile Nöela generálního sekretáře Komise, či na summitu v Kodani resoluce Evropského parlamentu určená představitelům jednotlivých států o nutnosti vzájemného propojení ekonomické a politické integrace.

WERTS, J: *The European Council*. 1992, s. 51.

¹⁰² „It is particularly revealing that no single document showed that it (France) wanted to ‘stick’ to any kind of preconceived model such as those defined by political science.“

MOURLON-DRUOL, E.: c. d., s. 328.

který je ochoten nabídnout největší ústupky je ten, který o výsledek nejvíce stojí.¹⁰³ Samotný vyjednávací proces odrážel snahu o vytvoření celkového konsenzu, čehož mohlo být dosaženo právě díky flexibilnímu francouzskému konceptu, ale také díky procesu a strategii vyjednávání. V rámci té hrála podstatnou roli také politika nejrůznějších příslibů, kdy jednotlivé státy hledaly podporu pro své další priority týkající se činnosti Společenství.¹⁰⁴ To poukazuje na důležitost balíkového jednání, přičemž Moravcsik upozorňuje, že to jsou právě velké a bohaté státy, které mají výhodu v možnosti uplatnění více zdrojů.¹⁰⁵ V neposlední řadě sehrála velkou roli také hrozba ze strany Giscarda o předčasném ukončení summitu, ale důležitá byla taktéž například i neformálnost summitu či načasování jednotlivých návrhů, kdy hostitelská země podala návrh jako poslední.¹⁰⁶ Všechny tyto skutečnosti nasvědčují tomu, jak moc byl výsledek summitu pro Francii důležitý.

Kombinace zmíněných faktorů v konečném důsledku vedla k přijetí závěrečného komuniké z 10. prosince, ve kterém byly položeny základy nového institucionálního uspořádání politické spolupráce na nejvyšší úrovni, tedy Evropské rady. Výsledná podoba odrážela různé návrhy napříč členskými státy a lze říci, že konsenzus byl obsažen již v samotném základě nové instituce.¹⁰⁷ Mezi nejpodstatnější body tohoto Komuniké vzhledem

¹⁰³ MORAVCSIK, A.: *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. s. 62-63.

¹⁰⁴ Například německá vláda požadovala především vyřešení problému s energií, Velká Británie trvala na výše zmíněné renegociaci přístupových podmínek, vlády Beneluxu chtěly souhlas s přímými volbami do Evropského parlamentu, Italové, Irové a také i Holanďané zase požadovali budoucí zřízení regionálního fondu.

MOURLON-DRUOL, E.: c. d., s. 316, 321.

¹⁰⁵ MORAVCSIK, A.: *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. s. 66.

¹⁰⁶ Mourlon-Druol poukazuje také na skutečnost, kdy Giscard a jeho tým volili v rámci jednání symboliku navazující na počátky evropské integrace. Odvolávalo se na podobnosti s Monnetovou metodou, jednání se konala v sále, ve kterém Robert Schuman zveřejnil svojí deklaraci, a dokonce i sám Jean Monnet měl údajně u malých států lobovat za přijetí návrhu na institucionalizaci summitů. Svou roli hrála také délka samotného jednání, kdy výsledné Komuniké pařížského summitu vzešlo až v prosinci ale přípravná jednání začala již v září

MOURLON-DRUOL, E.: c. d., s. 328, 331.

¹⁰⁷ Jednalo se téměř bez nadsázky o: „... projet de synthe`se. And the eventual result was indeed conciliatory. In addition to the Belgian wording, the frequency of the meetings was on the German line, the question of the secretariat was settled by the Italians, and the name and initiative were French.“

Tamtéž, s. 322.

k nové instituci patří: „*Vrcholní představitelé států a vlád se budou scházet spolu s ministry zahraničních věcí minimálně třikrát do roka. Uspořádání jednání Evropské rady nebude v žádném případě ovlivňovat pravidla a procedury nastavené ve Smlouvách. Členské státy potvrzují svoje odhodlání přijímat společné postoje a koordinovat své diplomatické akce ve všech mezinárodních otázkách, které se dotýkají zájmů Společenství.*“¹⁰⁸

Podstatnou skutečnost představuje poměrně obecná formulace jednotlivých bodů napříč tomu, že se jedná o dokument zavádějící novou instituci takového významu. Už od počátku je patrný rozdíl oproti ostatním institucím Společenství, které mají jasně definovanou organizační strukturu a pravomoci. Na to navazuje další zásadní odlišnost tehdejší Evropské rady, kterou je její absence v primárním právu. Tyto charakteristiky odrážejí ve velké míře samotný vyjednávací proces, kdy mohla jakákoliv přílišná formalizace či snad revize primárních smluv ohrozit snahu o její vytvoření. Jejím dalšímu formování, evoluci, měl tak být dán prostor v průběhu času.¹⁰⁹

¹⁰⁸ Obsahem Komuniké je celkem 12 bodů, a i když většina tak ne všechny jsou věnovány Evropské radě. Mezi další z nich patří například požadavek odstranit stávající praxi jednomyslného hlasování v Radě ministrů v otázkách, kde to není nezbytně nutné, či souhlas s konáním přímých voleb do Evropského parlamentu. Výše zmíněné body představují jen výběr těch nejpodstatnějších týkajících se Evropské rady. Volně přeloženo na základě: *Report on the Results of the Conference of Heads of Government Held in Paris on 9 and 10 December 1974. Communiqué.* In: Archive of European Integration. University of Pittsburgh. http://aei.pitt.edu/1740/1/EP_report_436_74.pdf (12. 3. 2013).

¹⁰⁹ „*Given that the creation of the European Council was, as yet, a non-legally binding decision, the practice established in the next European Council sessions would be as important as (if not more than) the Paris summit communiqué' alone in determining the institution's future role and influence.*“
MOURLON-DRUOL, E.: c. d., s. 330.

1.2. Vývoj a fungování Evropské rady jako nástroje mezivládního principu

Předmětem předešlých kapitol bylo analyzovat důvody vedoucí k vytvoření Evropské rady a zhodnotit v tomto kontextu význam krize jakožto jednoho z možných faktorů. Evropská rada však od svého počátku na rozdíl od ostatních orgánů Společenství postrádala jasné institucionální zakotvení a jejímu vývoji měl být ponechán prostor k dalšímu dynamismu. Díky tomu je třeba vzhledem k cíli práce zohlednit významné změny fungování a role, které Evropská rada proděla až do doby přijetí Lisabonské smlouvy. Účelem zde není zabývat se komplexním historickým vývojem této instituce, ale pokusit se nalézt vývojový směr a příčiny procesů, které se uplatňují i v dnešní době. Z toho důvodu je zde snaha primárně soustředěna na zodpovězení výzkumné otázky: *Zdali může proces formování Evropské rady ukázat na nějakou příčinnou tendenci či směřování evoluce této instituce, které by pomohlo objasnit současný vývoj?* Tato otázka svým rozsahem navazuje na výzkum z předešlé části práce a na následujících dvou kapitolách jej dále rozvíjí.

Cílem výzkumu je tak problematika konsolidace Evropské rady v rámci struktury Společenství a později Unie, přičemž důraz je kladen zejména na samotný proces jejího postupného začleňování mezi stávající systém institucí. S tím souvisejí i vztahy s jednotlivými aktéry, ale také celá řada změn, které Evropská rada v souvislosti s celkovým charakterem průběhu integračního procesu prodělala. Na tyto aspekty úzce navazuje následující kapitola, která se věnuje úloze této významné instituce v rámci evropské integrace. Předmětem je tak i analýza role Evropské rady a s ní souvisejícího mezivládního prvku rozhodování na nejvyšší úrovni vůči prvku supranacionálnímu. Výsledná zjištění jsou pak aplikována v následujícím výzkumu v souvislosti s Lisabonskou smlouvou a ekonomickou krizí.

1.2.1. Konsolidace Evropské rady v institucionální struktuře

Vytvoření Evropské rady na Pařížském summitu v roce 1974 znamenalo novou etapu v utváření evropského integračního procesu. V rámci Společenství byl zřízen mezivládní orgán politické spolupráce na nejvyšší úrovni, což přineslo do systému této z velké části nadnárodní instituce silný mezivládní princip, jenž převyšoval jeho dosavadní uplatňování prostřednictvím Rady ministrů. Vzhledem ke skutečnosti, že Evropská rada neměla na rozdíl od jiných institucí jasně vymezená pravidla a měla být dále formována v průběhu času, hrozilo, že se mezivládní prvek rozhodování stane nakonec dominantním.¹¹⁰ Tyto obavy odrážely zejména názory menších států, jejichž výtky vůči vytvoření takového orgánu zazněly již na Pařížském summitu. Naopak většími státy byla vnímána jako rovnovážný prvek, který vyvažoval působnost nadnárodních institucí a nad to zajišťoval efektivní způsob rozhodování o otázkách, jež byly nad rámec působnosti orgánů Společenství a později Unie.¹¹¹ Již v rámci rozhodování Evropské rady se tak setkaly protikladné přístupy jednotlivých jejích členů, což vyžadovalo nutnost konsolidace těchto přístupů v zájmu jednotného vystupování jak k ostatním institucím Společenství, tak i navenek.

První příležitost se naskytla v Dublinu v březnu 1975. Jednání vzbuzovalo velká očekávání vzhledem k tomu, že se jednalo o první setkání institucionalizované Evropské rady. Předmětem byla zejména otázka revize podmínek přístupu pro Velkou Británii, jejíž premiér Harold Wilson jak bylo výše zmíněno, s tímto podmiňoval otázku samotného vytvoření Evropské rady.¹¹² Britské členství bylo nakonec zachováno, nepodařilo se ale vyřešit problém ohledně výše příspěvků, což se naplno projevilo o pár let později.

¹¹⁰ Werts v této souvislosti poukazuje na názor holandského diplomata Linthorsta Homana, který popisuje vytvoření Evropské rady jako gradující proces kdy: „... *there was a tragedy when the European Council began to play its role as cuckoo in the Community nest.*“ WERTS, J: *The European Council*. 1992, s. 72.

¹¹¹ Viz například zmíněné pozice jednotlivých států na jednání Pařížského summitu z roku 1974.

¹¹² *The European Council. Dublin 10-11 March 1975: Background Information*. In: Archive of European Integration. University of Pittsburgh. http://aei.pitt.edu/1921/1/Dublin_march_1975_dossier.pdf (9.4.2013).

Na toto summitu se navíc podle Dinana ukázalo, do jaké míry bylo přistoupení nových členů pro Společenství problematickou otázkou, což se projevovalo i na zasedáních Evropské rady.¹¹³

Následující summity konané, tak jak bylo ujednáno v Paříži, podle německého návrhu vždy třikrát do roka, zaznamenávaly střídavou tendenci úspěšných a neúspěšných jednání, kdy o úspěchu rozhodoval často počet projednaných otázek vzhledem k minulému summitu.¹¹⁴ I přes některé neúspěchy, jako bylo například jednání v Lucemburku, kde se nepodařilo dohodnout na otázce formy voleb do Evropského parlamentu či adekvátně projednat tzv. Tindemansovu zprávu, považovali například Giscard d'Estaing, Helmut Schmidt, James Callaghan a také tehdejší Komise činnost Evropské rady za přínosnou.¹¹⁵ Nedá se ale tvrdit, že všechny obavy směřované vůči vytvoření této instituce, vyšly naprázdno. Menší státy stejně tak jako již na summitu v Paříži nepodporovaly myšlenku silného mezivládního orgánu, protože v něm viděly možnost posílení vlivu větších států. Tato skutečnost se projevila již v roce 1977 na summitu v Římě, kde jednotlivé země využívaly všechny dostupné prostředky pro obhajobu svých zájmů. Přičemž tento aspekt úzce souvisel s popularitou Evropské rady, kdy se jednotlivé vlády snažily bránit národní pozice mnohdy za účelem posílení svého vlivu na domácí politické scéně.¹¹⁶ Dochází tak k poněkud odlišnému scénáři, než jaký byl předpokládán při vytvoření Evropské rady, jejímž účelem bylo mimo jiné posílit kapacity jednotlivých států skrze kolektivní rozhodování a tím zefektivnit jejich akceschopnost v rámci řešení nejrůznějších problémů.¹¹⁷ Římský summit tak poukázal na stinnou stránku Evropské rady, kdy jednotlivé vlády vnímaly čas od času uplatňování mezivládní spolupráce spíše jako kolbiště národních zájmů za účelem posílení domácí popularity.

Prakticky již od samotného vytvoření Evropské rady byla jednou z nejdůležitějších otázek problematika vztahů s ostatními institucemi

¹¹³ DINAN, D.: *Europe Recast*. s. 156-157.

¹¹⁴ Podle Wertse se dá hovořit o nově vzniklém fenoménu: „*a rythm in the results*“

WERTS, J.: *The European Council*. 1992, s. 263.

¹¹⁵ Tamtéž, s.264.

¹¹⁶ Tamtéž, s. 265.

¹¹⁷ BULMER, J., S.: c. d., s. 30.

Společenství. Nejméně komplikovanou byla otázka vztahu s Radou ministrů.¹¹⁸ Na základě zmíněného Komuniké vzešlého z Pařížského summitu měla Evropská rada ve své pravomoci především řešení otázek týkajících se celkového směřování evropské integrace. Naopak Rada ministrů odpovídala již od svého založení za sektorovou integraci. Bulmer jejich vzájemný vztah s nadsázkou přirovnává k situaci, kdy Evropská rada odpovídá za design a architekturu „evropského domu“, zatímco Rada ministrů je odpovědná za jeho konstrukci „cihlu po cihle“.¹¹⁹ Nadto situaci vzájemné koexistence ulehčuje fakt, že jednotliví ministři se na domácí politické scéně zpravidla zodpovídají představitelům vlád či států jakožto vrcholu exekutivy a tak jejich rozhodnutí na evropské půdě odrážejí většinou shodné postoje.

Vztah Evropské rady a nadnárodních orgánů, jako je zejména Komise, je poněkud komplikovanější. Obavy některých členských států, mezi kterými figuruje například Nizozemsko či Belgie, z oslabení nadnárodního prvku integrace lze pozorovat již v rámci vyjednávání na Pařížském summitu. Tyto obavy byly převtěleny do neochoty nechat Evropskou radu rozhodovat pomocí formálních a závazných rozhodnutí.¹²⁰ Vytvoření Evropské rady navíc znamenalo pro řadu federalistů ohrožení koncepce vzniku evropské vlády, jež by podle jejich představ měla vzejít z Komise.¹²¹ Werts proti tomu namítá, že s koncepcí Komise jako budoucí evropské vlády se přestalo počítat již po výše zmíněné politické krizi z půle 60. let, kdy se ukázalo jako nereálné počítat se souhlasem všech představitelů národních vlád s takovou vizí.¹²² Při shrnutí těchto důvodů není divu, že již na prvním zasedání

¹¹⁸ A to i navzdory skutečnosti, že na jednání Pařížského summitu, jak je výše zmíněno, tvořily návrhy na rozšíření pravomocí Rady ministrů či jejich sloučení s existující praxí summitů poměrně velkou část konceptů, které v konečném důsledku odrážely celou řadu možností, kdy mohla Rada převzít také oblast politické spolupráce mezi členskými státy.

¹¹⁹ BULMER, J., S.: c. d., s. 24.

Evropská rada však na základě Slavnostního prohlášení ze Stuttgartu z roku 1983 získala možnost fakticky zastupovat v rámci svých rozhodnutí Radu ministrů. Pokud se její rozhodnutí týkala otázek působnosti Společenství, stávala se součástí legislativy.

The European Council. Stuttgart 17-19 June 1983. In: Archive of European Integration. University of Pittsburgh. http://aei.pitt.edu/1396/1/Stuttgart_jun_1983.pdf (13.4.2013).

¹²⁰ WERTS, J: *The European Council.* 1992, s. 173.

¹²¹ CRUM, Ben: *Legislative-Executive Relations in the EU.* Journal of Common Market Studies, 43, 2003, č. 3, s. 384-385.

¹²² WERTS, J: *The European Council.* 1992, s. 149.

Evropské rady v Dublinu tehdejší předseda Komise François-Xavier Ortoli varoval, že Evropská rada může otřást institucionálním uspořádáním Společenství, neboť může vést k „nižší cestě“ mezivládní kooperace namísto „vyšší cesty“ integrace. I přes tyto výtky však ten samý předseda Komise shledal o rok později spolupráci s Evropskou radou přínosnou a nově vzniklý orgán označil jako katalyzátor další evropské integrace.¹²³

V tomto ohledu vytvoření Evropské rady nenaplnilo pesimistické obavy o převládnutí mezivládního principu a rozrušení role Komise. Ačkoliv lze podle Wertse tvrdit, že k oslabení její pozice v souvislosti s vytvořením Evropské rady skutečně během 70. let došlo.¹²⁴ Na druhou stranu Komise byla částečně kompenzována možností účastnit se prostřednictvím svého předsedy jednání Evropské rady, tím byly posíleny vzájemné vztahy v porovnání s praxí předešlých summitů.¹²⁵ Ačkoliv byla Komise na rozdíl od Evropské rady vázána smlouvami, nelze tvrdit, že její vývoj nevykazoval žádnou míru dynamismu. V porovnání se 70. léty byla situace o deset let později odlišná a Delorsova Komise znovu potvrdila svoji roli iniciátora integračního procesu. Tato skutečnost pak znamenala posun i ve vztahu s Evropskou radou.

Co se týče Evropského parlamentu a Soudního dvora, nebyly přítomné výrazné konfliktní oblasti, tak jako tomu bylo v řadě případů ve vztahu ke Komisi. V průběhu 70. let hrála velkou roli otázka zavedení přímých voleb, která byla prostřednictvím summitu Evropské rady v Kodani roku 1978 definitivně vyřešena.¹²⁶ Poněkud problematická se mohla jevit skutečnost, že Evropský parlament neměl na rozhodování Evropské rady sebemenší vliv. Projednávané otázky na půdě Evropské spadaly z velké části do oblasti tzv. vysoké politiky, které byly mimo parlamentní kontrolu. To následně mohlo představovat jeden ze zdrojů demokratického deficitu

¹²³ Tamtéž, s. 142.

¹²⁴ Tamtéž, s. 148.

¹²⁵ *Report on the Results of the Conference of Heads of Government Held in Paris on 9 and 10 December 1974. Communiqué.* In: Archive of European Integration. University of Pittsburgh. http://aei.pitt.edu/1740/1/EP_report_436_74.pdf (21. 3. 2013).

¹²⁶ *Session of the European Council. Copenhagen, 7 and 8 April 1978: Conclusion.* In: Archive of European Integration. University of Pittsburgh. http://aei.pitt.edu/1440/1/Copenhagen_1978.pdf (21.3.2013).

v souvislosti se zavedením přímých voleb, kdy Evropský parlament získal větší legitimitu, díky čemuž hodlal uplatnit větší podíl na rozhodovacím procesu. Vztah Evropské rady se Soudním dvorem, dalším podstatným nadnárodním hybatelem evropského integrace, se v prvních dvou dekádách příliš nelišil od neutrálního vztahu s Evropským parlamentem. Podstatné je, že jednotlivé členské státy vyjádřily vůli se na základě pařížského komuniké scházet jako těleso, které by bylo spjato se Společenstvím a jednalo v souladu s pravidly nastavenými v rámci primárního práva.¹²⁷ Díky svému volně formulovanému působení, v rámci kterého se Evropská rada měla zabírat především otázkami směřování integrace, stála ale z pohledu legality nad právním systémem Společenství. Její výjimečné postavení navíc podtrhává skutečnost, že tato instituce nebyla až do Jednotného evropského aktu jakkoliv zakotvená v primárním právu a taktéž že se úplné legalizace dočkala až v souvislosti s Lisabonskou smlouvou. Z toho vyplývá, že nekonfliktnost Evropské rady a Evropského soudního dvora byla zapříčiněná především téměř nulovou kompetenční shodou. Tento aspekt se však může v budoucnosti změnit právě v souvislosti se zmíněnou legalizací Evropské rady.

Klíčovým prvkem, který ovlivnil nejen fungování Evropské rady, ale výrazným způsobem napomohl další evropské integraci, byla změna Komise, kdy se postu předsedy této instituce ujal v lednu 1985 Jacques Delors. Zastánci intergovernmentálních teorií však z hlediska zásluh o integraci upřednostňují spíše představitele jednotlivých členských států, jakými byli Helmut Kohl, Francois Mitterrand a Margaret Thatcher. Tito aktéři agregují domácí preference a prostřednictvím zasedání Evropské rady vyjednávají

¹²⁷ „These arrangements do not in any way affect the rules and procedures laid down in the Treaties or the provisions on political co-operation in the Luxembourg and Copenhagen Reports.“

Final communiqué of the Paris Summit (9 and 10 December 1974). In: Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe.

http://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/2acd8532-b271-49ed-bf63-bd8131180d6b/publishable_en.pdf (21.3.2013).

adekvátní politická opatření.¹²⁸ Komise podle tohoto přístupu slouží pouze k usnadnění takových opatření. Nelze však přehlédnout fakt, kdy se velké integrační změny druhé poloviny 80. let udály právě až po nástupu Delorovy Komise. Nejvýznamnějším tehdejším integračním krokem je přijetí Jednotného evropského aktu na summitu v Lucemburku a v Haagu v roce 1986. Důvody vedoucí k této revizi primárního práva bývají spatřovány zejména v ekonomické oblasti, kdy by pravděpodobně nebylo možné bez Jednotného evropského aktu dosáhnout společného vnitřního trhu.¹²⁹ Mezi nejviditelnější změny patřilo zejména stanovení termínu dokončení společného trhu, posílení pravomocí Evropského parlamentu v legislativním procesu a rozšíření hlasování kvalifikovanou většinou v Radě ministrů.¹³⁰

Evropská rada však hrála v tomto procesu nezastupitelnou roli, neboť jakožto orgán odpovědný za změny primárních smluv a směřování integrace, musela návrh Delorovy Komise schválit, protože jednotlivé státy jsou jedinými legálními signatáři revize smluv.¹³¹ Důležitější však je, že samotný obsah Jednotného evropského aktu přinášel změny, která se Evropské rady bezprostředně dotýkaly. Zřejmě nejpodstatnější z těchto změn bylo její institucionalizování v rámci smluvního rámce tehdejšího Společenství.¹³² Díky tomu již Evropská rada nestála mimo strukturu Společenství, ale na druhé straně nedošlo vyjma zmínění této instituce v rámci finální podoby aktu

¹²⁸ ELLINAS A., Antonis – SULEIMAN N., Ezra: *Supranationalism in a Transnational Bureaucracy: The Case of the European Commission*. Journal of Common Market Studies, 49, 2011, č. 5, s. 925.

¹²⁹ WERTS, J: *The European Council*. 1992, s. 196.

Jednotnému evropskému aktu předcházela tzv. *White paper*, který identifikoval na 282 netarifních opatření, jež bylo potřeba odstranit za účelem vytvoření jednotného trhu. Na to o tři roky později v roce 1988 navázala tzv. *Cecchiniho zpráva*, která předběžně vyčíslila náklady vyplývající z nezavedení jednotného trhu.

NOTARO, Giovanni: *European Integration and Productivity: Exploring the Early Effects of Completing the Internal Market*. Journal of Common Market Studies, 49, 2011, č. 4, s. 846.

¹³⁰ MAJONE, Giandomenico: *Dilemmas of European Integration. The ambiguities and pitfalls of integration by stealth*. Oxford University Press 2005, s. 11.

¹³¹ MARKS, Gary – HOOGHE, Liesbet – BLANK, Kermit :*European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance*. Journal of Common Market Studies, 34, 1996, č. 3, s. 352.

¹³² *The Single European Act: Article II*. In: European Commission website.

http://ec.europa.eu/economy_finance/emu_history/documents/treaties/singleeuropeanact.pdf (17.4.2013).

k výraznějším změnám.¹³³ Novou skutečností v neposlední řadě také bylo, že po schválení Jednotného evropského aktu se staly mezivládní konference revidující smluvní podmínky poměrně častým jevem. Důvodem k tomu podle Majoneho bylo, že členské státy raději riskovaly vyjednávací proces mezi sebou, než aby delegovaly na Komisi či Soudní dvůr otázku, zdali je určitá akce Společenství později Unie v dané oblasti možná.¹³⁴

Vytvoření Evropské rady nepřineslo zakonzervování stávajícího stavu, ale naopak došlo k nastartování dynamismu této instituce. Platil tak jeden z předpokladů komuniké z pařížského summitu v roce 1974, podle něhož se měla Evropská rada vyvíjet postupem času. Bezprostředně po jejím vzniku však panovala obava, zdali nedojde k výraznému převážení mezivládního principu rozhodování, který by ohrozil supranacionální charakter Společenství, avšak z druhé strany byla do Evropské rady vkládána očekávání v souvislosti s efektivním vedením integračního procesu. Vlivem toho bylo pro počáteční léta charakteristické převážně hledání role v kontextu reálného fungování. Právě reálné fungování odhalilo problematické oblasti Evropské rady, tak jako to bylo vidět na příkladu summitu v Římě roku 1977, který se stal charakteristický obhajobou národních zájmů místo prosazování společného postoje. I přes to Evropská rada ve většině případů našla potřebný konsensus, který umožňoval vyřešit problematické otázky integračního procesu, tak jako tomu bylo mimo jiné při rozhodnutí vytvořit měnovou unii či při renegociaci britských přístupových podmínek. Významným milníkem Evropské rady se stalo přijetí Jednotného evropského aktu nejen z důvodu jejího zmínění v rámci smluv, ale taktéž z hlediska úspěšného příkladu koexistence nadnárodního a mezivládního principu rozhodování, díky čemuž mohlo dojít k výraznému integračnímu posunu celého Společenství.

¹³³ „The SEA did not bring a clear-cut definition, let alone a regularisation of the relations between the European Council and the Institutions. The former therefore remains a foreign body in the Community's institutional framework.“

WERTS, J: *The European Council*. 1992, s. 300.

¹³⁴ MAJONE, G.: c. d., s. 8.

1.2.2. Úloha Evropské rady jako klíčového prvku integračního procesu

Současná podoba Evropské unie a změny, které přinesla Lisabonská smlouva, jsou do velké míry výsledkem mezivládního vyjednávání Evropské rady. Toto vyjednávání odráží jednak formování preferencí jednotlivých aktérů, ale také reakci na externí faktory, či představy o míře koexistence mezivládního a supranacionálního prvku rozhodování. Vzhledem ke skutečnosti, že integrace představuje komplexní proces, který se vyvíjí, tak se lze zaměřit na zachycení možné příčinné tendence neboli *path-dependency*, která by umožnila pochopit současný vývoj. Díky tomu je následně možné rozvinout analýzu na samotnou úlohu Evropské rady v integračním procesu, což zpětně ovlivňuje vytváření nových příčinných tendencí vývoje. Tento proces je zpříčiněn právě úlohou Evropské rady, jakožto aktéra schopného přímo rozhodovat o průběhu integrace. Pakliže byl v předešlé kapitole výzkum směřován zejména na faktory ovlivňující institucionalizaci Evropské rady v systému Společenství či později Unie, předmětem této kapitoly je naopak vliv této instituce na samotný systém.

Důležitost Evropské rady v rámci integračního procesu vyplývá z důvodů vedoucích k jejímu vytvoření, kdy bylo nutné politicky zastřešit Společenství, k čemuž vedly spolu s externími faktory i preference jednotlivých států a dynamismus vnitřní integrace. Jak bylo také v úvodu zmíněno Evropskou radu také lze vnímat podle názoru Dinana primárně jako orgán pro řešení krizových situací. Již samotné její vytvoření rozděluje názory na dva rozdílné proudy. Zastánci supranacionálního přístupu, jak bylo řečeno výše, Evropskou radu považují za nástroj členských států jak zvrátit průběh integrace ve svůj vlastní prospěch, což je dle nich negativní pro evropský sjednocovací proces. Naopak intergovernmentalisté chápou vytvoření této instituce jako významný krok, neboť se podařilo vyřešit zablokování

integrace v důsledku neschopnosti nadnárodních institucí efektivně řešit rostoucí agendu Společenství a externí problémy.¹³⁵

Lze tak shrnout úlohu Evropské rady jako orgánu ztělesňujícího politické vedení, prostřednictvím něhož je určován směr integračního procesu a jsou řešeny případné krizové situace, jejichž rozsah by přesahoval možnost efektivního řešení ze strany ostatních institucí Společenství a také Unie.¹³⁶ Právě řešení nastalé situace se stalo charakteristické pro počáteční léta po vytvoření Evropské rady, kdy bylo nutné se vyrovnat zejména s otázkami doznívání ekonomické recese a energetické krize z první poloviny 70. let, dále pak s otázkou zavedení přímých voleb do Evropského parlamentu a s problematikou prvního rozšíření spolu se znovu vyjednáváním britských přístupových podmínek. To znamenalo, že namísto iniciace výrazného posunu evropského integračního procesu musela Evropská rada spíše reagovat na vzniklou situaci.¹³⁷ I přes to se však podařilo nastartovat integraci v řadě nových oblastí, jako byla měnová unie či regionální politika.¹³⁸ Výraznější integrační posun srovnatelný se změnami primárního práva se však v té době již nekonal. Teprve 80. léta ukázala pravý potenciál této instituce. Klíčovými faktory byla nutnost vyřešit otázky týkající se nově přistoupivších zemí, rozvoj projektu měnové unie, vyjednání britského rabatu a Jednotného evropského aktu. Tento součet komplikovaných otázek vedl k tomu, že Evropská rada byla nucena plně využít svůj konstitutivní potenciál.¹³⁹

¹³⁵ Viz výše zmíněný: MOURLON-DRUOL, Emmanuel: *Filling the EEC leadership vacuum? The creation of the European Council in 1974*. *Cold War History*, 10, 2010, č. 3, s. 316-317.

¹³⁶ *Final communiqué of the Paris Summit (9 and 10 December 1974)*. In: Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe. http://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/2acd8532-b271-49ed-bf63-bd8131180d6b/publishable_en.pdf (21.3.2013).

¹³⁷ Lze však chápat každý integrační posun jako reakci na vzniklou situaci. V tomto ohledu tvoří jedinou výjimku snad pouze Ústavní smlouva, která nakonec neprošla skrz proces ratifikace. I ona však reagovala na změny, jako byl rostoucí počet členů a s ním související nebezpečí přílišné diverzifikace a ztráty identity.

¹³⁸ Dinan v souvislosti se 70. léty hovoří ještě o prvních pokusech integrace v oblastech energetické, environmentální či sociální politiky. DINAN, D.: *Europe Recast*. s. 151-154.

¹³⁹ Posílení rozhodovacího potenciálu Evropské Rady navrhovala v té době tzv. *Zpráva tří moudrých*, ve které Barend Biesheuvel, Edmund Dell a Robert Marjolin prosazovali větší posílení vlivu Evropské rady na úkor nadnárodních institucí. Ale na druhou stranu ne natolik,

Výrazný impuls pro budování Evropského měnového systému přinesl již závěr 70. let, kdy bylo na summitech v Kodani a Brémách roku 1978 rozhodnuto o dalším směřování tohoto projektu.¹⁴⁰ Summit v Brémách však podle Wertse přinesl i potvrzení klíčového prvku, kterým byla spolupráce Francie a Německa v rámci pojednávání významných otázek, přičemž Velká Británie údajně pochopila, že není schopná tuto spolupráci zastavit.¹⁴¹ To mohlo být do velké míry jednou z příčin asertivní pozice, kterou Margaret Thatcherová vůči Společenství zastávala. Hlavním faktorem sporu Velké Británie a Společenství byla otázka britského rozpočtového problému. Již na summitu Evropské rady v Dublinu roku 1979 britská premiérka adresovala požadavek na změnu nastavených pravidel. Nicméně tento summit skončil fiaskem, neboť nedošlo k naplnění očekávaných požadavků.¹⁴²

Rozhodující úlohu při řešení britské otázky, která po téměř pět let blokovala jakýkoliv integrační posun, sehrálo až setkání Evropské rady ve Fontainebleau. Tento summit je zajímavý převážně z toho hlediska, že v rámci mezivládního principu došlo k narušení francouzsko-německé koalice.¹⁴³ To spolu s urgencí vyřešení nových příjmů Společenství sehrálo

aby nebyla zvrácena rovnováha, která zajišťuje menším státům jejich dostatečné prosazování jejich zájmů.

Report on European Institutions. In: The Penguin Companion to European Union. <http://penguincompaniontoeu.com/wp-content/uploads/2012/10/Three-Wise-Men-Report-1979.pdf> (13.4.2013).

¹⁴⁰ „Following the discussion at Copenhagen on 7 April 1978 the European Council has discussed the attached scheme for the creation of a closer monetary cooperation (European monetary system) leading to a zone of monetary stability in Europe, which has been introduced by members of the European Council. The European Council regards such a zone as a highly desirable objective.“

The Results of the European Council in Bremen. Bremen 6-7 July 1978. In: Archive of European Integration. University of Pittsburgh.

http://aei.pitt.edu/1454/1/Bremen_July_1978.pdf (14.4.2013).

¹⁴¹ WERTS, J: *The European Council.* 1992, s. 267.

¹⁴² Na summitu v Dublinu zazněl návrh Komise částečného odklonu finanční zátěže Velké Británie. Přesto by podle odhadů přispívala srovnatelně s Německem a téměř dvakrát více než Francie. Navzdory požadavku reformy britského příspěvku, Margaret Thatcherová vždy zdůrazňovala, že je ochotná vidět Velkou Británii stále jako čistého plátce.

WALL, Stephen: *A Stranger in Europe. Britain and EU from Thatcher to Blair.* Oxford University Press 2008, s. 6.

¹⁴³ Ta byla narušena již v rámci summitu v Lucemburku roku 1981, kdy Giscarda nahradil ve funkci François Mitterand (socialista), který postrádal se Schmidtem takovou názorovou shodu. Schmidt se tak přidal na stranu Thatcherové s tím, že příjmy Společenství musejí být lépe rozloženy a Německo méně platit. Schmidt byl navíc v roce 1982 vystřídán Helmutem Kohlem, což tradiční francouzsko-německé koalici na konzistenci zprvu moc nepřidalo.

podstatnou úlohu, díky níž se Thatcherové podařilo vyjednat přijatelnou revizi otázky britských příspěvků, čímž byl letitý problém nakonec vyřešen.¹⁴⁴ Evropská rada v tomto případě prokázala svoji roli vhodného mechanismu pro řešení krizových situací. Následující vývoj měl však prověřit i její schopnosti zejména coby iniciátora posunu integračního procesu.

Jednotlivé členské státy byly prostřednictvím Evropské rady hlavními aktéry rozhodujícími o podobě Jednotného evropského aktu, nicméně iniciační role se tehdy zhostila Delorsova Komise.¹⁴⁵ Jak však Dinan připouští, již během konání mezivládní konference koncem roku 1985 se státy ujaly své pozice a Komise o svou iniciační roli přišla.¹⁴⁶ Charakteristickým znakem vyjednávání na summitech v Lucemburku a Dublinu se pak stala dosud vzácná shoda Thatcherové, Mitterana a Kohla ohledně cíle prohloubení integrace společného trhu.¹⁴⁷ Tato shoda umožnila přijetí finální podoby Jednotného evropského aktu a tím i prohloubení integrace. Evropská rada tak v průběhu 80. let již plně využila svůj potenciál a úlohu, kterou měla na základě Pařížského summitu zastávat.

Vývoj jednotného trhu a chystané měnové unie spolu s externími faktory vedly k nutnosti další revize primárních smluv.¹⁴⁸ Tato revize vyústila v přijetí Maastrichtské smlouvy a zásadním způsobem ovlivnila dosavadní institucionální uspořádání nevyjímaje ani Evropskou radu. Pakliže v rámci Jednotného evropského aktu hrála iniciační roli Komise, v případě Maastrichtské smlouvy byl tento proces v režii členských států a Evropské

WERTS, J: *The European Council*. 1992, s. 271-273.

¹⁴⁴ Problém byl vyřešen formou kompromisního návrhu, kdy jeho jádro bylo tvořeno konvergencí britských, francouzských a německých návrhů. Helmut Kohl působil v roli mediátora.

Tamtéž, s. 233.

¹⁴⁵ Sám Delors již v lednu 1985 zmínil, že Komise má působit jako „*the engineer of European integration*“.

DINAN, D.: *Europe Recast*. s. 211.

¹⁴⁶ Díky tomu mohlo následně dojít k reformě Evropské politické spolupráce, která byla zastřešena pod smluvní rámec a také měla být prohloubena Evropská měnová unie.

Tamtéž, s. 212-213.

¹⁴⁷ Tamtéž, s. 213.

¹⁴⁸ Již v roce 1989 prezident Mitterand v souvislosti s pádem železné opony na summitu ve Strasbourgu prohlásil že: „*ještě nikdy doposud nebyly v rámci Evropské rady řešeny problémy takové důležitosti a takového významu jako nyní.*“

WERTS, J: *The European Council*. 1992, s. 289.

radu.¹⁴⁹ Příčiny vedoucí k Maastrichtské smlouvě lze z celkového pohledu shrnout jako snahu o propojení politického a ekonomického prvku integrace. To v podstatě znamenalo smluvní zastřešení supranacionálního principu převládajícího do té doby v rámci většiny institucí Společenství a mezivládního prvku, jenž byl výchozím principem Evropské rady a také Rady ministrů.¹⁵⁰

Stejně jako v případě předchozích změn primárního práva i zde hrála Evropská rada rozhodující úlohu při přijímání a formování finálního dokumentu, čímž ovlivňovala výsledek celého procesu. Evropská rada však na základě praxe použité již při vyjednávání Jednotného evropského aktu upřednostnila formát mezivládní konference, na kterém participovali také zástupci Komise a Evropského parlamentu. V rámci Maastrichtské smlouvy následně došlo ke kodifikování této praxe, díky čemuž bylo jasně vymezeno, že návrh reformy primárních smluv může podávat pouze Komise, Evropský parlament a vlády jednotlivých členských států. Evropská rada si zachovala svoji rozhodovací pravomoc, následně ale mělo ještě dojít k ratifikaci členskými státy a navíc v tzv. zjednodušené proceduře mohlo být již v rámci Evropské rady hlasováno formou prosté většiny.¹⁵¹ Kodifikace praxe svolání mezivládní konference částečně rozmělnila mezivládní charakter rozhodování o změně primárního práva. Ztrátou iniciačního monopolu integrace byl snížen význam jednoho ze tří hlavních cílů, díky kterým byla Evropská rada vytvořena. Rozsah pravomocí této instituce v oblasti řešení krizových situací a také politické koordinace Unie byl však Maastrichtskou smlouvou nezměněn. Naopak vytvořením Společné zahraniční a

¹⁴⁹ Tato skutečnost byla zapříčiněna hned několika faktory: Jednak se členské státy cítily mnohem více odhodlány k integraci v souvislosti s politickými změnami, které v Evropě tehdy probíhaly. Zejména německé sjednocení se projevilo na Kohlově entusiasmu k prohloubení integrace. Došlo také ke změně, kdy z čela britského vládního kabinetu odešla Margret Thatcherová a v neposlední řadě i Delorova autorita byla již za vrcholem. DINAN, D.: *Europe Recast*. s. 245.

¹⁵⁰ Podstatným rozšířením hlasování kvalifikovanou většinou v Radě ministrů po přijetí Jednotného evropského aktu došlo k částečnému rozmělnění mezivládního charakteru této instituce.

¹⁵¹ *Consolidated version of the Treaty on European Union. Article 48*. In: Eur-lex. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:326:0013:0046:EN:PDF> (24.3.2013).

bezpečnostní politiky došlo k rozšíření kompetencí Evropské rady, neboť iniciativa, implementace a reprezentace této nové oblasti byla svěřena převážně předsedajícímu státu Evropské rady.¹⁵² Maastrichtská smlouva tak znamenala nový prvek, který ovlivnil jednak rozsah pravomocí Evropské rady, ale také samotný integrační potenciál, ve kterém nově měly hrát větší úlohu i ostatní aktéři.

Cesta od Maastrichtu k Lisabonské smlouvě představovala pro Evropskou radu a její schopnost ovlivnit integraci dynamický proces. Další revize primárního práva nastala již čtyři roky po ratifikaci Maastrichtské smlouvy. To podtrhává výše zmíněný argument G. Majoneho o spojitosti častých revizí primárních smluv a neochoty členských států nechat při sporných otázkách rozhodovat judikaturu Soudního dvora či ponechat iniciaci procesu Komisi. Rozhodujícím faktorem pro svolání mezivládní konference byla nutnost řešit otázku Společné zahraniční a bezpečnostní politiky a také problematiku rozšíření.¹⁵³ Jednalo se tak o oblasti spadající pod působnost Evropské rady, což dokazovalo její vliv na prohlubování integrace. Amsterodamská smlouva taktéž zřídila post Vysokého zmocněnce po zahraniční věci a bezpečnostní politiku, jenž měl zastupovat Unii na venek a asistovat předsedající zemi.¹⁵⁴ Na jednu stranu tak došlo k vytvoření nového orgánu, který měl mít rozhodující úlohu v politice spadající původně výlučně pod pravomoc předsednictví Evropské rady, ale na druhou stranu byla role předsednictví zachována skrze vzájemnou kooperaci. Reformou Amsterodamské smlouvy ve vztahu k Evropské radě potažmo k jednotlivým členským státům byla také možnost bližší spolupráce mezi jednotlivými státy

¹⁵² GIEGERICH, Bastian – WALLACE, William: *Foreign and Security Policy. Civilian Power Europe and American Leadership*. In: In. WALLACE, Helen – POLLACK, Mark A. – YOUNG, Alasdair, R. (eds.): *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2010, s. 435.

¹⁵³ V tomto ohledu byly pro hlubší kooperaci se zeměmi SVE zejména Francie a Německo, což jim umožňovalo podle Y. Devuysta zvýšit úroveň koordinace v takových oblastech, ve kterých jim to nejvíce vyhovovalo.

DEVUYST, Youri: *The Community-Method after Amsterdam*. *Journal of Common Market Studies*, 37, 1999, č. 1, s. 111.

¹⁵⁴ *The Treaty of Amsterdam Amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Certain Related Acts. Article J.8* In: Eurotreaties <http://www.eurotreaties.com/amsterdamtreaty.pdf> (29.3.2012).

v rámci jednoho institucionálního uspořádání.¹⁵⁵ Tento aspekt má potenciál hrát roli při současném posilování kooperace mezi jednotlivými státy eurozóny v kontextu opatření proti ekonomické krizi.

Smlouva z Nice, podepsaná představiteli členských států v únoru 2001 navazovala na výše zmíněnou praxi častých revizí primárního práva. Hlavním předmětem této smlouvy byla zejména úprava procedur a hlasování v institucích Unie v souvislosti s chystaným východním rozšířením. Evropské rady se přímo dotkla změna její pravomoci v oblasti prvního pilíře, kdy byla téměř odstraněna tzv. *záchranná brzda*,¹⁵⁶ jež dovolovala přehlasovanému státu v Radě ministrů obrátit se na Evropskou radu coby konečného arbitra.¹⁵⁶ Smlouva z Nice také navazovala na Amsterdamskou smlouvu a rozšiřovala tzv. *zesílenou kooperaci*, kdy státy mohly mezi sebou navázat užší spolupráci v rámci existující institucionální struktury.¹⁵⁷ Evropská rada ztratila prostřednictvím této smlouvy svůj charakter arbitra národních zájmů v prvním pilíři Unie. Tím se z této oblasti vytratila pro jednotlivé členské státy záruka jednomyslnosti, která od dob Maastrichtské smlouvy korigovala převládající nadnárodní prvek rozhodování.

Nelze však v rámci analýzy vlivu Evropské rady na integrační proces vycházet pouze ze změny smluv primárního práva. Tato instituce iniciovala řadu procesů, které ovlivnily směřování integrace, aniž by v té době byly předmětem smluvní revize.¹⁵⁸ Za takový příklad lze považovat Laekenskou deklaraci, která byla výsledkem summitu konaného v prosinci 2001. Účelem deklarace bylo nalézt odpovědi na otázky jak dosáhnout lepšího dělení pravomocí mezi institucemi, zjednodušit nástroje Unie a jak dosáhnout větší transparentnosti, přičemž cílem by mělo být vytvoření ústavy.¹⁵⁹ Na tuto

¹⁵⁵ MAJONE, G.: c. d., s. 16.

¹⁵⁶ Problematická otázka sice mohla být stále členským státem postoupena Evropské radě, ale již zde neplatilo pravidlo jednomyslného rozhodování. Tamtéž, s. 17.

¹⁵⁷ Taková zesílená spolupráce se však nesměla týkat oblastí výlučně komunitárních. Tamtéž, s. 17.

¹⁵⁸ Mezi změny primárního práva je řazeno taktéž rozhodnutí o přistoupení nových členských států. Evropská rada má však rozhodující úlohu již v rámci samotného vyjednávání přístupových podmínek.

¹⁵⁹ *Laeken Declaration on the Future of the European Union*. In: European-convention <http://european-convention.eu.int/pdf/lknen.pdf> (2.4.2013).

snahu navazoval Konvent, jenž měl určit kroky a cíle směřování Unie. Finální deklarace Konventu byla předána jeho předsedou Giscard d'Estaingem Evropské radě v červenci 2003. Výsledkem byl soubor navržených změn, které měly tvořit cestu k budoucí Evropské ústavě.¹⁶⁰ O její konkrétní podobě se mělo rozhodnout na půdě Evropské rady. Rozhodnutí ponechat konkrétní podobu Ústavy na Evropské radě nedokládá pouze její smluvně zakotvené povinnosti, ale taktéž nezastupitelnou roli v integračním procesu.

Ačkoliv byla role Evropské rady při řešení krizových situací a jako zastřešujícího politického orgánu Unie zachována, lze sledovat jistý ústup její úlohy coby výhradního iniciátora změn integračního procesu. Projevuje se také tendence Evropskou radu postupně začlenit do institucionálního rámce Unie, což po přijetí Lisabonské smlouvy vrcholí její legalizací. I přes to si Evropská rada zachovává své výsadní postavení, o čemž svědčí její úloha při konkrétním vyjednávání změn primárního práva a také coby vrcholného orgánu politické spolupráce. Analýza také ukázala, že Evropská rada hrála úlohu při formování nových politik Unie, které spadají buď přímo pod oblast tzv. vysoké politiky, nebo jednotlivé státy nemají zpočátku ochotu nechat v této oblasti rozhodovat nadnárodní instituce.¹⁶¹ Faktorem, který do velké míry ovlivnil úlohu Evropské rady v integračním procesu, bylo též rozšíření o nové členské státy, z nichž to největší se mělo poprvé naplno projevit při vyjednávání Lisabonské smlouvy.

¹⁶⁰ *Report from the Presidency of the Convention to the President of the European Council.* In: European-convention
<http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00851.en03.pdf> (2.4.2013)

¹⁶¹ Případ Společné zahraniční a bezpečnostní politiky a také koordinace Evropské měnové unie do doby přijetí Maastrichtské smlouvy a vytvoření Evropské centrální banky.

2. Evropská rada a Lisabonská smlouva

Evropská rada tvoří z dnešního pohledu jeden ze základních pilířů institucionální rovnováhy Evropské unie. Její plnohodnotné začlenění do institucionálního rámce je však relativně nedávné. K úplné institucionalizaci došlo až díky Lisabonské smlouvě, která spolu s tím iniciovala změny v rámci jednotlivých pravomocí a navíc zřídila zcela nový post stálého předsednictví Evropské rady.¹⁶² Evropská rada vlivem toho představuje ve své formalizované podobě jednu z nejmladších institucí, a to navzdory skutečnosti, že reálně existuje již téměř čtyři desítky let. V té souvislosti vyvstává otázka, zdali došlo k završení procesu dlouhého vývoje Evropské rady anebo naopak její legalizace otevřela cestu, kterou tato instituce využije k dalšímu dynamismu. Soubor změn, které Lisabonská smlouva v rámci Evropské rady zavedla, tak může vést k akceleraci celkového integračního procesu, přičemž rozhodující je, jakým způsobem případné změny ovlivňují Evropskou radu a její mezivládní charakter. Posílení či oslabení mezivládního charakteru Evropské rady pak může přinést odpověď na otázku týkající se jejího dalšího vývoje, v současné době ovlivněného ekonomickou krizí.

Primárním cílem této části práce je analýza změn, které s sebou nese Lisabonská smlouva v kontextu Evropské rady. Tento proces odráží snahu o nalezení odpovědí na výzkumné otázky: *Jakým způsobem změny, které přinesla Lisabonská smlouva a ekonomická krize ovlivnily vývoj Evropské rady a s ní souvisejícího mezivládního principu rozhodování na nejvyšší politické úrovni v rámci Unie? A také zda: Byly případné změny Evropské rady zapříčiněny spíše Lisabonskou smlouvou, nebo si je ve větší míře vynutila až nutnost řešit následky ekonomické krize v Unii?* Na základě toho je předmětem následujících kapitol analýza změn Evropské rady, které vyplývají primárně z přijetí Lisabonské smlouvy. Samotné důsledky ekonomické krize v rámci Evropské rady pak představují předmět třetí části práce, díky čemuž

¹⁶² *Lisbon Treaty: Article 9.* In: EUR-Lex.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:FULL:EN:PDF> (19. 3. 2013).

dojde ke zkompletování odpovědí na výzkumné otázky a tím se také celý proces výzkumu uzavře.

Zde prováděná analýza odráží do velké míry výsledky předchozí části této práce. Lze tak zohlednit poznatky z institucionalizace Evropské rady, již prodělaných změn a vývojového dynamismu ale také úlohy, kterou má v rámci integračního procesu jako nástroj vrcholné politické spolupráce. Díky tomu je možné zasadit změny Evropské rady v souvislosti s Lisabonskou smlouvou do širšího kontextu úlohy mezivládního rozhodování v Unii a příčinných tendencí vývoje této instituce. Z toho důvodu je obsahem následujících kapitol taktéž návrh Ústavní smlouvy, která má pro pochopení dnešní podoby Lisabonské smlouvy nepostradatelný význam, neboť přinesla většinu později uplatněných prvků, a to i navzdory jejímu odmítnutí po dvou neúspěšných referendech ve Francii a Nizozemsku.

Zřejmě nejvýznamnější inovací z hlediska fungování Evropské rady se stalo zmíněné vytvoření postu stálého předsedy. Vlivem toho je tato změna analyzována v kontextu dopadů na vliv a fungování Evropské rady, ale také na možné posílení či oslabení mezivládního principu. Pozornost také zasluhuje vztah orgánu stálého předsedy a jednotlivých členských států, které tak řadu pravomocí Evropské rady delegovaly na nového aktéra. Díky tomu jsou v tomto kontextu hojně využity poznatky *principal-agent theory*, jejíž východiska mohou vést k pochopení současné situace.

Na tento výzkumný proces navazuje otázka, zdali vytvořením stálého předsednictví nedochází spíše k otevíření cesty pro možnou budoucí supranacionalizaci některých funkcí Evropské rady než k posílení její efektivity a v konečném důsledku i mezivládního charakteru Unie. V rámci celkového posílení Evropské rady v souvislosti s vytvořením tohoto nového postu hraje podstatnou roli také otázka vztahu k dalším unijním aktérům, se kterými hrozí možnost konfliktu kompetencí zejména ohledně zastupování Evropské unie na venek.

Mezi dalšími významnými změnami Evropské rady figuruje také její legalizace. Nejedná se však o pouhé zmínění této instituce v novém smluvním rámci, tak jako tomu bylo v případě Jednotného evropského aktu.

Legalizace prostřednictvím Lisabonské smlouvy přináší jasné zařazení Evropské rady do institucionální struktury Unie se všemi z toho vyplývajícími konsekvencemi. V práci je tak zkoumán mimo jiné důsledek této skutečnosti na mezivládní charakter Evropské rady v souvislosti se vzniklou možností žalovat některé její akty a tím případně umožnit nadřazení Evropského soudního dvora jako rozhodovací instance. Pokud by v souvislosti s legalizací Evropské rady byla taková eventualita přípustná, pak by mohlo dojít k výraznému narušení pozice mezivládní spolupráce na nejvyšší úrovni. Otázkou je v této souvislosti také možnost, že důvodem legalizace byla snaha završit institucionální vývoj této instituce. I tento faktor je vzhledem k novým impulsům pro další možný vývoj předmětem následujících kapitol.

Mimo tyto skutečnosti hrají roli například také změny v procesu hlasování a ústup od striktní jednomyslnosti v určitých oblastech nebo pravomoc rozhodovat o personálním obsazení vybraných institucí a jiných vysokých postů Unie. Tato početná skupina změn dokresluje komplikovanost důsledků přijetí Lisabonské smlouvy ve vztahu k Evropské radě, která však tvoří jeden ze základních pilířů reálného fungování dnešní Unie. Všechny tyto faktory jsou v neposlední řadě dávány do souvislosti s úlohou Evropské rady jako orgánu řešení krizí a také politického vedení Unie, neboť pomocí pouhého výčtu legálních změn bez zohlednění vývojové tendence a využitého teoretického rámce by nebylo možné tuto problematiku odpovídajícím způsobem analyzovat. O to více se otázka Evropské rady a dopadů Lisabonské smlouvy jeví aktuálnější v souvislosti s následným vypuknutím ekonomické krize.

2.1. Smlouva o Ústavě pro Evropu a navrhované změny Evropské rady.

Lisabonská smlouva představuje svoji povahou pouze revizi primárního práva, avšak vychází z konceptu mnohem ambicióznějšího dokumentu. Smlouva o Ústavě pro Evropu nebo taky Ústavní smlouva nepředstavovala jen vyvrcholení zmíněného Konventu, ale měla také završit evropský integrační proces. Na základě návrhu Konventu, jenž předložil Evropské radě Valéry Giscard d'Estaing bylo rozhodnuto o konání mezivládní konference, kde se měla vyjednat konkrétní podoba budoucí Ústavní smlouvy. Mezivládní konference byla završená koncem října 2004 podpisem finální verze dokumentu, který tehdy podepisovalo již 25 členských států včetně České republiky.¹⁶³

Předmětem reformního úsilí návrhu Ústavní smlouvy se na základě doporučení Konventu stala snaha o přiblížení Unii občanům, posílení jejího demokratického charakteru, zefektivnění unijní činnosti v souvislosti s rozšířením o nové členské státy, posílení schopnosti Unie jednat jako jednotný aktér a v neposlední řadě také snaha o efektivní vypořádání se s otázkami jako je globalizace a s ní související ekonomická provázanost moderního světa.¹⁶⁴ Z tohoto relativně obecně definovaného rámce vyvstala na konci vyjednávacího procesu největší jednotná institucionální reforma v rámci celé dosavadní evropské integrace. Po více jak ročním procesu utváření finální podoby návrhu Ústavní smlouvy bylo projednáno na 65 návrhů reformních kroků, včetně radikálních institucionálních změn jakými bylo například zrušení pilířového uspořádání Maastrichtského systému.¹⁶⁵

¹⁶³ Původní plán italského předsednictví Evropské rady bylo podepsat Ústavní smlouvu co nejdříve po 1. květnu 2004 a dříve než měly proběhnout volby do Evropského parlamentu v červnu téhož roku. Za zmínku také stojí, že vyjednávání se jako kandidátské země účastnily též Bulharsko, Rumunsko a Turecko.

Letter from the Italian Presidency concerning the convening of the IGC. In: Europa.eu http://europa.eu/scadplus/cig2004/negotiations1_en.htm (3.4.2013).

¹⁶⁴ Tamtéž.

¹⁶⁵ Odstranění pilířové struktury mělo přinést jeden formát legislativní procedury pro většinu oblastí politiky Unie. Nově tak měly být právně závazné instrumenty nazývány zákony, rámcové zákony, regulace a rozhodnutí. Tyto legislativní akty měly být aplikovány ve

Přijetí tak rozsáhlých reformních kroků se dotklo celé institucionální struktury Unie nevyjímaje ani Evropskou radu. Ta se dočkala potvrzení svého plného institucionalizování. Na rozdíl od Maastrichtské smlouvy ale měly být nově její akty právně závazné, což znamenalo, že mohly být v případě neplatnosti či jiného selhání postoupeny Soudnímu dvoru.¹⁶⁶ Tato skutečnost v podstatě znamenala, že v rámci institucionalizace by Evropská rada přišla o své výsadní postavení jako orgánu poslední instance, tedy jakési nedotknutelné instituce. V této souvislosti by mohlo dojít i k oslabení mezivládního principu, nad kterým by v případě podání žaloby k Soudnímu dvoru stál princip supranacionální.

Mimo tyto změny však Ústavní smlouva ponechává Evropské radě její postavení určujícího aktéra dalšího vývoje a politického směřování Unie.¹⁶⁷ Pokud vezeme v potaz předchozí praxi častých smluvních revizí, pak by potenciál Evropské rady v této souvislosti nedoznal výrazných změn. Ústavní smlouva ale měla představovat zlomový dokument, o čemž svědčí například rozsah této smlouvy, svolání Konventu či jen použití slova ústava v jejím názvu. Otázkou tak je, jaké další směřování Unie by po případné úspěšné ratifikaci mělo následovat.¹⁶⁸ Pokud by se skutečně jednalo o poslední výrazný integrační posun, pak by Evropská rada v této souvislosti reálně nikoliv formálně ztratila jednu ze svých základních funkcí.

Nebylo by však přesné uvažovat v souvislosti s Ústavní smlouvou jen o možném snížení vlivu Evropské rady. Tato instituce byla vybavena také novými pravomocemi, které naopak její roli v institucionální struktuře

všech oblastech s výjimkou těch, které byly za tímto účelem výslovně zmíněny. Výjimku tvořily zejména oblasti spadající pod Společnou zahraniční a bezpečnostní politiku a částečně i vnitro a justice.

PIRIS, Jean-Claude: *The Constitution for Europe: A Legal Analysis*. Cambridge University Press 2006, s. 66-67.

¹⁶⁶ V rámci institucionalizace také obdržela společně s Radou ministrů vlastní rozpočet.

Tamtéž, s. 67.

¹⁶⁷ *Treaty Establishing a Constitution for Europe. Title IV. Article 1-21* In: Concilium-europa.eu <http://www.consilium.europa.eu/jgcpdf/en/04/cg00/cg00087-re01.en04.pdf> (3.4.2013).

¹⁶⁸ Dalším takovým příkladem charakteru Ústavní smlouvy může být použití klasických státních symbolů, jako je vlajka a hymna.

Treaty Establishing a Constitution for Europe. Title I. Article 1-8 In: Concilium-europa.eu <http://www.consilium.europa.eu/jgcpdf/en/04/cg00/cg00087-re01.en04.pdf> (3.4.2013).

posilovaly. Mimo hlavního politického hybatele integrace se tak Evropská rada podílela také na konstitučních funkcích ve vztahu k ostatním institucím. Mohla tak například v souladu s Ústavní smlouvou jmenovat Komisi, rozhodovat se souhlasem a na podnět Evropského Parlamentu o jeho složení, nově jmenovat Unijního ministra pro zahraniční záležitosti či rozhodnout o odchodu členského států z Unie.¹⁶⁹ Řada pravomocí však byla zachována z původních reformních smluv či došlo pouze ke kodifikaci stávající praxe. Příkladem může být možnost Evropské rady posoudit, zdali členská země plní přístupová kritéria vstupu do měnové unie či nikoliv. Tuto pravomoc však Evropská rada měla již na základě dřívějšího působení. Ústavní smlouva také navrátila jednu z pravomocí, o kterou Evropská rada přišla v rámci zmíněné smlouvy z Nice. Díky tomu měla opět možnost sloužit jako „záchranná brzda“ jednotlivým členským státům, pakliže by došlo k jejich přehlasování v Radě ministrů. Nově tak ale mohla působit pouze ve vymezeném prostoru sociální bezpečnosti, vnitra a justice a Společné zahraniční a bezpečnostní politiky.¹⁷⁰

Zřejmě nejvýznamnější změnou fungování Evropské rady byla nově vzniklá funkce Stálého předsedy Evropské rady, jenž měl být volen na dva a půl roku s možností jednou mandát opakovat, prostřednictvím hlasování kvalifikovanou většinou v Evropské radě, která měla možnost jej tím samym způsobem také odvolat.¹⁷¹ Účelem pro zřízení takového postu byla snaha o zajištění efektivnější činnosti Evropské rady, koheze při vyjednávání mezi jednotlivými jejími členy a také externí reprezentace Unie v oblastech Zahraniční a bezpečnostní politiky.¹⁷² Post stálého předsedy na základě Ústavní smlouvy neměl nahrazovat dosavadní systém střídání předsednictví členských států každého půl roku, jenž byl v návaznosti na Ústavní smlouvu

¹⁶⁹ PIRIS, J.: c. d., s. 92.

¹⁷⁰ Tamtéž, s. 92.

¹⁷¹ *Treaty Establishing a Constitution for Europe. Title IV. Article 1-22* In: Concilium-europa.eu

<http://www.consilium.europa.eu/jgcpdf/en/04/cg00/cg00087-re01.en04.pdf> (3.4.2013).

¹⁷² V rámci Zahraniční a bezpečnostní politiky však nemělo docházet ke kompetenčním sporům s nově připravovaným postem Unijního ministra pro zahraniční věci.

Treaty Establishing a Constitution for Europe. Title IV. Article 1-22 In: Concilium-europa.eu
<http://www.consilium.europa.eu/jgcpdf/en/04/cg00/cg00087-re01.en04.pdf> (3.4.2013).

potvrzen dodatečným návrhem z prosince 2004.¹⁷³ Zřízení postu Stálého předsedy Evropské rady znamenalo nový prvek, jenž zatím neměl mimo Ústavní smlouvu přesněji vymezené pravomoci, což mohlo potenciálně komplikovat vztah především k plánovanému Unijnímu ministru pro zahraniční věci, ale také k předsedovi Komise. Vzhledem k tomu nelze přesně určit, zdali by došlo k výraznému posílení Evropské rady a mezivládního principu, nebo naopak k oslabení skrze zmíněný nevyjasněný vztah k novému unijnímu ministru. Ačkoliv nakonec nedošlo k ratifikaci Ústavní smlouvy, post Stálého předsedy Evropské rady byl jako jeden z mnoha prvků zachován i ve smlouvě Lisabonské a díky tomu je jeho podrobnější analýza předmětem následujících kapitol.

Odmítnutí Ústavní smlouvy ve Francii a následně v Nizozemsku v půli roku 2005 znamenalo v tu chvíli konec ambiciózního projektu vytvoření evropské ústavy, a nutnost přehodnocení dosavadního integračního přístupu. Evropská unie se tehdy vyskytla na rozcestí, na kterém však nemohla zůstat příliš dlouho, neboť problémy iniciující vytvoření Ústavní smlouvy jako byla neefektivita, přistoupení nových členů a také nejednotné vstupování navenek nadále přetrvávaly.¹⁷⁴ Zůstat na pravidlech nastavených smlouvou z Nice vyhovovalo pouze několika státům jako byly například Polsko a Španělsko, kterým zajišťovala podobný vliv jako Německu, Francii, Velké Británii a Itálii.¹⁷⁵ V kontextu ostatních členů Evropské rady se tedy jevila otázka setrvání na pravidlech nastavených smlouvou z Nice jako nevídaná varianta. Logicky tak v tu chvíli připadaly dva možné scénáře vývoje, buď pokračovat v ratifikaci s drobnými ústupky pro Francii a Nizozemsko a posléze je nechat opakovat referendum, nebo připravit nový dokument, jenž

¹⁷³ PIRIS, J.: c. d., s. 107.

¹⁷⁴ Cindy Skatch mezi další podstatné důvody k vytvoření Ústavní smlouvy řadí i pokus o odstranění demokratického deficitu a větší legitimizaci Unie. Na druhou stranu ale uvádí, že formalizovaná ústava nezaručuje automaticky posílení těchto prvků.

SKATCH, Cindy: *We the Peoples? Constitutionalizing the European Union*. *Journal of Common Market Studies*, 44, 2005, č. 1, s. 152-154.

¹⁷⁵ KÖNIG, Thomas – DAIMER, Stephanie – FINKE, Daniel: *The Treaty Reform of the EU: Constitutional Agenda-Setting, Intergovernmental Bargains and the Presidency's Crisis Management of Ratification Failure*. *Journal of Common Market Studies*, 46, 2008, č. 2, s. 338.

by ubral na ambicióznosti Ústavní smlouvy.¹⁷⁶ V případě prvního scénáře by taková možnost nebyla použita poprvé. Ukázku takového postupu lze vidět například ve vyjednání dánských opt-outs při druhé ratifikaci Maastrichtské smlouvy, nebo i později při ratifikaci Lisabonské smlouvy po neúspěšném irském referendu z června 2008. Problém ale po odmítnutí Ústavní smlouvy spočíval v kombinaci použití referenda jako nástroje ratifikace, který však odhalil nečekanou míru euroskepticismu¹⁷⁷ a počtu států, které takový způsob ratifikace přijaly.¹⁷⁸

Rozhodující krok k dalšímu pokračování integrace učinilo Německo, které využilo svého předsednictví Evropské rady v první půli roku 2007 k vyvinutí vlastního iniciativního návrhu. Německo tehdy zvolilo postup vypracování nové smlouvy, ale se zachováním podstatných součástí Ústavní smlouvy. Na konci předsednictví pak prezentovalo návrh, který měl zaručit reformu Unie, avšak záměrně bylo upuštěno od jakýchkoliv podobností se slovem ústava.¹⁷⁹ V rámci Evropské rady však při předkládání tohoto návrhu nedošlo na ukázku francouzsko-německé spolupráce, tak jak tomu byl již tolikrát v minulosti, ale jednalo se o samostatnou německou iniciativu. O to více tak musel po neúspěšném referendu tehdy ještě budoucí francouzský prezident Nicolas Sarkozy prokázat vůli k integračnímu procesu, pokud chtěl opět Francii vrátit iniciativu a kontrolu nad dalším průběhem směřování Unie.¹⁸⁰ Lisabonská smlouva k tomu byla první příležitostí.

¹⁷⁶ Tamtéž, s. 343.

¹⁷⁷ „The results illustrate a widening gap (and one which continues to grow) between party elites and mass public opinion over the issue of European integration and demonstrate that mainstream political elites no longer seem able to persuade the French and Dutch publics that the EU provides a positive response to the negative economic and cultural consequences of globalization.“

STARTIN, Nick – KROUWEL, André: *Euroscepticism Re-galvanized: The Consequences of the 2005 French and Dutch Rejections of the EU Constitution*. Journal of Common Market Studies, 51, 2013, č. 1.

¹⁷⁸ Mimo Francie a Nizozemska zbývaly ještě Česká republika, Dánsko, Velká Británie, Irsko, Polsko, Portugalsko a Švédsko. Ne všechny z nich ale byly připraveny konat referendum. KÖNIG, T. – DAIMER, S. – FINKE, D.: c. d., s. 348.

¹⁷⁹ Tamtéž, s. 340.

¹⁸⁰ V květnu 2007 zvolený Sarkozy navrhoval zpočátku koncept jakési „mini-smlouvy“, která by řešila pouze nejproblematictější otázky nastavení smlouvy z Nice. Tamtéž, s. 340.

2.2. Evropská rada a přijetí Lisabonské smlouvy

Cílem následujících dvou kapitol je analýza procesu vytvoření a přijetí Lisabonské smlouvy po krachu Ústavní smlouvy. Výzkum se tak zaměřuje na úlohu Evropské rady a jednotlivých členských států ve snaze pokračovat v reformním úsilí po neúspěšných referendech ve Francii a Nizozemsku. Pozornost je věnována také postojům členů Evropské rady a to jednak k formě Lisabonské smlouvy, ale také k otázkám integrace jako takové. Zvláště, dotýkaly-li se návrhy změn bezprostředně Evropské rady. Díky tomu se druhá kapitola této části práce zaměřuje na samotný proces vyjednávání konkrétní podoby Lisabonské smlouvy, tak jak probíhal v rámci jednotlivých summitů a také prostřednictvím mezivládní konference. V tomto ohledu jsou opět využity poznatky uplatněné Moravcsikem při výzkumu mezivládního jednání, avšak důraz je zde kladen na charakteristické znaky nového formátu Evropské rady, kde se vyjednání o Lisabonské smlouvě účastnila početná skupina nově přistoupivších států.

Při procesu vytváření Lisabonské smlouvy zastávala Evropská rada více než pouze jednu úlohu. Nebyla jen aktérem, který měl stěžejní roli při obnovení integračního úsilí po krachu Ústavní smlouvy, ale také znovu mechanismem při řešení krize. Krachem ratifikačního procesu se začalo hovořit o ústavní krizi, která však znamenala spíše integrační krizi, jež odrážela zejména vleklé problémy efektivního rozhodování a absenci konkrétní identity Unie.¹⁸¹ Evropská rada se tak musela s těmito problémy v rámci přijímání Lisabonské smlouvy vyrovnat, jinak by novému smluvnímu rámci hrozil stejný osud jako Ústavní smlouvě. Díky tomu jsou i tyto aspekty a snaha nelézt efektivní řešení v rámci Evropské rady součástí analýzy v následujících dvou kapitolách.

¹⁸¹ Kritizován je v tomto ohledu zejména technokratický charakter unijních institucí a oddělení evropské politiky od občanů.

FAÍÑA, J., Andrés: *Counterpoint vs. Disharmony in the Constitutional Treaty: a European Paradox*. Intereconomics, 40, 2005, č. 4, s. 190.

2.2.1. Obnovení integračního dynamismu

Po referendech ve Francii a v Nizozemsku byl směr dalšího integračního posunu nejistý.¹⁸² Scénářů bylo v tu chvíli více a záleželo pouze na členských státech, jakou cestu zvolí. Jak bylo uvedeno výše, panovala však neochota setrvat na pravidlech nastavených smlouvou s Nice, která se nedostatečně vypořádávala zejména s nárůstem počtu členů a s tím souvisejícího neefektivního vystupování Evropské rady a Unie jako celku na venek. Německé snaha využít svého předsednictví k presentaci nového návrhu, znamenala možné východisko z ústavní krize. Pomyslná střední cesta vyjednání nové smlouvy s podstatným zachováním prvků Ústavní smlouvy, však stejně jako jakákoliv smluvní revize vyžadovala nutnost vyjednat nejprve patřičný konsenzus na půdě Evropské rady. Problémem také zůstávalo, jakým způsobem by následná ratifikace proběhla zejména v těch státech, ve kterých se dosud neuskutečnila a kde byla v řadě případů též zvolena cesta referenda.¹⁸³ Z těchto důvodů byl výsledek jakékoliv smluvní revize dopředu nejasný a závisel tak na procesu nového vyjednávání a to i přes to, že většina bodů byla již předmětem Ústavní smlouvy.

Dříve než však došlo k procesu vyjednávání o podobě nové smlouvy, tak se musela vyřešit základní otázka samotné formy další integrace. Respektive otázka, zdali pokračovat v ratifikaci Ústavní smlouvy, kterou do té doby stihlo ratifikovat již 18 států, či se pokusit o vytvoření nového smluvního rámce, jenž by do určité míry odrážel principy navržené v rámci

¹⁸² To byl mimochodem důvod, proč se na summitu Evropské rady v červnu 2005 přistoupilo k dočasnému pozastavení celého procesu.

BEST, Edward: *After the French and Dutch Referendums: What Is to Be Done?* Intereconomics, 40, 2005, č. 4, s. 180.

¹⁸³ Michael O' Neill v souvislosti s ratifikací Ústavní smlouvy hovoří o tom, že evropská veřejnost nebyla nakloněna post-národnímu konstitucionálnímu procesu a vnímala jej se směsicí podezření a lhostejnosti. Jako důkaz dále uvádí, že i přes čtyři roky trvajících procesu vytváření Ústavní smlouvy byl při příležitosti jejího návrhu na zasedání Evropské rady v Soluni v červnu 2003 uveřejněn průzkum Eurobarometru, ve kterém 55 % respondentů uvedlo, že o Konventu nikdy neslyšelo a jen 32 % vědělo, že jeho cílem bylo vytvoření Ústavní smlouvy.

O' NEILL, Michael: *Rethinking the EU's constitutional order: From constitutionalism by stealth to a pouvoir constituant?* Studia Universitatis Babeş-Bolyai - Studia Europaea, 2005, č. 2-3, s. 58.

Ústavní smlouvy.¹⁸⁴ Tuto druhou možnost jak upozorňuje Dinan navrhl již Tony Blair, který se snažil obejít jeho slib o referendu v případě vyjednání nové smlouvy, nicméně revize stávajících smluv vyhlášení referenda podle jeho názoru nevyžadovala.¹⁸⁵ Blairovo kličkování ohledně možnosti vyhlášení referenda odráželo obavy z tohoto ratifikačního nástroje, které po odmítnutí návrhů Ústavní smlouvy ještě více zesílily. Tento faktor byl z velké části přímým důsledkem výše zmíněného článku Maastrichtské smlouvy, který vzal Evropské radě monopol iniciace a následného schválení veškerých významných změn integračního procesu. Namísto toho, aby o ratifikaci rozhodovali vrcholní představitelé států a vlád jednomyslným hlasováním v Evropské radě, tak byla přijata praxe ponechávající tento ratifikační proces na uvážení jednotlivých členských států. Vlády na domácí scéně pak často čelí tlaku voličů ke zvolení této metody ratifikace.¹⁸⁶

Obava z nejistého výsledku referenda má navíc potenciál ovlivňovat samotný vyjednávací proces. Tato skutečnost souvisí s procesem vyjednávání tak jej chápe Moravcik, který upozorňuje, že ty státy, které mají alternativu k projednávanému návrhu, obvykle získají nejvíce.¹⁸⁷ To potvrzuje i historie, kdy státy, které již v rámci vyjednávání Evropské rady vyjádřily záměr

¹⁸⁴ Nutno dodat, že z oněch 18 ti států pouze ve Španělsku a Lucembursku se podařilo ratifikovat Ústavní smlouvu skrze referendum. Alternativní cestu vedle pokračování ratifikačního procesu a vyjednání nové smlouvy nabízel Václav Klaus, který zastával mezi představiteli členských států osamocněný názor nechat debatu o jakékoliv reformě či ratifikaci Ústavní smlouvy zcela vyšumět. Klausův názor byl však natolik unikátní, že jej nepodporovala ani tehdejší česká vláda.

DINAN, Desmond: *Governance and Institutional Developments: Ending the Constitutional Impasse*. Journal of Common Market Studies, 46, 2008, s. 76.

¹⁸⁵ Tamtéž, s. 77.

¹⁸⁶ Startin s Krouwelem upozorňují, že evropští občasně si začínají být čím dál více vědomi potenciálu referenda, které jim dává moc zpomalit, či dokonce zvrátit integrační proces. Vlivem toho mohou být evropské politické elity méně otevřené rozšiřování principu přímé demokracie.

STARTIN, N. – KROUWEL, A.: *Eurocepticism Re-galvanized: The Consequences of the 2005 French and Dutch Rejections of the EU Constitution*. s. 81.

Na druhou stranu KÖNIG, DAIMER a FINKE poukazují na fakt, že referendum může představovat efektivní nástroj jak danou problematiku evropeizovat a tím ji zviditelnit.

KÖNIG, Thomas – DAIMER, Stephanie – FINKE, Daniel: c. d., s. 338-339.

¹⁸⁷ MORAVCSIK, A.: *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. New York, Cornell University Press 1998. s. 61-62.

pořádat referendum, většinou získaly řadu ústupků.¹⁸⁸ Což nakonec dokazuje i případ druhého irského referenda o Lisabonské smlouvě.

Z toho vyplývá, jak nejisté může být v rámci ratifikace využití nástroje referenda.¹⁸⁹ Není náhodou, že první opakování neúspěšných referend ohledně otázky prohloubení integrace nastalo již během ratifikačního procesu Maastrichtské smlouvy, čili při začátku intenzivního využívání této metody. Problematické aspekty referenda ovlivňovaly i rozhodnutí o vývoji pokračování Ústavní smlouvy. Možnost vyjednat zcela novou podobu dokumentu se jevila vzhledem k rozsáhlosti Ústavní smlouvy jako nereálná, navíc ratifikační proces by musel začít od začátku. Druhá možnost, tedy pokračování Ústavní smlouvy, by vyžadovala opakování referenda ve Francii a Nizozemsku a taktéž dokončení ratifikačního procesu v zemích jako byla Česká republika či Velká Británie, ve které o výsledku mělo být původně rozhodnuto referendem. I tato cesta se jevila jako riskantní a hrozila fiaskem celého procesu.¹⁹⁰

Za této situace byla nakonec zvolena střední cesta vyjednání nové reformní smlouvy, avšak se zachováním většiny prvků Ústavní smlouvy. Podstatná je zejména ta skutečnost, že nový impuls přišel výhradně prostřednictvím Evropské rady. Žádný jiný orgán ani nadnárodní instituce tak jak tomu bylo v případě Komise a Jednotného evropského aktu se v tomto výrazně neangažovala.¹⁹¹ Sama Evropská rada se zhostila úlohy iniciátora integračního procesu, což byl jeden nakonec jeden z jejích původních účelů, pro které byla vytvořena. Problémem však bylo, že na základě zmíněné

¹⁸⁸ KÖNIG, Thomas – DAIMER, Stephanie – FINKE, Daniel: c. d., s. 338.

¹⁸⁹ To dokládá fakt, že při ratifikaci Lisabonské smlouvy byla metoda referenda zvolena pouze jednou – v Irsku. A i tam se muselo opakovat.

CARBONE, Maurizio: *National Politics and European Integration. From the Constitution to the Lisbon Treaty*. Edward Elgar Publishing Limited 2010, s. 219-220.

¹⁹⁰ Situaci komplikoval fakt, že státy které již ratifikačním procesem úspěšně prošly, zprvu odmítaly jakoukoliv změnu smluvního rámce.

DINAN, D.: *Governance and Institutional Developments: Ending the Constitutional Impasse*. s. 76.

¹⁹¹ Za zmínku stojí rozdílné postoje Komise a Evropského parlamentu. Zatímco Komise si byla vědoma problematické otázky ratifikace Ústavní smlouvy a připouštěla možnost nového smluvního rámce. Naproti tomu velká část Evropského parlamentu trvala na pokračování současné ratifikace a odsuzoval jakékoliv pokusy tomu zabránit.

Tamtéž, s. 73.

reformy Maastrichtské smlouvy byla tato její role značně potlačena. Jako východisko se ukázalo, že nový návrh nepodávala Evropská rada jako celek, nýbrž pouze jeden stát. Nic na tom neměnil ani fakt, že navrhovatelem tehdy bylo Německo, které se snažilo v první půli roku 2007 využít svého předsednictví Evropské rady. Ve prospěch tehdejší iniciační role také hrála skutečnost, že se v případě reformní smlouvy v podstatě nejednalo o zcela nový integrační prvek. Úloha Evropské rady zde proto nemusela být v rozporu s ustanovením Maastrichtské smlouvy, neboť návrh nového smluvního rámce navazoval na již probíhající proces revize Ústavní smlouvy a díky tomu je sporné jej označovat za zcela nový integrační impuls.

Klíčovým momentem na cestě od Ústavní smlouvy k Lisabonské se stala snaha Angely Merkelové využít německého předsednictví a taktéž výročí od uzavření Římských smluv k prezentaci návrhu řešení vniklé patové situace. Výsledkem bylo přijetí Berlínské deklarace. Tento dokument však nepředstavoval žádnou konkrétní vizi budoucí podoby nové smlouvy, i přes to však dával najevo svůj účel, čímž bylo jednoznačně pokračovat v integračním úsilí.¹⁹² Berlínská deklarace i přes absenci detailních návrhů obsahovala konkrétní cíl prohloubení integrace do doby konání voleb do Evropského parlamentu v roce 2009.¹⁹³ Tímto jasně vymezeným časovým rámcem mělo být podle Dinana zabráněno obavám ze zneužití tématu integrace v předvolebním klání a možného poškození obrazu Unie v očích veřejnosti.¹⁹⁴ Role časového ohraničení, které avizovalo tehdejší předsednictví Evropské rady, mohla spočívat také v potvrzení integračního úsilí, kdy dvouletá lhůta znemožňovala jednotlivým státům zbytečně protahovat vyjednávání a ratifikační proces. Dále z toho také vyplývá úmysl zvolit variantu, kdy měl nový smluvní rámec obsahovat převážnou část prvků Ústavní smlouvy. Rozmezí dvou let od Berlínské deklarace po dokončení

¹⁹² „With European Unification a dream of earlier generations has become a reality. Our history reminds us that we must protect this for the good of future generations. For that reason we must always renew the political shape of Europe in keeping with the times.“
Declaration on the occasion of the 50th anniversary of the signature of The treaties of Rome.
In: europa.eu http://europa.eu/50/docs/berlin_declaration_en.pdf (15.5.2013).

¹⁹³ Tamtéž.

¹⁹⁴ DINAN, D.: *Governance and Institutional Developments: Ending the Constitutional Impasse.* s. 73-74.

předpokládaného ratifikačního procesu reformní smlouvy totiž prakticky znemožňovalo vytvoření tak rozsáhlé vyjednávací platformy jako byl Konvent. Rozhodnutí předsednictví Evropské rady zvolit vyjednání nové smlouvy se zachováním prvků Ústavní smlouvy pak bylo potvrzeno na tiskové konferenci Berlínské deklarace Angelou Merkelovou, která doufala, že by se výsledný smluvní dokument měl podepsat ještě do konce roku 2007.¹⁹⁵ V tomto případě měl být vyjednávací proces relativně rychlý, přičemž hlavní roli mělo hrát svolání mezivládní konference, pro kterou však nejprve bylo nutné schválit patřičný mandát.

Na základě těchto skutečností lze říci, že Evropská rada hrála významnou úlohu ve znovu nastartování integračního procesu po krachu Ústavní smlouvy, třebaže jí samotná iniciační role nepříslušela. Rozhodující roli navržení jedné z variant postupu a také časového intervalu do kdy se měla reformní smlouva stihnout, však navrhovalo Německo, které v té době zastávalo funkci rotujícího předsednictví Evropské rady. Došlo tak ke skloubení prvků funkce a toho, co Moravcsik považuje za vyjednávací sílu aktérů vyplývající z dopadů jejich politiky na ostatní aktéry.¹⁹⁶ V rámci nového integračního impulsu se tak projevila důležitost Evropské rady, což korespondovalo s jedním z důvodů tohoto, proč byla vytvořena. Její úloha v tomto případě však může být chápána také jako mechanismus pro řešení krize, která vyvstala po neúspěšných referendech ve Francii a Nizozemsku. Právě obava z referenda měla velký podíl na výběru formy pokračování integračního procesu, kdy byla zvolena reformní smlouva s vysokým podílem prvků Ústavní smlouvy, díky čemuž se podařilo vyhnout konání referenda v zemích, jako byla Velká Británie, kde hrozilo další fiasko ratifikace. Nakonec byla zvolena cesta směřující k vytvoření toho, co později získalo název Lisabonská smlouva, avšak její konkrétní podoba byla nejprve předmětem intenzivního vyjednávacího procesu prostřednictvím Evropské rady.

¹⁹⁵ Tamtéž, s. 76.

¹⁹⁶ MORAVCSIK, A.: *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. New York, Cornell University Press 1998. s. 63-64.

2.2.2. Vyjednávací proces a úloha Evropské rady při vytváření Lisabonské smlouvy

Po rozhodnutí členských států pokračovat v integračním úsilí po krachu Ústavní smlouvy bylo zapotřebí vyřešit otázku konkrétní formy nového smluvního rámce. Klíčovou úlohu hrála především Evropská rada, protože vyjednávací proces už nedoprovázelo svolání mimořádného Konventu, což nebylo na základě charakteru přijímaného aktu nutné. To spočívalo jednak ve výše zmíněné skutečnosti, že návrh reformy institucionálního rámce vycházel do velké míry z Ústavní smlouvy, ale dále také z toho důvodu, že se nově mělo jednat o pouhou smluvní revizi, nikoliv o tak významný dokument jakým mohla být právě evropská Ústava. I přes to nakonec nebyly vyjednávací proces a následná ratifikace zcela bez problémů.

V rámci poměrně úzkého tělesa jakým Evropská rada původně byla, hrálo každé rozšíření o nové členy velkou úlohu a o to citelněji se projevilo přijetí deseti států z roku 2004. Právě Lisabonská smlouva byla v tomto ohledu první významnou institucionální změnou, která byla na půdě Evropské rady vyjednávána v takto rozšířeném složení. Poprvé tak byly státy východního rozšíření přítomny od začátku vyjednávacího procesu jako rovnoprávní členové Unie. Díky tomu charakter vyjednávání představoval znatelný rozdíl oproti původním jednáním, která se vyznačovala nízkou úrovní byrokratizace, vysokou mírou otevřenosti a zároveň diskrétnosti navenek.¹⁹⁷ Současná jednání, při nichž nebývá podle Wertse výjimkou, že se v místnosti těsní na 90 osob, tak vedou k hledání nových efektivnějších cest, ve kterých je kladen důraz na předvyjednání návrhu ještě dříve než dojde

¹⁹⁷ Výše zmíněný Helmut Schmidt pojmenoval trefně prvotní zasedání Evropské rady jako „*keine Papieren, keine Beamten*“, což by se dalo přeložit jako „žádné papírování, žádná oficialita“. Podobně o těchto zasedáních hovořil i jeho nástupce Willy Brandt, který používal výraz „*Kamingesprächen*“ čili něco jako hovory u krbu.

SCHOUTHEETE, de Philippe – WALLACE, Hellen: *The European Council*. Research and European Issues, 19, 2002, s. 3.

k plenárnímu zasedání, ale také na neformální meetingy jednotlivých členů Evropské rady.¹⁹⁸

Právě neformální meetingy se staly charakteristickým rysem vyjednávacího procesu Lisabonské smlouvy a to již od jeho počátku. Bezprostředně po vyhlášení Berlínské deklarace zvolila Angela Merkelová metodu, která byla trefně nazvána jako tzv. „metoda šerpy“. Ta spočívala ve vyslání dvou zástupců do každého členského státu s cílem předem zjistit vyjednávací priority a limity, kam až byl který stát ochoten zajít.¹⁹⁹ Taktéž sama Merkelová navštěvovala ostatní vrcholné představitele členských států v rámci bilaterálních jednání s cílem vyjednat důležité body ještě před zahájením mezivládní konference a taktéž získat pro samotnou konferenci potřebný mandát. Dinan upozorňuje, že veškeré výsledky takto vedených bilaterálních jednání byly drženy v tajnosti, díky čemuž byla použita metoda nutně nedemokratická.²⁰⁰ V důsledku tajných jednání však docházelo k omezení informačního toku mezi aktéry, díky čemuž mohlo být pro oponenty složitější vyjednat případnou koalici. Hlavním důsledkem však bylo, že jediným aktérem s kompletní sadou informací byla tehdy předsedající země Evropské rady odpovědná za výsledek jednání. Vzhledem ke skutečnosti, že Německo podporovalo přijetí nového smluvního rámce, hrála tato počáteční informační asymetrie ve prospěch budoucí Lisabonské smlouvy.

Informační asymetrií se tato fáze jednání, ve které šlo zejména o vyjednání mandátu pro mezivládní konferenci, přibližovala spíše Moravčíkově chápání nadnárodního vyjednávacího procesu a to navzdory faktu, že žádná nadnárodní instituce nebyla významně zainteresována.²⁰¹ To

¹⁹⁸ Od reformy jednacího řádu v Seville v roce 2002 je podoba jednotlivých návrhů (mimo těch nejdůležitějších) finalizována již v rámci Rady pro všeobecné záležitosti a částečně i Coreperu.

WERTS, Jan: *The European Council*. London, John Harper Publishing 2008, s. 163-164.

¹⁹⁹ Součástí bylo také kolování dotazníku, kde měli představitelé jednotlivých států sumarizovat své pozice.

DINAN, D.: *Governance and Institutional Developments: Ending the Constitutional Impasse*. s. 75.

²⁰⁰ Tamtéž, s. 75.

²⁰¹ MORAVČIK, A.: *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. New York, Cornell University Press 1998. s. 55.

se mimo jiné vyznačovalo nestabilními národními pozicemi vlivem změn v přístupnosti informací během vyjednávání. Následkem toho pak mělo Německo snadnější možnost zvrátit odmítavé postoje některých členských států. V mnoha ohledech tak snese jednání o iniciaci vytvoření Lisabonské smlouvy srovnání s taktikou, kterou využil Giscard při vyjednávání o vytvoření Evropské rady na summitu v Paříži. Prvky jako byl odkaz na Schumanovu deklaraci, využití Monneta při lobbingu či nakonec i výhrůžka předčasného ukončení summitu tehdy přispěly k vytvoření Evropské rady v té podobě, v jaké nakonec byla institucionalizována. Taktika, kterou se rozhodla použít Angela Merkelová, ukazuje na důležitost neformálního prvků vyjednávacího procesu i v dnešní době.

Rozhodnutí vydat se cestou vytvoření nového smluvního rámce s podstatnými prvky Ústavní smlouvy a také vyjednat mandát mezivládní konference vzešlo v závěru německého předsednictví na summitu Evropské rady konaného v červnu v Bruselu. Samotné jednání se neobešlo bez komplikací, když se nejvíce problematickou otázkou stala neústupná pozice Polska ohledně jeho neochoty zavést hlasování tzv. dvojí většinou v Radě ministrů. Tento bod byl nakonec jediný, který do druhého dne summitu nebyl díky neústupnosti Polska vyřešen.²⁰² Následovala série bilaterálních jednání s většinou zástupců států, kteří přesvědčovali polského prezidenta Lecha Kaczyńského ke zmírnění svého postoje, přičemž vše vyvrcholilo, když německá kancléřka Merkelová pohrozila, že mezivládní konference se odehraje bez Polska.²⁰³ Tato událost měla dohru ve známém mediálním skandálu, kdy Kaczyńsky odůvodňoval odmítání zavedení dvojité většiny polskými oběťmi nacistického Německa.²⁰⁴ Polský postoj se nakonec podařilo

²⁰² Polsko tehdy stálo proti všem členským státům s výjimkou České republiky. Jedním z důvodů české pozice byla snaha o posílení subsidiarity, avšak takovým způsobem aby vlády měly možnost zvrátit iniciativní roli Komise v legislativním procesu.

DINAN, D.: *Governance and Institutional Developments: Ending the Constitutional Impasse*. s. 78-79.

²⁰³ Stejná taktika byla použita italským předsednictvím v roce 1985 vůči Margaret Thatcherové
Tamtéž, s. 79.

²⁰⁴ DOWLING, Siobhán: *The World from Berlin: Poland Blasted for Mentioning the War*. In: Spiegel online. (22.6.2007).

zmírnit díky příslibu možnosti uplatnění stávajícího systému váženého hlasování až do roku 2014. Díky tomu mohla nakonec Evropská rada schválit mandát pro mezivládní konferenci, ale hlavně definitivně nastartovat proces vedoucí k podpisu Lisabonské smlouvy.

Bruselský summit ukázal, jak problematické může být vyjednávání Evropské rady rozšířené o nové členské státy. Situaci komplikuje navíc skutečnost, že díky jednomyslnému hlasování má každý z 27 států právo veta. V této souvislosti Slapin tvrdí, že intergovernmentální teoretický rámec zdůrazňující politickou a ekonomickou sílu jednotlivých států v takovém vyjednávacím procesu neobstojí. Mnohem lépe si podle něj vede institucionalismus, jehož východiska dokážou zachytit chování jednotlivých aktérů, pakliže některý z nich preferuje status quo návrh, což hrozí vetem celého jednání.²⁰⁵ V návaznosti na východiska tohoto konceptu pak při jednáních Evropské rady, kde se rozhoduje pomocí jednomyslného hlasování, dochází ke stírání rozdílů mezi malými a velkými státy, díky čemuž má jakýkoliv aktér potenciál vyjednat si řadu ústupků v případě, že se mu podaří dostatečně ohrozit vyjednávací proces. Polský případ tak zapadá do série, která začala již samotným jednáním o vytvoření Evropské rady, kde bylo nutné dát souhlas se znovu vyjednáváním britských přístupových podmínek a pokračovala například dánskými opt-outy Maastrichtské smlouvy.

S koncepcí Slapina, ale příkře kontrastuje například tvrzení Tallberga, že Evropská rada na rozdíl od supranacionálních institucí skýtá více prostoru pro uplatňování „*power politics*“, díky čemuž jsou malé a střední státy v nevýhodě.²⁰⁶ Důvod pro potvrzení lze najít taktéž při vyjednávání o vytvoření Evropské rady, kdy se zejména státy Beneluxu obávaly vytvoření

<http://www.spiegel.de/international/germany/the-world-from-berlin-poland-blasted-for-mentioning-the-war-a-490178.html> (17.5.2013).

²⁰⁵ Svůj výzkum Slapin aplikoval na Amsterodamskou smlouvu a případ Dánska, kde výchozím zjištěním je že: „*Other larger states cannot simply ignore Denmark because if Denmark's total losses are too great, it can veto the entire treaty.*“

SLAPIN, B., Jonathan: *Bargaining Power at Europe's Intergovernmental Conferences: Testing Institutional and Intergovernmental Theories*. International Organization, 62, 2008, č. 1, s. 138.

²⁰⁶ TALLBERG, Jonas: *Bargaining Power in the European Council*. Journal of Common Market Studies, 46, 2008, č. 3, s. 703.

silné mezivládní instituce. V souvislosti s nově přistoupivšími státy pak Tallberg uvádí že: „*The formal equality of the Member States, as expressed in the principle of unanimity, is largely a procedural fiction that helps to legitimize the outcomes of European Council bargaining. Paradoxically, the eastern enlargement of the EU appears to have strengthened these qualities of the European Council, by increasingly moving negotiations away from the plenary meetings of the summits and into informal and minilateral sessions dominated by the large Member States.*“²⁰⁷ V návaznosti na toto tvrzení se ukazuje, do jaké míry je v rámci Evropské rady problematické využití neformálních prvků vyjednávacího procesu, které jak bylo uvedeno, se ve velké míře projevilo právě při vytváření návrhu Lisabonské smlouvy.

Charakter mezivládní konference konané koncem července tentokrát již pod vedením portugalského předsednictví Evropské rady byl však z velké části odlišný od striktního vyjednávacího procesu, tak jak tomu bylo v předešlých případech. Nikoliv však z toho důvodu, že zde byli přítomní také zástupci Komise či Evropského parlamentu, což bylo nutné na základě kodifikace tohoto způsobu jednání Maastrichtskou smlouvou. Rozhodujícím faktorem podle Dinana ale bylo, že drtivá část jednání se vedla na úrovni expertních skupin, kde se vytvářel konkrétní právní obsah budoucího smluvního rámce.²⁰⁸ Tím tato mezivládní konference odporuje tradičnímu chápání toho, co bývá zastánci mezivládních teorií včetně Moravcsika nazýváno jako „*great bargaining*“. O výsledku vyjednávání tak rozhodovaly do velké míry technokratické právní skupiny, které měly za cíl vyjednat přesné paragrafové znění finálního návrhu. Tato forma procesu byla realizována již na základě příprav německého předsednictví, což Portugalsku nanejvýš vyhovovalo, neboť postrádalo diplomatické kapacity adekvátní jednacímu procesu takového rozsahu.²⁰⁹ I přes to lze portugalské předsednictví Evropské rady ve vztahu k mezivládní konferenci hodnotit jako kladné, neboť zvládlo zajistit veškeré technické a odborné zázemí, ale hlavně

²⁰⁷ Tamtéž, s. 703.

²⁰⁸ DINAN, D.: *Governance and Institutional Developments: Ending the Constitutional Impasse*. s. 80.

²⁰⁹ Tamtéž, s. 75.

politicky naplnit mandát vyjednaný předchozím předsednictvím.²¹⁰ Po komplikovaných jednáních ohledně konkrétních bodů reformní smlouvy se nakonec podařilo vytvořit finální verzi, která měla být schválena nejpozději do konce portugalského předsednictví Evropské rady.²¹¹ Finalizace probíhala na neformálním summitu Evropské rady v říjnu, na jehož konci bylo rozhodnuto, že k podpisu reformní smlouvy dojde v prosinci téhož roku v Lisabonu.

Vyjednávání o podobě Lisabonské smlouvy a taktéž samotná iniciace integračního procesu odrážely potřebu Unie po nelezení vhodné a přijatelné alternativy po krachu Ústavní smlouvy. Nalezení alternativy bylo z toho důvodu vnímáno jako nutnost téměř všemi účastněnými aktéry včetně členů Evropské rady, na nichž ležela zodpovědnost za průběh vyjednávacího procesu. Především na základě zkušeností z problematické ratifikace Ústavní smlouvy byla tehdejším Německým předsednictvím Evropské rady navržena varianta nového smluvního rámce se zachováním podstatných prvků ústavní smlouvy. Již v průběhu prvotního vyjednávacího procesu na summitu v Bruselu z června 2007 se však ukázalo, do jaké míry je problematické zajistit konsensuální návrh v první velké smluvní revizi, kde se vyjednávání zúčastnily i členské státy východního rozšíření poprvé jako rovnoprávní členové Unie. Vyjednávací proces Lisabonské smlouvy byl tak charakteristický paralelně vedenými bilaterálními jednáními a v rámci mezivládní konference taktéž technokratickým přístupem, což se může vzhledem k formální rovnoprávnosti zástupců členských států v Evropské radě jevit jako problematické. Rozhodujícím prvkem jsou však změny, které nakonec Lisabonská smlouva ve vztahu k Evropské radě přinesla.

²¹⁰ FERREIRA-PEREIRA, C., Laura: *Portugal and the 2007 EU Presidency: A Case of Constructive Bridge-Building*. *Journal of Common Market Studies*, 46, 2008, s. 63.

²¹¹ Tato jednání se stala podle Dinana ukázkou politiky *balíkových jednání*, kdy docházelo ke spojování nesouvisajících otázek a kdy jednotlivé ústupky byly vyjednány pouze za cenu jiných ústupků. Balíková jednání pokračovala až do říjnového summitu, kde se projednávaly také takové otázky, jako byla například písemná forma názvu Euro v bulharské cyrilici či počet volných míst na rakouských univerzitách po cizince.

DINAN, D.: *Governance and Institutional Developments: Ending the Constitutional Impasse*. s. 80-81.

2.3. Důsledky Lisabonské smlouvy na vývoj Evropské rady

Po podpisu a následné ratifikaci Lisabonské smlouvy prodělal do té doby fungující systém institucionální uspořádání signifikantní změny. Zrušení pilířovitého uspořádání zavedeného Maastrichtskou smlouvou či vytvoření zcela nových unijních postů dokládalo, jak rozsáhlé bylo množství reforem, které Lisabonská smlouva zaváděla. Těmto změnám se v konečném důsledku nevyhnula ani Evropská rada, která se tak nově musela adaptovat novým podmínkám. Rozhodující v tomto ohledu bylo, že nebylo ovlivněno pouze unijní institucionální prostředí vně Evropské rady, ale že se rozsah změn nevyhnul ani vnitřnímu systému fungování tohoto orgánu vrcholné politické spolupráce.

Vlivem těchto skutečností je předmětem výzkumu následujících kapitol analýza rozsahu a také dopadu změn zavedených Lisabonskou smlouvou v rámci Evropské rady. Nejedná se avšak o pouhou legální analýzu, ale naopak rozhodující je v tomto směru zasazení změn do širšího kontextu úlohy Evropské rady a mezvládního principu rozhodování na nejvyšší úrovni. Pouze na základě zhodnocení tohoto širšího kontextu lze lépe pochopit význam změn Evropské rady jak v souvislosti s Lisabonskou smlouvou, tak i následně s ekonomickou krizí, která má potenciál ovlivnit další integrační směřování Unie. Pozornost je zde především věnována vlivu změn zavedených Lisabonskou smlouvou na úlohu Evropské rady jako orgánu politického vedení Unie, ovlivňujícího integrační směřování a v neposlední řadě také jako mechanismu řešení krizí, tedy důvodů, kvůli kterým byla vytvořena. V souvislosti s vývojem Evropské rady a mezvládního principu rozhodování na nejvyšší úrovni se výzkum zaměřuje zejména na legalizaci, kdy je kladena otázka, zdali tím nedošlo k dovršení institucionalizace a tím i k dokončení vývojového dynamismu Evropské rady. Předmětem je zde snaha učít, jestli stále existují oblasti a politiky, které mají potenciál dále rozvíjet vývoj Evropské rady a zdali i po úplné legalizaci spočívající v kodifikaci jejího začlenění do institucionální struktury Unie a získání vlastní právní subjektivity

je tato možnost v rámci Lisabonské smlouvy stále reálná. Druhou podstatnou skutečností pojící s problematikou legalizace Evropské rady je možnost, že některá její rozhodnutí po zavedení vlastní právní subjektivity mohou být teoreticky napadena u Evropského soudního dvora. Analýza této možnosti je taktéž předmětem výzkumu, neboť by v případě potvrzení došlo k výraznému omezení mezivládního principu rozhodování.

Další změnou, které se v souvislosti s Lisabonskou smlouvou věnuje tato část práce, jsou důsledky vytvoření postu Stálého předsedy Evropské rady. Tento významný reformní prvek ovlivňuje nejen každodenní činnosti spojené s chodem unijní instituce, ale představuje také existenci aktéra, který zastupuje Unii navenek a navíc má i možný potenciál ovlivňovat další směřování integračního procesu skrze svoji roli koordinátora mezistátního vyjednávání na půdě Evropské rady. V rámci výzkumu je zde analyzována úloha stálého předsedy a dále pak vztah s jednotlivými členskými státy, na který jsou aplikována východiska teoretického modelu *principal-agent*. Pozornost je věnována též vztahům s ostatními unijními aktéry, přičemž důraz je kladen zejména na ty, kteří se stálým předsednictvím sdílejí určitou část kompetencí, jak je tomu například v rámci zastupování Unie navenek, neboť tak hrozí možnost určitých konfliktů. Díky tomu je pozornost věnována především vztahu s Vysokým představitelem Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, rotujícím předsednictvím Rady a v neposlední řadě také s předsednictvím Komise. Právě vztah s předsednictvím Komise poukazuje na možnou existenci daleko hlubšího konfliktu o převládnutí supranacionálního či mezivládního principu rozhodování v rámci Unie.

Závěrečná kapitola této části práce se pak věnuje dílčím změnám vyplývajících z Lisabonské smlouvy, jako je například možnost hlasování kvalifikovanou většinou či pravomoci Evropské rady v oblasti měnové politiky, což pak hraje úlohu v rámci řešení současné ekonomické krize. Nutno dodat, že řadu těchto změn Lisabonská smlouva pouze kodifikovala a tak odrážela již zavedenou praxi. Vlivem toho je zde mimo jiné cílem určit, které prvky Lisabonské smlouvy byly skutečně reformními kroky a které naopak odrážely již existující reálné fungování Evropské rady.

2.3.1. Úloha Evropské rady a vrcholné politické spolupráce v kontextu Lisabonské smlouvy

Evropská rada měla již od dob svého vytvoření rozhodující úlohu při formování integračního procesu a taktéž politicky zastřešovala celkový institucionální rámec Společenství a později i Unie. Na základě dosavadních poznatků výzkumu této práce lze také potvrdit výše zmíněné Dinanovo tvrzení o úloze Evropské rady jako mechanismu pro řešení krizových situací. Tato úloha není nikterak zakotvená ve smluvním rámci, a přesto tvoří již od počátku existence Evropské rady jeden ze základních prvků jejího reálného fungování. Jak navíc ukázala analýza v první části výzkumu, snaha vyřešit krizové situace hrála vedle dynamismu integračního procesu jednu z klíčových úloh při samotném vytvoření Evropské rady, neboť důsledky krize se ve velké míře odrážely na následném formování národních preferencí členských států. Z toho důvodu je primární otázkou této kapitoly snaha určit zdali přijetím Lisabonské smlouvy nedošlo k jakékoliv změně jednotlivých úloh Evropské rady. Teprve na základě zhodnocení celkové role Evropské rady po přijetí Lisabonské smlouvy může být přistoupeno k analýze samotných změn.

Předmětem smluvních úprav se staly téměř všechny aspekty fungování Evropské unie, a tím se jim nevyhnula ani Evropská rada. Ta se dočkala nově legalizace a také řady reforem v samotném fungování. Úloha Evropské rady však na základě Lisabonské smlouvy nedoznala výraznějších změn. I nadále bylo jejím hlavním účelem: „*to provide the Union with the necessary impetus for its development and shall define the general political directions and priorities thereof. It shall not exercise legislative functions.*”²¹² Díky tomu stále zastávala klíčovou roli, kterou v rámci integračního procesu již do té doby měla. Za zmínku ale stojí implicitní zdůraznění, že Evropská

²¹² *Amendments to the Treaty on European Union and to the Treaty Establishing the European Community. Article 9B.1.* In: Eur-lex. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:FULL:EN:PDF> (21.5.2013).

rada nebude mít legislativní funkce. Tuto větu nenajdeme v Maastrichtské smlouvě,²¹³ která do doby přijetí Lisabonské smlouvy určovala platný institucionální rámec, ale lze ji nalézt v návrhu Ústavní smlouvy.²¹⁴ Není pouhou náhodou, že k takovému fakultativnímu vymezení došlo právě v Ústavní smlouvě, a to navzdory skutečnosti, že se Evropská rada na běžném legislativním procesu doposud nikdy přímo nepodílela.

Ústavní smlouva měla znamenat kodifikaci výchozích principů fungování Unie, a takto jasně vymezená podmínka znamenala, že se Evropská rada navzdory svému charakteru a vlastnímu vývojovému dynamismu neměla nikdy v budoucnu podílet na samotném legislativním procesu, i kdyby jako instituce prošla sebevětší změnou. Díky tomu mělo být zabráněno případnému konfliktu s Komisí v této oblasti, čímž se dostáváme k širšímu chápání úlohy Evropské rady, která se podle mnohých názorů měla postupem času přetransformovat do role evropské vlády.²¹⁵ Ať již se tyto názory ukážou jako platné či nikoliv, tímto jasným omezením jakékoliv budoucí snahy Evropské rady ovlivňovat běžný legislativní proces mělo být zabráněno snížení role Komise. Nelze však nikdy se stoprocentní jistotou vyloučit budoucí revizi smluvního rámce, která by umožnila Evropské radě podílet se na legislativním procesu, obzvláště pokud si uvědomíme, že Lisabonská smlouva představuje pouze jednu z řady reformních smluv, nikoliv plnohodnotnou ústavní smlouvu.

Ačkoliv byla Lisabonskou smlouvou zachována role Evropské rady určující impuls a směr dalšího integračního dynamismu Unie, byl taktéž v přesném znění zachován postup, který na základě Maastrichtské smlouvy

²¹³ *Treaty on European Union. Article D.* In: Eur-lex.

<http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html> (21.5.2013).

²¹⁴ *Smlouva o Ústavě pro Evropu. Článek I-21.1.* In: Eur-lex.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:310:FULL:CS:PDF> (21.5.2013).

²¹⁵ Za „provizorní vládu“ označil Evropskou radu například Jean Monnet.

WERTS, J.: *The European Council*. 2008, s. 190.

Nutno dodat, že podle federalistických myšlenek měla původně k evropské vládě směřovat právě Komise. Tyto myšlenky však vzaly za své během zostření konfliktu mezi de Gaullem a Hallsteinem. Návrh na vytvoření Evropské vlády, která měla vzejít buď z Komise, nebo Evropské rady, navíc představil v roce 2000 německý ministr zahraničí Joschka Fisher ve svém slavném projevu na berlínské Humboldtově univerzitě.

MAJONE, G.: c. d., s. 203.

přesně kodifikoval způsob případné revize smluvního rámce, jenž tuto iniciační roli nepřikládal Evropské radě. Navíc navzdory skutečnosti, že Evropská rada a její členové byli dominantními aktéry vyjednávání podmínek smluvní revize, formát mezivládní konference zahrnoval i celou řadu dalších aktérů jakými byly například zástupci Evropského parlamentu, Komise, vybraní zástupci národních parlamentů a také Evropské centrální banky, pakliže se mělo jednat o otázky zahrnující reformu měnové politiky.²¹⁶ Vyjma této iniciační procedury však nebyla role Evropské rady jakožto orgánu odpovědného za politické vedení Unie ani Lisabonskou smlouvou blíže specifikována, díky čemuž stále zůstávají otevřené možnosti dalšího případného dynamismu této instituce.

S tím souvisí i úloha Evropské rady jako mechanismu při řešení krizových situací, která však není ve smlouvách nikterak zakotvena, ale vyhází z obecné kodifikace její úlohy jako orgánu politického vedení Unie. Tím tak Lisabonská smlouva ponechává stávající praxi úlohy mezivládního prvku rozhodování na nejvyšší úrovni při řešení případných krizí. Tento fakt je dále podpořen tím, že vlivem této reformy primárního práva nedochází k tak rozsáhlému rozšíření pravomocí nadnárodních orgánů Unie v exekutivní oblasti, které by dovolovalo jejich využití jako výhradního nástroje pro řešení krizových situací.²¹⁷ Lze tak konstatovat, že na základě Lisabonské smlouvy nedošlo k výrazné proměně úlohy Evropské rady, jež tak má i nadále především politicky zastřešovat evropský integrační proces.

²¹⁶ *Consolidated version of the Treaty on European Union. Article 48.* In: Eur-lex.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:326:0013:0046:EN:PDF>
(22.5.2013).

Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community. Article 48. In: Eur-lex.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:FULL:EN:PDF>
(21.5.2013).

²¹⁷ Jistou výjimku však představuje Evropská centrální banka, jejíž úloha je ve vztahu k Evropské radě mimo jiné součástí výzkumu v následujících částech práce.

2.3.2. Legalizace Evropské rady: završení vývoje či prostor k dalšímu dynamismu?

Koncept legalizace je přímo spjatý s institucionalizací ať již na mezinárodní či vnitropolitické úrovni. Zařazení Evropské rady do institucionální struktury Unie, kde po boku orgánů jako je Komise, či Evropský parlament tvoří na základě Lisabonské smlouvy základní institucionální rámec a spolu s tím i získání vlastní právní subjektivity, tak nevyhnutelně znamená legalizaci se všemi právními důsledky, který tento akt pro fungování Evropské rady přináší. V této souvislosti je však nutné vzít v úvahu skutečnost, že Evropská rada tvořená vrcholnými zástupci členských států a předsedou Komise představuje v rámci Unie výjimečnou instituci, díky čemuž se uplatňování všech aspektů Evropského práva včetně nadřazení Evropského soudního dvora jako finálního arbitra, jeví poněkud problematické. Pokud by k tomu skutečně došlo, pak by mohla být výrazným způsobem narušena role Evropské rady jako finálního arbitra sporů mezi jednotlivými státy, čímž by v konečném důsledku došlo k oslabení mezivládního prvku rozhodování. Pravděpodobnost, že by jednotlivé státy takovým způsobem omezily svoji suverenitu, však není příliš vysoká a z toho důvodu je nutné předem nepovažovat koncept legalizace za jednotný.

Jak již bylo řečeno, legalizace a institucionalizace znamenají dva navzájem se ovlivňující prvky, nicméně nikoliv totožné. Jak uvádí Kahler: „legalizace znamená pohyb po legalizačním spektru k jakémukoliv dalšímu bodu tohoto spektra.“²¹⁸ To znamená, že podle této koncepce legalizace nepředstavuje konstantní bod, nýbrž celou škálu, na základě které je určující míra legalizace. V případě Evropské rady by pak tato legalizace ve velké míře odrážela samotný proces institucionalizace. Avšak podle tohoto konceptu mohou vlády vytvořit institucionální rámec, který není legalizovaný, díky čemuž platí, že institucionalizace může zesílit bez legalizace.²¹⁹ Vývoj

²¹⁸ KAHLER, Miles: *The Causes and Consequences of Legalization*. International Organization 54, 2000, č. 3, s. 662.

²¹⁹ Tamtéž, s. 662.

Evropské rady do velké míry podporuje toto tvrzení, kdy docházelo k postupné institucionalizaci, bez jasného rámce pravidel, kterými se měla řídit. Jak bylo zmíněno, tato skutečnost byla nutností při vytváření Evropské rady na Pařížském summitu, kdy jakákoliv přesná definice pravidel fungování mohla výrazně zkomplikovat vyjednávací proces a v konečném důsledku ohrozit samo vytvoření Evropské rady. Na základě toho se ukazuje, že jedna z hlavních příčin úplné legalizace Evropské rady více jak třicet let po jejím vzniku byla paradoxně způsobena již před jejím samotným vytvořením.

Pakliže však lze považovat na základě Kahlerova názoru legalizaci spíše za kontinuum či proces, pak je třeba položit si otázku, jaké jsou jednotlivé prvky, kterými je tento proces charakterizován. Odpověď na tuto otázku nabízí koncept, který využívá faktory jako je závaznost, jednoznačnost a delegace, přičemž každý z těchto faktorů představuje své vlastní kontinuum a teprve na základě analýzy každého z nich může dojít k celkovému hodnocení legalizačního procesu.²²⁰ Po zhodnocení všech těchto tří faktorů se lze dostat k celé škále legalizačního procesu sahajícího od anarchického uspořádání, kde platí nezávazná pravidla, nejasně definované principy a veškeré vztahy se řeší výhradně formou diplomacie, až po organizaci fungující na základě závazných a přesně definovaných pravidel a nadřazené instituce, která by o těchto pravidlech rozhodovala.²²¹ Evropská rada, která je tvořena až na výjimku předsedy Komise jednotlivými národními státy tak představuje zřejmě jeden z nejvíce vhodných případů výzkumu legalizačního procesu, kdy jednotlivé státy mezi sebou postupně upouštějí od jednání odvíjejícího se na základě anarchického uspořádání mezinárodních vztahů a směřují v rámci vzájemné kooperace k vyšší

²²⁰ V případě závaznosti (*obligation*) tak autoři určují škálu sahající od nezávazných norem až po striktně závazná pravidla – *ius cogens*. Jednoznačnost (*precision*) je určována od vágních principů až po precizně vypracovaná a doslovná pravidla. A na závěr delegace (*delegation*) sahá na kontinuu od státní diplomacie po mezinárodní organizaci či soud. ABBOTT, W., Kenneth – KEOHANE, O., Robert – MORAVCSIK, Andrew – SLAUGHTER, Anne-Marie – SNIDAL, Duncan: *The Concept of Legalization*. International Organization 54, 2000, č. 3, s. 401-404.

²²¹ Anarchické uspořádání v tomto případě koresponduje s realistickým a neorealistickým pojetím mezinárodních vztahů. Naproti tomu opačný příklad autoři spatřují ve velké části Evropského Společenství a také ve Světové obchodní organizaci. Tamtéž, s. 405-407.

legalizaci, jejímž posledním výsledkem jsou pravidla uvedená v život Lisabonskou smlouvou.

V návaznosti na tento koncept postupně se vyvíjejícího procesu legalizace tak lze určit posun od jednoho bodu škály ke druhému, nicméně tím vyvstává další otázka. Od kdy je možné instituci, v tomto případě Evropskou radu považovat za legalizovanou? Například Píris spojuje legalizaci Evropské rady s její institucionalizací v rámci pravidel nastavených Ústavní smlouvou,²²² které pak byly následně využity i Lisabonskou smlouvou. V souvislosti se zmíněným konceptem legalizace charakterizovaným celou škálou možností nezávislých na samotné institucionalizaci však nelze označit konkrétní bod, od kterého je možné považovat legalizaci za úplnou či nikoliv.²²³ Na druhou stranu tento koncept napomáhá vysvětlit, proč byla změna pravidel v souvislosti s Lisabonskou smlouvou natolik důležitá a také jaké to má pro vývoj Evropské rady konsekvence.

První zmínku o Evropské radě v rámci smluv, a také jak je výše zmíněno jeden z počátečních bodů její institucionalizace, lze nalézt v Jednotném evropském aktu. Podstatné však je, že z hlediska legalizace měl tento dokument spíše malý význam. V rámci článku dva bylo zmíněno pouze setkávání hlav států a vlád, konané nejméně dvakrát do roka.²²⁴ Takto formálně definovaná koncepce postrádala jasně vymezená pravidla, závaznost a taktéž delegace byla velmi nízká, nebo spíše žádná. Jisté prohloubení legalizace přinesla Maastrichtská smlouva, která dále kodifikovala a upřesňovala dílčí jednacích procedury či vztahy s ostatními unijními institucemi.²²⁵ Nikoliv však do té míry, aby snesla srovnání s Lisabonskou smlouvou. V tomto ohledu ani Amsterodamská smlouva či smlouva z Nice nepřinesly výraznou změnu. Ta přišla až s návrhem Ústavní

²²² PIRIS, J.: c. d., s. 88.

²²³ Podle tohoto konceptu i anarchie podléhá určitým pravidlům, a tak i když je samém spodním žebříčku kontinua, tak i přes to se vyznačuje byť jen nepatrnou mírou legalizace. ABBOTT, W., K. – KEOHANE, O., R. – MORAVCSIK, A. – SLAUGHTER, A. – SNIDAL, D.: c. d., s. 407.

²²⁴ *The Single European Act: Article II.* In: European Commission website. http://ec.europa.eu/economy_finance/emu_history/documents/treaties/singleeuropeanact.pdf (22.5.2013).

²²⁵ *Treaty on European Union. Official Journal C 191, 29 July 1999.* In: Eur-lex. <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html> (22.5.2013).

smlouvy, respektive právě s Lisabonskou smlouvou, na základě které došlo k institucionalizaci Evropské rady.²²⁶ Lze tak považovat institucionalizaci a legalizaci za shodný proces, což by odporovalo výše zmíněným konceptům legalizace, nebo hrály roli také jiné faktory?

Řešení této otázky spočívá v jedinečnosti Evropské rady a také unijního institucionálního rámce. V obecném měřítku lze souhlasit s východisky konceptu legalizace, který odlišuje legalizaci jako takovou od procesu institucionalizace tím, že je možné vytvořit instituce, které by zároveň nebyly legalizované. Tento koncept Evropská rada po většinu doby své existence reálně naplňovala, neboť jako instituce skutečně existovala, avšak bez výrazné legalizace a bez formálního ukotvení v evropském právu. A zde se dostáváme k možné odpovědi na vyřčenou otázku. Nezáleží ani tak na samotném procesu obecné institucionalizace, ale v případě Evropské rady šlo zejména o to, do jakého právního systému byla formálně institucionalizována. Čili jaké důsledky měla jen skutečnost, že byla v rámci Lisabonské smlouvy jmenována mezi institucemi Unie. V důsledku toho totiž Evropská rada i přes své výsadní postavení přijala rámec závazných pravidel, díky kterým lze říci, že v tomto konkrétním případě se skutečně institucionalizace rovnala legalizaci. Mezi přijatými pravidly však vyniká zejména jedno, které výrazně posunulo Evropskou radu na kontinuu směrem k větší míře legalizace. Především v rámci delegace totiž proběhl znatelný posun a zde se dostáváme k důvodu, proč spolu s institucionalizací Evropské rady došlo zároveň k její legalizaci. Tím důvodem byla nabytá právní subjektivita a s tím také možnost odpovědnosti Evropské rady jako instituce v případném řízení před Evropským soudním dvorem.²²⁷ Výraznou roli hrál také posun v oblastech vytvoření závazných a jednoznačných pravidel, kdy spolu s institucionalizací došlo k úpravě procedur jednotlivých

²²⁶ *Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community. Article 9.* In: Eur-lex.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:FULL:EN:PDF>
(22.5.2013).

²²⁷ Na tuto možnost upozorňovali podle Pirise již právní experti na mezivládní konferenci o Ústavní smlouvě.
PIRIS, J.: c. d., s. 89.

aktů přijatých Evropskou radou.²²⁸ Díky tomu tak byla prostřednictvím Lisabonské smlouvy kodifikována pravidla a formy jednání v procesech, jako je například rozhodování o složení Evropského parlamentu, volba nového Stálého předsedy Evropské rady spolu s jeho vymezenými pravomocemi, nebo dále působnost Evropské rady v rámci Společné zahraniční a bezpečnostní politiky a také měnové unie.²²⁹ Na základě těchto skutečností je patné, jak výrazný posun zaznamenala Evropská rada z hlediska institucionalizace a díky tomu i legalizace v rámci Lisabonské smlouvy.

Získané poznatky dokládají, k jak velké změně díky legalizaci Evropské rady došlo, otázkou ale zůstává, jakým způsobem se tento vývojový krok projevil na postavení mezivládního systému rozhodování a zdali má Evropská rada stále možnost dalšího dynamismu. Vzhledem ke zmíněné možnosti podléhání rozhodnutí Evropské rady Soudnímu dvoru by existoval výrazný prvek, který by zvrátil rozhodování v rámci Unie směrem znatelně ve prospěch supranacionality. Tato skutečnost má vzhledem k jedinečnosti Evropské rady jistá omezení. Předně je v rámci Lisabonské smlouvy jasně vymezeno, že se Evropská rada nemá podílet na běžném legislativním procesu.²³⁰ To znamená, že většina aktů, které v případě ostatních unijních institucí podléhají přímé nadřazenosti judikatury Evropského soudního dvora, není v působnosti Evropské rady. Druhým podstatným faktorem je znovuzavedení tzv. *systému záchranné brzdy*, který byl zrušen smlouvou z Nice, avšak Lisabonskou smlouvou obnoven.²³¹ Díky tomu tak podle Pirise

²²⁸ Tamtéž, s. 88.

²²⁹ Podrobněji v následujících kapitolách

²³⁰ *Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community. Article 9B.* In: Eur-lex.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:FULL:EN:PDF> (22.5.2013).

²³¹ Právní úprava se týká jednotlivých politik zejména v oblastech Spravedlnosti a vnitřních záležitostí.

Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community. Article 42, 69. In: Eur-lex.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:FULL:EN:PDF> (22.5.2013).

V rámci Společné zahraniční a bezpečnostní politiky navíc Lisabonská smlouva jasně praví, že: „*The Court of Justice of the European Union shall not have jurisdiction with respect to the provisions relating to the common foreign and security policy nor with respect to acts adopted on the basis of those provisions.*“

má Evropská rada stále určitou míru quasi-konstituční funkce,²³² čímž se vymyká zařazení mezi instituce, jakými jsou Komise, Parlament či Rada ministrů.

Na základě těchto omezení je sporné zda může mít možné podléhání Evropské rady judikatuře Evropského soudního dvora takový význam, aby se dalo hovořit o výrazném převládnutí supranacionality v rámci Unie. Evropská rada si tak i přes svoji legalizaci ponechává výlučnou rozhodovací pravomoc v určitých oblastech a navíc má stále jako orgán odpovědný za vývoj integrace primární roli při vzniku nových smluvních reforem, kde jedinou podmínkou je, aby nově vznikající dohoda byla kompatibilní s dosavadním smluvním rámcem.²³³ Ačkoliv tak z hlediska vývoje Evropské rady skutečně došlo legalizací díky Lisabonské smlouvě k výrazné změně fungování této instituce, její úloha a taktéž úloha mezivládního principu rozhodování na nejvyšší úrovni byla zachována. Tomu nasvědčuje i zmíněný fakt, že to jsou jednotlivé členské státy, které rozhodovaly o podobě nového smluvního rámce, přičemž v rámci samotného výše zkoumaného vyjednávacího procesu nic nenasvědčovalo ochotě vzdát se suverenity v takovém rozsahu, aby byla veškerá rozhodnutí Evropské rady na základě legalizace ovlivnitelná jurisdikcí Evropského soudního dvora.

V závěru je na základě získaných poznatků nutné odpovědět na otázku, zdali legalizací došlo k završení vývoje Evropské rady. Třebaže Ústavní smlouva měla znamenat zlomový bod v rámci evropské integrace a Lisabonská smlouva převzala většinu jejích principů. Výzkum ukázal, že

Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community. Article 240a. In: Eur-lex.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:FULL:EN:PDF> (22.5.2013).

²³² PIRIS, J.: c. d., s. 92.

²³³ „A Member State, the European Parliament, the Council or the Commission may obtain the opinion of the Court of Justice as to whether an agreement envisaged is compatible with the Treaties. Where the opinion of the Court is adverse, the agreement envisaged may not enter into force unless it is amended or the Treaties are revised.“

Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community. Article 188N.11. In: Eur-lex.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:FULL:EN:PDF> (22.5.2013).

legalizace Evropské rady i přes objem a rozsah změn nemusí nutně vést k završení vývoje této instituce. To vyplývá z několika skutečností. Předně institucionalizace a legalizace jsou odlišné pojmy, a i když se v konkrétním případě Evropské rady často prolínají, nelze je plně zaměňovat. Samotné zařazení Evropské rady do institucionálního rámce Unie se všemi konsekvencemi tak ještě nutně neznamená úplnou legalizaci. To pramení z toho důvodu, že koncept legalizace představuje kontinuum s celou řadou možností určených na základě míry delegace a jasných a závazných pravidel. Výzkum zde ukázal, že v tomto ohledu stále ještě existuje prostor pro větší úroveň legalizace. Z reálného pohledu však rozhodnutí o další legalizaci Evropské rady náleží jednotlivým státům v rámci revize smluv a tak je otázkou, zdali bude pro takový krok v budoucnu dostatečná ochota. Ta ale může být ovlivněna preferencemi jednotlivých aktérů, mezi kterými nemusí chybět ani snaha vypořádat se s následky krizové situace, kdy jak bylo zjištěno výzkumem v první části práce, tomu bylo i v minulosti. Budoucí vývoj legalizace Evropské rady tak lze stále považovat za otevřený.

2.3.3. Vytvoření postu Stálého předsedy Evropské rady a jeho důsledky

Vytvořením postu Stálého předsedy Evropské rady došlo k jedné z nejvýznamnějších změn, nejen v rámci této instituce, ale i celé Unie. Nevznikla jen funkce, která ovlivňuje fungování Evropské rady, ale naopak její činnost ovlivňuje i aktéry mimo samotnou Evropskou radu. Stálý předseda se na základě smluv taktéž spolupodílí na reprezentaci Unie navenek, čímž důsledky jeho konání přesahují unijní rámec. Primárním účelem stálého předsednictví je ale koordinace postojů jednotlivých členů na jednání Evropské rady. Z toho vyplývá, že důležitým prvkem jsou zejména vztahy s vrcholnými představiteli států a vlád ale také s předsedou Komise. Právě vztahy s jednotlivými členskými státy klíčovým způsobem ovlivňují stálé předsednictví nejen v rámci běžných jednání Evropské rady, ale hlavně pravomocí rozhodnout o personálním obsazení tohoto postu. Na druhou stranu Stálý předseda Evropské rady odpovědný za koordinaci politik jednotlivých členských států ve vyjednávacím procesu může zpětně působit na jejich postoje a také ovlivňovat samotný průběh jednání. V této souvislosti stojí za připomenutí, do jaké míry je ovlivnění průběhu vyjednávacího procesu důležité pro jeho výsledek, tak jak to lze vidět na příkladu Pařížského summitu při jednání o vytvoření Evropské rady či na summitu v Bruselu z června 2007, kdy bylo cílem vyjednat mandát mezivládní konference k vytvoření reformní smlouvy.

Takto klíčový oboustranný vztah mezi Stálým předsedou Evropské rady a jednotlivými členskými státy je po schválení Lisabonské smlouvy charakteristickým znakem současného fungování této instituce. V rámci působnosti a úlohy Evropské rady pak může ovlivňovat samotné směřování integračního procesu. Díky tomu je neopomenutelným faktorem při analýze změn zavedených Lisabonskou smlouvou a tím i předmětem výzkumu této kapitoly. V rámci analýzy je zde využit koncept *principal-agent theory*, který pokrývá problematiku delegace pravomocí jednotlivých aktérů a subjektu,

který na základě určených pravidel svěřené pravomoci vykonává. Jak však bylo řečeno již v úvodu této části práce, aplikace tohoto teoretického konceptu byla využívána při studiu evropské integrace zejména při delegaci na nadnárodní autoritu.²³⁴ Stálý předseda Evropské rady je však v tomto ohledu poněkud odlišný případ, neboť se jedná o předsednictví striktně mezivládní instituce a taktéž není jeho náplní pouze vykonávat delegované pravomoci členů Evropské rady, ale spíše koordinovat jejich postoje. Funkce stálého předsednictví mezivládní instituce jakou je Evropská rada tak skýtá určitá specifika, na základě kterých je při analýze nutné využít širší rámec zkoumaných otázek. Díky tomu je důraz spolu se zmíněnými vztahy kladen na důsledky vytvoření postu stálého předsedy Evropské rady, ale také na příčiny, které k tomuto kroku jednotlivé aktéry vedly a jejich postoje. Na základě toho lze obohatit analýzu této klíčové změny zavedené Lisabonskou smlouvou o poznatky, které by nemusely být zachytitelné pomocí samotného konceptu *principal-agent theory*. Díky takto získaným poznatkům pak lze nalézt možnou odpověď na otázku, zdali vytvořením Stálého předsednictví, nedochází spíše kotevření cesty pro možnou budoucí supranacionalizaci některých funkcí Evropské rady než k posílení její efektivity a v konečném důsledku i mezivládního charakteru Unie.

Nový post Stálého předsedy Evropské rady má na základě Lisabonské smlouvy především zajišťovat fungování této instituce a koordinaci postojů jednotlivých jejích členů. V rámci smlouvy však není přesně nastaveno, jak přesně má tato koordinace probíhat. Důležité však je, že za účelem koordinace má vyvíjet aktivní úsilí.²³⁵ Ačkoliv je tento článek Lisabonské

²³⁴ Nutno dodat, že v tomto ohledu zažívá požití této teorie v rámci studia evropské integrace v poslední době rozmach a spolu s tím bude docházet k postupné revizi tohoto přístupu, kdy se přestává vnímat vztah *principal vs. agent* zjednodušeně pouze jako vztah státu a nadnárodní instituce.

MAHER, Imelda – BILLIET, Stijn – HODSON, Dermot: *The principal-agent approach to EU studies: Apply liberally but handle with care*. Comparative European Politics, 7, 2009, s. 410-411.

²³⁵ „Shall endeavour to facilitate cohesion and consensus within the European Council.“ *Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community. Article 9B. 6c*. In: Eur-lex.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:FULL:EN:PDF> (25.5.2013).

smlouvy poměrně neurčitě kodifikován, je již na první pohled jasné, že Stálý předseda Evropské rady nemá být pouze něco jako sekretářem této instituce, ale má naopak hrát aktivní úlohu v rámci jednání a také za účelem dosažení konsensu cíleně ovlivňovat postoje jednotlivých států. Tento aspekt si z hlediska teorie *principal-agent* zasluhuje větší pozornost, neboť naznačuje, že v rámci mezivládní instituce jakou bezesporu Evropská rada je, hraje velkou úlohu také nový nadnárodní aktér.²³⁶ V tomto hledu je problematika vzájemného vztahu o to komplikovanější.

Rozhodnutí delegovat pravomoci jednotlivých aktérů na agenta vyplývá podle Kassima s Menonem z několika podstatných faktorů:²³⁷

- *Předejít problémům z kolektivního rozhodování, kde aktéři očekávají zisky z dlouhodobé kooperace a potřebují zajistit, že vyjednané podmínky budou respektovány.*
- *Vypořádat se s problémem nekompletního kontraktu, kdy je úkolem agenta naplnit detailní části návrhu, které ve vyjednávání mezi aktéry nebyly vyřešeny.*
- *Zlepšit kvalitu rozhodování v technických oblastech, kde aktéři nemají dostatečné schopnosti a zkušenosti.*
- *Přenést na agenta zodpovědnost za nepopulární opatření.*
- *Zajistit si dosavadní stabilní distribuci zisků.*
- *Vyřešit problém s nestabilitou politického rozhodování.*

Takto definované podmínky vycházejí z teorie *principal-agent*, která pramení převážně ze studia procesů ekonomického managementu.²³⁸ Její využití v rámci výzkumu prvků evropského integračního procesu pak odráží zejména

²³⁶ V této souvislosti je nutné zmínit, že je v samotné Lisabonské smlouvě jasně vymezeno, že Stálý předseda Evropské rady nemůže současně zastávat jakýkoliv úřad v národních státech.

Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community. Article 9B. In: Eur-lex.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:FULL:EN:PDF> (25.5.2013).

²³⁷ KASSIM, Hussein – MENON, Amand: *The principal-agent approach and the study of the European Union: promise unfulfilled?* Journal of European Public Policy, 10, 2003, č.1, s. 123-124.

²³⁸ MOE, M. Terry: *The New Economics of Organization.* American Journal of Political Science, 28, 1984, č. 4, s. 739.

problematiku delegace a vztahů jednotlivých států a nadnárodních institucí. V případě analýzy vztahů Stálého předsedy Evropské rady a jednotlivých států, je však třeba zohlednit určité odlišnosti. Předně *principal-agent* model je založen na prvku delegace pravomocí, čili dobrovolné vzdání se části pravomocí a jejich přenesení na jiného aktéra. Jakých pravomocí, nebo politik se jednotlivé státy v tomto případě vzdávají? Národní státy nepředaly novému předsednictví žádnou kontrolu nad oblastí politiky či ekonomiky, tak jako tomu bylo v případě ostatních institucí Unie. Stejně tak není účelem stálého předsednictví působit jako arbitr mezi jednotlivými členskými státy a převzít tak úlohu soudního dvora uvnitř Evropské rady. Taktéž stálé předsednictví nenahradilo dosavadní systém rotujícího předsednictví, ačkoliv v tomto ohledu k několika signifikantním změnám došlo. Rotující předsednictví jednotlivých členských států se nově mělo soustředit na předsednictví jednotlivých formací Rady ministrů s výjimkou Rady pro zahraniční vztahy.²³⁹ A zde se dostáváme k pravému vztahu delegace, kdy nedošlo k předání pravomocí ze států, jakožto členů Evropské rady, ale ze států jakožto potenciálních aktérů rotujícího předsednictví. Státy tak v tomto případě nedelegovaly žádnou oblast národní politiky či ekonomiky, ale část svého působení v rámci Unie.

Tato skutečnost má zásadní důsledek pro pochopení důvodů vytvoření stálého předsednictví. Pakliže je nyní známá podstata delegovaného vztahu, tedy to v čem národní státy postoupily část svých pravomocí, tak lze se zaměřit na důvody proč tomu tak učinily. Podle Tallberga, Elgströma a Bengtssona spočívala role rotujícího předsednictví v ovlivňování agendy, koordinaci postojů jednotlivých členských států a nadnárodních aktérů a také v reprezentaci Unie navenek.²⁴⁰ V tomto ohledu Stálé předsednictví Evropské rady přejímalo právě část těchto pravomocí.

²³⁹ *Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community. Declaration on Article 9 C(9) of the Treaty on European Union concerning the European Council decision on the exercise of the Presidency of the Council.* <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:FULL:EN:PDF> (25.5.2013).

²⁴⁰ ELGSTRÖM, Ole (ed.): *European Union Council Presidencies: A comparative perspective.* Routledge 2003, s. 18-70.

Klíčové je, proč tomu tak bylo. Důvodem bylo, že rotující předsednictví trpělo dlouhodobě nedostatkem kontinuity, kdy půlroční rotující mandát způsoboval změny v prioritách spolu s tím, jak se na tomto postu střídaly jednotlivé státy.²⁴¹ Díky tomu docházelo k vytváření nejednotných postojů a taktéž skrze rotující předsednictví k častému prosazování národních zájmů.²⁴²

Návrh na vytvoření Stálého předsednictví byl představen již v rámci Ústavní smlouvy, kde bylo hlavním cílem odstranit zmíněné nedostatky a zajistit tak větší efektivitu fungování systému předsednictví.²⁴³ Problémy s nedostatky systému rotujícího předsednictví byly logicky ještě zvýrazněny postupným rozšiřováním o nové členské státy, kdy bylo stále těžší docílit vzájemné koordinace priorit jednotlivých předsednictví. Tento faktor se po východní vlně rozšíření ještě více zvýraznil a to do té míry, že i německé předsednictví, jak bylo zmíněno, muselo v rámci počáteční fáze jednání o reformní smlouvě využít celou škálu neformálních postupů k zajištění konsenzu.²⁴⁴ Není tedy divu, že se návrh na vytvoření Stálého předsednictví Evropské rady stal součástí i Lisabonské smlouvy, kde vzhledem ke své důležitosti tvořil jednu z nejvýraznějších změn.

Analýza postu stálého předsednictví by nebyla úplná, pakliže by nebyla zohledněna úloha jejího současného předsedy Hermana van Rompuye. Důvodem tohoto přístupu je jeho unikátní historická role prvního

²⁴¹ *The Treaty of Lisbon: Implementing the Institutional Innovations*. In: Joint Study CEPS, EGMONT and EPC, In: Centre for European Policy Studies, s. 42.
<http://www.ceps.eu/book/treaty-lisbon-implementing-institutional-innovations>
(25.5.2013).

²⁴² Tyto charakteristiky rotujícího předsednictví byly natolik závažné, že se Konvent již nezabýval reformou této instituce, ale rovnou se začalo pracovat na realizaci myšlenky vytvoření Stálého předsednictví, což tehdy silně prosazoval Giscard d' Estaign, klíčová postava Konventu odpovědná za předložení finálního návrhu Ústavní smlouvy. Tamtéž, s. 45.

²⁴³ PIRIS, J.: *The Constitution for Europe: A Legal Analysis.*, s. 106-107.

²⁴⁴ Čistě z českého úhlu pohledu stojí také za zmínku problematika nedostatečných diplomatických kapacit zejména malých států ve chvíli, kdy bylo třeba zajistit jednotné vystupování Unie navenek. Přičemž tato potřeba gradovala v případě vypuknutí krize ať již ekonomické či politické povahy, tak jako tomu bylo v první polovině roku 2009, kdy vypukla krize ohledně dodávek ruského plynu a navíc eskaloval konflikt na blízkém východě vyvolaný krátkou vojenskou intervencí Izraele na jihu Libanonu. Pakliže k těmto problémům připočteme relativní nezkušenost nově přistoupivší země spolu se schopností odstranit si vládu uprostřed předsednictví, pak se jeví vytvoření stálé formy toho postu jako velmi prozíravý krok.

Stálého předsedy Evropské rady, což vytváří určitou formu precedentu fungování této instituce. Pakliže jedním ze zmíněných důvodů delegování pravomocí na agenta je jeho úloha ve vypořádání se s nekompletním kontraktem, pak rozhodující roli hraje charakter osoby předsedy, jeho zkušenosti a také jeho schopnosti. Díky tomu byl výběr prvního představitele stálého předsedy důležitým krokem, který jednotlivé členské státy nehodlaly podcenit. Tuto skutečnost odráží i samotná forma mandátu předsedy a možnost jeho odvolání.

Na základě Lisabonské smlouvy Stálého předsedu Evropské rady volí členové Evropské rady kvalifikovanou většinou a stejným způsobem také rozhodují o jeho odvolání.²⁴⁵ V tomto ohledu se zde projevuje další z prvků, na které poukazuje teoretický rámec *principal-agent* a tím je zabránění zneužití výhod vyplývajících z informační asymetrie. Důvodem tohoto jednání aktérů je snaha o omezení možností zneužití výhod agenta vyplývajících z jeho lepších technických vědomostí, větší informovanosti o dané problematice, či jako v tomto případě možnosti vlastním způsobem formovat detaily původně nekompletního kontraktu.²⁴⁶ Druhým způsobem, který členské státy využívají při kontrole Stálého předsednictví Evropské rady je jeho relativně krátký mandát v porovnání s běžnou unijní praxí. Délka trvání mandátu dva a půl roku s možností jednoho znovuzvolení²⁴⁷ kontrastuje například s délkou mandátu dalšího nově zřízeného postu Vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku,

²⁴⁵ *Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community. Article 9B.5.* In: Eur-lex.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:FULL:EN:PDF>
(27.5.2013).

²⁴⁶ Důraz na informační asymetrii je klíčovým prvkem *principal-agent theory*. Ve starším pojetí vycházejícím z teorie ekonomického managementu jsou individuální aktéři oportunističtí připraveni maximálně využít všech výhod, které se jim nabízejí. Z toho vyplývá, že informační asymetrie slouží jednomu z aktérů jako příležitost pro maximalizaci svých zisků. A díky tomu se velká část tohoto teoretického konceptu soustředí na mechanismy jak tuto informační asymetrii omezit.

SHAPIRO, P., Susan: *Agency Theory*. Annual Review of Sociology, 31, 2005, s. 264-267.

²⁴⁷ *Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community. Article 9B.5.* In: Eur-lex.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:FULL:EN:PDF>
(27.5.2013).

který je taktéž jmenován Evropskou radou, avšak na celých pět let.²⁴⁸ Finálním prostředkem jak kontrolovat stálé předsednictví je možnost členů Evropské rady rozhodovat o jeho personálním obsazení. Přičemž volba stálého předsedy odrážela jak schopnosti kandidáta, tak jeho vztahy s jednotlivými členskými státy.

Zvolení van Rompuye vycházelo ze souhry několika zásadních faktorů. Prvním z nich byla spolupráce Francie a Německa, která se ukázala jako klíčová v průběhu celého procesu výběru a zvolení kandidáta. Druhým charakteristickým faktorem byla snaha vybrat kandidáta, který by příliš nevyčníval nad představitele jednotlivých států. Vlivem toho většina představitelů souhlasila, že by bylo vhodné zvolit kandidáta, který by pocházel z některého z menších států. Tato skutečnost významně přispěla ke snížení pravděpodobnosti zvolení Tonyho Blaira jako jednoho z vážných kandidátů na minimum.²⁴⁹ Vyřazení tohoto kandidáta navíc dokládalo, jak moc jednotliví představitelé usilovali o zvolení někoho s nižším profilem, neboť Blair byl jedním z tvůrců samotné myšlenky vytvoření Stálého předsednictví Evropské rady a tudíž byl v celém procesu zainteresovaný již od samého počátku.²⁵⁰ Existovala tak obava, že Blair až příliš ovlivní reálné

²⁴⁸ Tento post je volený a odvolatelný stejným mechanismem jako Stálý předseda Evropské rady, avšak jeho role je spjata spíše s Komisí, již je také místopředseda. *Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community. Article 9E.1., 9.E.4.* In: Eur-lex. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:FULL:EN:PDF> (27.5.2013).

Vytvoření postu Stálého předsedy Evropské rady a Vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku ukazuje na zajímavý prvek vyrovnávání mezi institucemi. Oba posty mají pravomoci reprezentovat Unii navenek, avšak jeden je spjat s Evropskou radou a druhý s Komisí. Této vyrovnání bylo výsledkem dlouhých jednání mezi Francií a Německem a mělo přispět k vyšší akceschopnosti Unie v rámci jednání navenek. *The Treaty of Lisbon: Implementing the Institutional Innovations.* In: Joint Study CEPS, EGMONT and EPC, In: Centre for European Policy Studies, s. 48-49. <http://www.ceps.eu/book/treaty-lisbon-implementing-institutional-innovations> (27.5.2013).

²⁴⁹ Blairovi byla taktéž vytýkána dřívější spolupráce s Georgem Bushem, která v očích řady členů Evropské rady snižovala jeho evropanství. Na druhou stranu se těšil podpoře zejména ze strany států střední a východní Evropy. BARBER, Tony: *The Appointments of Herman van Rompuy and Catherine Ashton.* Journal of Common Market Studies, 48, 2010, s. 60-61.

²⁵⁰ Idea dlouhodobého a posíleného předsednictví byla klíčová pro tzv. „ABC“ trio Aznara, Blaira a Chiraca.

fungování nově zřízeného postu. Návrh kandidatury van Rompuye pak vycházel z dílny francouzsko-německé kooperace. Koncem října 2008 se Merkelová a Sarkozy sešli na společné večeři, kde vybrali vhodného kandidáta, následně jej ještě týž večer telefonicky oslovili a tehdejší belgický premiér van Rompuy s návrhem své kandidatury bez okolků souhlasil.²⁵¹ Za povšimnutí stojí i role Evropského parlamentu, který dodal francouzsko-německé spolupráci supranacionální rozměr. Barber v této souvislosti poukazuje, na úlohu dohody Strany evropských socialistů a Evropské lidové strany o obsazení jednotlivých postů, kdy pozici Stálého představitele Evropské rady měl zastávat kandidát pocházející ze strany, která je v Evropském parlamentu součástí Evropské lidové strany a naopak Vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku měl pocházet z rodiny socialistických stran.²⁵²

Příklad důležitosti faktoru francouzsko-německé spolupráce potvrzuje i vyřazení druhého nadějného kandidáta na post stálého předsedy. Podle Dinana i lucemburský premiér Jean-Claude Juncker vděčil za svůj neúspěch v kandidatuře Merkelové a Sarkozymu, jejichž bilaterálních iniciativ na půdě Evropské rady byl častým kritikem.²⁵³ Na základě shody zmíněných faktorů francouzsko-německé spolupráce a upřednostnění méně výrazného kandidáta pak Hermanovi van Rompuyovi nestálo ke zvolení prvním Stálým předsedou Evropské rady nic v cestě, díky čemuž se mohl v den nabytí platnosti Lisabonské smlouvy slavnostně ujmout nového úřadu.

Zvolení van Rompuye nedokládá pouze preference členských států vůči jednotlivým kandidátům, ale také jasně ukazuje, co se od nového postu očekávalo. Což mělo později důsledky na jeho samotné fungování, neboť v tomto ohledu nekonfliktní van Rompuy tato očekávání naplnil. Jeho vedení

BLAVOUKOS, Spyros – BOURANTONIS, Dimitris – PAGOULATOS, George: *A President for the European Union: A New Actor in Town*. *Journal of Common Market Studies*, 45, 2007, č.2, s. 238.

²⁵¹ BARBER, Tony: c. d., s. 61.

²⁵² Není náhodou, že dohoda přišla pouhý den po schůzce Merkelové a Sarkozyho a znamenala definitivní konec aspirací Tonyho Blaira na pozici Stálého představitele Evropské rady.

Tamtéž, s. 61-62.

²⁵³ DINAN, D. *Governance and Institutions: Implementing the Lisbon Treaty in the Shadow of the Euro Crisis*. s. 107.

postu stálého předsednictví se vyznačuje aktivním a konstruktivním přístupem v řešení nejrůznějších otázek včetně ekonomické krize, ale zároveň příliš nevyčívá nad úlohu představitelů členských států Evropské rady, čímž dodává předsednictví charakter hladkého fungování a jednotnosti navzdory ekonomické krizi a výrazným aktérům jako byli Merkelová a Sarkozy.²⁵⁴ Van Rompuy se tak již od nástupu do úřadu musel naučit koordinovat postoje mezi Francií a Německem na jedné straně a ostatními členskými státy na straně druhé. Tento způsob vedení agendy stálého předsednictví se stal klíčový pro fungování a akceschopnost Evropské rady jako celku, neboť se v té době, jak Dinan poukazuje, naplno projevila role francouzsko-německé spolupráce, což signalizovalo ústřední význam tohoto partnerství.²⁵⁵ Odvrácenou stranou tohoto přístupu byla kritika na van Rompuyovu adresu ohledně jeho podřízené role vůči větším státům.²⁵⁶ I na tomto přístupu je zřejmě část pravdy, neboť kdyby se vystavil jakémukoliv konfliktu vůči národním aktérům, obzvláště Francii či Německu, pak by bylo velmi nepravděpodobné, že by nakonec dosáhl na prodloužení svého mandátu do druhého funkčního období. Zde se tak mimochodem opět ukazuje úloha, jakou má systém s krátkým mandátem a možností znovuzvolení vliv na vzájemný vztah *principal* vs. *agent* v rámci reálného fungování Evropské rady.

Pakliže jsou na základě analýzy vztahů mezi Stálým předsedou Evropské rady a členskými státy dobře využitelná východiska teoretického konceptu *principal-agent*, pak se totéž nedá říci o vztahu tohoto postu s ostatními aktéry Unie, neboť nedochází k přímé delegaci pravomocí.

²⁵⁴ Tamtéž, s. 107, 110.

²⁵⁵ Charakter jeho předsednictví se také vyznačuje vysokou mírou otevřenosti navenek a také neformální povahou. Van Rompuy se také rozhodl vypracovávat veřejné každoroční zprávy Evropské rady, kde hodnotí uplynulý rok z hlediska aktivit Evropské rady. Tamtéž, s. 105, 110.

²⁵⁶ V tomto ohledu dal o sobě vědět opět Juncker, který pro časopis Spiegel v lednu 2011, prohlásil, že kdyby byl on stálým předsedou Evropské rady, pak by se neomezoval pouze na opakování postojů jednotlivých států, ale byl by se snažil být více samotnou hnací silou. *Jean-Claude Juncker on Saving the Euro: 'It Would Be Wrong to Create Taboos*. In: Spiegel online. (24.1.2011).

<http://www.spiegel.de/international/europe/jean-claude-juncker-on-saving-the-euro-it-would-be-wrong-to-create-taboos-a-741183-2.html> (28.5.2013).

Naopak se dá říci, že vztahy mezi těmito jednotlivými aktéry jsou utvářeny na základě míry horizontální kooperace či místy také konkurence. Žádný z aktérů však není tomu druhému v nadřazeném postavení. Nejméně se vzájemný vztah projevuje v případě Evropského parlamentu, kde jediná povinnost, která Stálému předsednictví vyplývá, je prezentování výsledku každého jednání Evropské rady.²⁵⁷ Na základě této skutečnosti jsou jejich pravomoci, co se působnosti týče naprosto indiferentní, a tudíž nedochází ani k žádnému rozvoji výrazných vzájemných vztahů. Taktéž úloha evropského parlamentu ovlivňovat personální obsazení je téměř nulová, neboť výběr osoby a jeho zvolení je čistě v rukou Evropské rady, díky čemuž se tento systém odlišuje například od zmíněného postu Vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, který je volen stejným způsobem, avšak je personálně spjat s Komisí.²⁵⁸

Nicméně toto se týká formálních vztahů, ale jak vyplynulo z významu dohody dvou nejsilnějších stran Evropského parlamentu na zvolení van Rompuye, je zřejmé, že neformální vztahy hrají v tomto ohledu také velkou roli. Je tak do budoucna otázkou, zdali budeme svědky podobné nepsané dohody, která platí například při obsazování postu Předsedy Evropského parlamentu a předem tak bude o obsazení jednotlivých postů ve velké míře rozhodovat politická příslušnost kandidáta, kdy bude záležet, mezi které strany na půdě Evropského parlamentu náleží jeho domovská politická strana.

Vztah Stálého předsedy Evropské rady a Rady ministrů je formován převážně skrze rozdělení pravomocí mezi tento post a rotující předsednictví, ale také Vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní

²⁵⁷ *Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community. Article 9B. 6.d.* In: Eur-lex.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:FULL:EN:PDF>
(28.5.2013).

²⁵⁸ Díky tomu je k jeho zvolení vyžadován souhlas Předsedy Komise, ale taktéž jeho pozice v Komisi jako její viceprezident má své implikace vzhledem ke vztahu k Evropskému parlamentu, jehož souhlas je nutný pro fungování celé Komise.

The Treaty of Lisbon: Implementing the Institutional Innovations. In: Joint Study CEPS, EGMONT and EPC, In: Centre for European Policy Studies, s. 127.

<http://www.ceps.eu/book/treaty-lisbon-implementing-institutional-innovations>
(28.5.2013).

politiku. Jejich společná role vyplývá zejména v reprezentaci Unie navenek, což je aspekt, který v případě stálého předsednictví formuje většinu vztahů s ostatními orgány Evropské unie. To je zapříčiněno faktem, že drtivá většina pravomocí stálého předsednictví jak bylo výše zmíněno, vyplývala z počátku z poměrně uzavřeného okruhu práce uvnitř Evropské rady. V současné době se tento okruh aktivní působnosti rozšiřuje například o oblast měnové politiky, ale o tom viz dále v práci. Podstatnou skutečností vzhledem ke vztahu stálého předsednictví a rotujícího předsednictví Rady je původ dělící linie mezi jejich pravomocemi. Cílem v tomto případě bylo zajistit působnost stálého předsednictví v oblastech, kde byly požadavky na kontinuitu nejvyšší a naopak rotujícího předsednictví tam, kde to nebylo již tak vyžadováno, přičemž paradoxním jevem bylo, že potřeba kontinuity byla vyšší zejména v oblastech striktní mezivládní spolupráce, jako bylo fungování Evropské rady a Rady pro vnější vztahy.²⁵⁹ I tento aspekt nakonec přispěl v rámci Lisabonské smlouvy k vytvoření jak Stálého předsednictví Evropské rady, tak postu Vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, čímž právě mělo dojít k institucionalizování oblastí s vysokým požadavkem na kontinuitu.

Vztah mezi stálým předsedou a vysokým představitelem je poněkud komplikovaný. Vysoký představitel se má na základě Lisabonské smlouvy podílet na činnosti Evropské rady.²⁶⁰ Problematický je však především prvek, který vešel pod název jako *double-hatted presidency*.²⁶¹ To znamená, že vysoký zmocněnec na jednu stranu vystupuje, jako viceprezident Komise, ale také převzal funkci Rady pro vnější vztahy. Rada pro vnější vztahy vznikla díky Lisabonské smlouvě, na základě které došlo k rozdělení tehdejší Rady pro všeobecné otázky a externí vztahy (GAERC). Z hlediska vztahu mezi

²⁵⁹ Tamtéž, s. 45.

²⁶⁰ *Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community. Article 9B. 2.* In: Eur-lex. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:FULL:EN:PDF> (29.5.2013).

²⁶¹ *The Treaty of Lisbon: Implementing the Institutional Innovations.* In: Joint Study CEPS, EGMONT and EPC, In: Centre for European Policy Studies, s. 48-49. <http://www.ceps.eu/book/treaty-lisbon-implementing-institutional-innovations> (28.5.2013).

stálým předsedou a vysokým zmocněncem je v této souvislosti podstatné, že druhá část bývalého GEARC tvoří nyní Radu pro všeobecné otázky, jejíž náplní je mimo jiné úzce spolupracovat se stálým předsedou na zajištění setkání členů Evropské rady.²⁶² Z toho vyplývá, že o veškerou agendu, která před schválením Lisabonské smlouvy spadala pod jednu formaci Rady, se nyní dělí Stálý představitel Evropské rady a Vysoký zmocněnec Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku. Podle Pirise tento aspekt do jisté míry odráží povahu kompromisu dosaženého mezi Francií a Německem již v době utváření Ústavní smlouvy, podle které Francie favorizovala silného Stálého představitele Evropské rady a naopak se nepřikláněla k možnosti propojení zahraničních věcí s činnostmi Komise a na druhé straně Německem, které bylo proti této koncepci.²⁶³

Roli ve vztahu stálého představitele a vysokého zmocněnce sehrála také tradiční obava menších států z posílení mezivládního prvku rozhodování skrze Evropskou radu vytvořením postu jejího stálého předsedy se silným mandátem a z toho důvodu prosazovaly menší státy ponechání rotujícího předsednictví, avšak bez kompetencí v zahraničních vztazích.²⁶⁴ Tyto aspekty společně dokládají komplikovaný charakter vztahů Stálého předsedy Evropské rady a Rady ministrů, ve kterém je podstatná především úloha rotujícího předsednictví Rady a také Vysokého zmocněnce Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, neboť to jsou právě tito aktéři, jejichž kompetence se úzce dotýkají stálého předsednictví, čímž vymezují prostor jeho působnosti v rámci orgánů Unie.²⁶⁵

²⁶² *Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community. Article 9C. 6.* In: Eur-lex.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:FULL:EN:PDF>
(29.5.2013).

²⁶³ PIRIS, J.: *The Constitution for Europe: A Legal Analysis*. s. 93.

²⁶⁴ BARBER, Tony: c. d., s. 57-58.

²⁶⁵ O tom jak komplikovaná může být síť vzácných vztahů, vypovídá také po Lisabonské smlouvě zavedený systém celkem pěti předsednictví: „(1) the President of the European Council, (2) the group of three Member States in the eighteen-month Presidency Team, (3) the Member State in the team holding the six-month Presidency, (4) the High Representative for foreign policy, President of the Foreign Affairs Council, and (5) the President of the euro group.“

The Treaty of Lisbon: Implementing the Institutional Innovations. In: Joint Study CEPS, EGMONT and EPC, In: Centre for European Policy Studies, s. 44.

Stejně tak jako tomu bylo v předchozím případě, ani vztahu Stálého předsedy Evropské rady a předsedy Komise se nevyhnula určitá míra komplikovanosti. Ačkoliv je předseda Komise právoplatným členem Evropské rady, nepůsobí na stálého předsedu skrze vztah založený na delegaci pravomocí tak jako tomu je v případě národních států, neboť jeho možnosti v rámci volby stálého předsedy a jeho odvolání jsou omezené.²⁶⁶ Důležitým prvkem vzájemného vztahu je však existující možnost vzájemné konkurence. Ta nevyplývá z činnosti stálého předsedy uvnitř Evropské rady, ale spíše z kompetenčních sporů ohledně zastupování Unie navenek a jednak také odráží daleko hlubší podstatu konfliktu mezi supranacionálním a mezivládním prvkem v rámci evropského integračního procesu. Vlivem toho se role zastupování Unie navenek v tomto sporu spojuje s faktorem konfliktu o charakter integrace. Podstatou konfliktu mezi Stálým předsedou Evropské rady a předsedou Komise je spor o to, kdo bude hrát rozhodující úlohu ve vedení Unie. Tento spor má však dalekosáhlé důsledky pro celý integrační proces, neboť v případě jeho vyhocení může znamenat zvrácení dosavadní koexistence mezivládního a supranacionálního charakteru Unie.²⁶⁷

Otázka vztahů mezi stálým předsedou a předsedou Komise byla aktuální již v době, kdy se rozhodovalo o prvním obsazení nově vzniklého postu, neboť existovala obava o možném zastínění Komise. Ta se však týkala

<http://www.ceps.eu/book/treaty-lisbon-implementing-institutional-innovations>
(28.5.2013).

²⁶⁶ V Lisabonské smlouvě je uvedeno, že Evropská rada volí a v případě možností i odvolává svého stálého předsedu (9B.5.). Členem Evropské rady je také předseda Komise (9B.2). Za těchto podmínek by se tak předseda Komise mohl podílet na volbě stálého představitele Evropské rady, jenže tomu tak není. Pro srovnání se nabízí volba vysokého zmocněnce, která taktéž probíhá na půdě Evropské rady, ale je vyžadován souhlas předsedy Komise (9E.1.). *Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community. Article 9B.2., 9B. 5., 9E.1.* In: Eur-lex.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:FULL:EN:PDF>
(29.5.2013).

Werts v této souvislosti také upozorňuje, že charakter Evropské rady jako striktně mezivládního orgánu znemožňuje předsedovi Komise využití hrozby nebo reálného použití práva veta. Tato možnost však není nikde v primárním právu upravena, avšak dokazuje, že předseda Komise neužívá v rámci Evropské rady stejná práva jako členské státy.

WERTS, J.: *European Council*. 2008, s. 35-37.

²⁶⁷ Dinan tvrdí, že jedním z důvodů proč dosud nedošlo k vyhocení sporu, může být Barrosova snaha o vlastní kandidaturu na příští Stálé předsednictví Evropské rady.
DINAN, D.: *Governance and Institutions: Implementing the Lisbon Treaty in the Shadow of the Euro Crisis*. s. 106.

zejména Tonyho Blaira jako jednoho z kandidátů na post Stálého předsedy Evropské rady.²⁶⁸ Nikdo však nepočítal s tím, že stálé předsednictví Hermana van Rompuye dosáhne v relativně krátké době stejného efektu, a to navzdory tomu, že by došlo k jakémukoliv otevřenému konfliktu. Jako jasný příklad může sloužit rozhodnutí členských států pověřit Stálého předsedu Evropské rady, aby spolu s Komisí vypracoval návrh na vytvoření operační skupiny složené ze zástupců členských států, rotujícího předsednictví a Evropské centrální banky mající za úkol vypracovat návrhy na řešení ekonomické krize. Toto těleso se záhy stalo „*van Rompuy Task force, not Barosso Task force*“.²⁶⁹ Jak Dinan dále uvádí, van Rompuy se necítil Barossem nikterak ohrožen, neboť brzy pochopil, že je na vzestupu.²⁷⁰ Tyto skutečnosti lze přičíst několika faktorům. Předně Barossova Komise ať již první či druhá nesnese srovnání s obdobím silných Komisí, jako tomu bylo například za Delorse. Tento faktor souvisí do jisté míry s charakteristikami osoby předsedy Komise a stejně tak je ale nutné poukázat na fakt, že Barosso pochází z Portugalska, jehož diplomatické kapacity na úrovni unijních institucí nepředstavují výraznou výhodu.

Velmi důležitým důvodem reálného posílení Stálého předsedy Evropské rady se taktéž mohla stát problematika východního rozšíření, která si žádala na půdě Evropské rady větší nutnost koordinace vzájemných postojů. Na tuto eventualitu však Komise neměla žádné reálné kapacity. Naproti tomu stálé předsednictví dostalo již při svém vzniku, jak bylo výše řečeno, k plné dispozici nově vytvořenou Radu pro všeobecné záležitosti. Nikoliv však zcela nově vytvořenou, neboť vznikla oddělením od zaniklé

²⁶⁸ BARBER, Tony: *The Appointments of Herman van Rompuy and Catherine Ashton*. s. 61.

²⁶⁹ DINAN, D.: *Governance and Institutions: Implementing the Lisbon Treaty in the Shadow of the Euro Crisis*. s. 107.

²⁷⁰ Jako příklad uvádí: „*At Van Rompuy's suggestion, the two Presidents agreed to get together once a week to discuss EU affairs. They also agreed upon a set of 'Practical Arrangements between President Van Rompuy and President Barroso Regarding External Representation of the European Union at Presidential Level'. The arrangements refer specifically to EU participation in international summits such as the G8 and G20: both Presidents would participate but, depending on the topic, only one would 'state the position of the EU. This would appear to fly in the face of the Lisbon Treaty's goal of streamlining the EU's external representation, and may well bemuse or befuddle the EU's international interlocutors.*“

Tamtéž, s. 106.

GAERC, což znamená, že stálý předseda byl obdařen zkušeným personálem znalým postupů pro zajištění chodu jednání Evropské rady. Tato skutečnost se musela jevit jako rozhodující, ve chvíli kdy bylo potřeba korigovat postoje jednotlivých členů Evropské rady ve světle vypuknuvší ekonomické krize. V této souvislosti hraje také roli, že funkce stálého předsedy nejsou Lisabonskou smlouvou detailně kodifikovány. Onen neúplný kontrakt, který dává van Rumpuyovi možnost vtisknout stálému předsednictví osobitý charakter také představuje faktor, díky kterému může tento orgán obratně jednat na vzniklou situaci, což představuje výhodu nejen ve vztahu ke Komisi. V neposlední řadě je také v tomto vztahu důležitá otevřená forma, kterou van Rompuy zvolil pro vedení svého předsednictví, díky čemuž je v očích veřejnosti daleko lépe identifikován jako jeden z rozhodujících aktérů Unie.²⁷¹ Z celkového hlediska se tak dá říci, že vztah Stálého předsedy Evropské rady a předsedy Komise představuje dynamický faktor, jehož budoucnost ovlivní nejen Evropskou radu, ale dost možná i směřování samotné integrace. Z tohoto důvodu je tomuto vztahu věnována mimořádná pozornost v kontextu ekonomické krize v průběhu závěrečné části této práce.

Na závěr zbývá pokusit se na základě získaných poznatků odpovědět na otázku z úvodu této kapitoly. Znamená vytvoření postu Stálého předsednictví, spíše otevření cesty pro možnou budoucí supranacionalizaci některých funkcí Evropské rady, než posílení její efektivity a v konečném důsledku i mezivládního charakteru Unie? Předně je důležité pochopit samotný charakter stálého předsednictví. A v této souvislosti je třeba otevřeně říci, že Stálý předseda Evropské rady je nadnárodním aktérem. Jednak tomu odpovídá jeho role koordinátora postojů všech jednotlivých členů Evropské rady, což vylučuje, aby byl přímo spjat s některým z nich, ale hlavně je v rámci Lisabonské smlouvy výslovně určeno, že nesmí zastávat žádný národní post. Na druhou stranu, anebo možná právě z toho důvodu je

²⁷¹ BLAVOUKOS, S. – BOURANTONIS, D. – PAGOULATOS, G.: *A President for the European Union: A New Actor in Town*. s. 249.

Stálý předseda Evropské rady vybaven na unijní poměry velmi krátkým mandátem, který umožňuje členským státům jeho efektivní kontrolu. To koresponduje s východisky teoretického konceptu *principal-agent*, podle kterého se jednotliví aktéři snaží vyvinout takové mechanismy, které by zabránily příliš výhodnému postavení agenta vyplývajícího z informační asymetrie či neúplného kontraktu. V tomto ohledu si byli představitelé členských států zřejmě dobře vědomi rizika existence nadnárodního aktéra s tak rozsáhlými pravomocemi v rámci Evropské rady, že nehodlali akceptovat takovou délku mandátu, která by stálého předsedu učinila příliš nezávislým.

Co se supranacionalizace některých funkcí Evropské rady týče, lze ji částečně pozorovat již bezprostředně po vytvoření stálého předsednictví. Jako příklad je možné uvést Radu pro všeobecné záležitosti, která má nově na základě Lisabonské smlouvy povinnost jednat v součinnosti se stálým předsednictvím. Tento vztah je však smluvně zakotvený, takže se nedá tvrdit, že by v rámci Evropské rady docházelo k nějaké plíživé supranacionalizaci. Je sice možné, že i nadále může docházet k rozšiřování pravomocí stálého předsedy tak jak je tomu například v případě jeho předsedání eurosummitu či jeho role v zastupování Unie navenek. Bude se však jednat s nejvyšší pravděpodobností o pravomoci založené na jasném mandátu a delegaci, kdy finální slovo ohledně rozšíření kompetencí stálého předsedy bude patřit členským státům. Je však třeba zmínit, že supranacionalizace některých funkcí neznamena nutně oslabení mezvládního principu Evropské rady. Samotné vytvoření postu stálého předsedy mělo naopak posílit efektivitu této mezvládní instituce. Přesně to byl důvod, proč bylo upuštěno od systému rotujícího předsednictví, které po Lisabonu mělo být omezeno pouze na Radu ministrů. Neplatí zde hra s nulovým součtem a nezáleží na množství oblastí, kde se ten který princip uplatňuje, ale na efektivitě uplatňování konkrétního principu a v tomto případě došlo vložením supranacionálního prvku k celkovému posílení efektivit Evropské rady a tím i mezvládního principu rozhodování v rámci Unie.

2.3.4. Změny stávajících pravidel fungování Evropské rady

Pakliže v předešlém případě bylo hlavním cílem analyzovat dopady změn vyplývající z takových reforem Evropské rady, jako byla její legalizace či zavedení zcela nového postu stálého představitele, pak na tomto místě jsou předmětem výzkumu dílčí změny této instituce zapříčiněné Lisabonskou smlouvou. Tyto změny však nelze zcela oddělit z kontextu velkých reformních korků, jakými byla právě zejména legalizace Evropské rady, neboť z ní přímo vyplývají. Z toho důvodu je i zde kladen důraz na snahu zařadit tyto změny do širšího kontextu vývoje této instituce a analyzovat jejich dopady v souvislosti s mezivládním charakterem Evropské rady.

Cílem kapitoly je také snaha zjistit, zdali jsou tyto změny výsledkem reformního úsilí vyvrcholeného Lisabonskou smlouvou, či zda se jedná pouze o kodifikaci do té doby již fungující praxe Evropské rady. V tomto ohledu tak předmět výzkumu úzce navazuje na výše analyzovaný prvek legalizace a vyvozuje z něj dopady konkrétních změn. V rámci toho je ale pracováno s rozlišením mezi formální a reálnou legalizací. To znamená, že i nepsaná pravidla jsou součástí jisté formy legalizace a z toho důvodu je kladen rozdíl mezi procesy fungování Evropské rady, které byly přítomné byť v nekodifikované formě již před Lisabonskou smlouvou a mezi ty, které přišly až s jejím schválením.

V této souvislosti se zde výzkum zaměřuje převážně na tři kategorie změn. První z nich je používání hlasování kvalifikovanou většinou v Evropské radě. Při svém vzniku byla Evropská rada vnímána jako institucionalizovaná forma mezivládních summitů, kde se zákonitě předpokládala rovnost jednotlivých států, díky čemuž probíhala hlasování v souladu se zásadou jednomyslnosti. Po přijetí Lisabonské smlouvy se však hlasování kvalifikovanou většinou vyskytuje ve velké části rozhodování Evropské rady. Vlivem toho je otázkou, v jakém momentu se stala tato forma hlasování součástí práce Evropské rady a jaké to má z hlediska mezivládního principu rozhodování důsledky.

Druhá změna, která je v této kapitole analyzována, je Lisabonskou smlouvou navrácená výše zmíněná úloha Evropské rady jako tzv. *záchranné brzdy*, pokud dojde k přehlasování některého státu v Radě ministrů. V tomto ohledu se však nejedná o hledání odpovědi na otázku, zdali tato funkce existovala již před Lisabonskou smlouvou, protože to je již na základě získaných poznatků známé, ale to zdali došlo k navrácení této funkce v jejím předešlém rozsahu a taktéž jaké má i tato změna důsledky pro současné fungování Evropské rady.

Závěrečnou kategorií změn, které jsou předmětem této kapitoly, jsou dopady Lisabonské smlouvy na roli Evropské rady v utváření měnové unie. Ta byla již od počátku svého spuštění v březnu 1979 jednou z oblastí, kde měly členské státy skrze Evropskou radu rozhodující úlohu a která se tak stala jednou z klíčových politik této instituce. V návaznosti na poznatky výzkumu z první části práce lze dokonce tvrdit, že měnová politika byla výsledkem přímé snahy nově vytvořené Evropské rady vypořádat se s krizí po pádu Bretton-Woodského systému v souvislosti s obdobím ekonomické nestability první poloviny 70. let. Tuto svoji roli si v určité míře Evropská rada zachovávala i v dalším průběhu integračního procesu. Je tedy otázkou, jak Lisabonská smlouva ovlivnila pravomoci rady v této oblasti a opět zdali spíše kodifikovala stávající praxi či přinášela určité změny. Výběr této politiky pro analýzu změn v souvislosti s Lisabonskou smlouvou není náhodný, ale odráží snahu dokončit přípravu výchozí pozice pro následný výzkum v závěrečné části práce. Právě měnová politika je v rámci ekonomické krize jednou z velmi exponovaných oblastí, skrze kterou se Evropská rada snaží vyřešit současnou situaci. Z tohoto důvodu tak nemůže v celkové analýze změn Evropské rady a mezivládního principu rozhodování v souvislosti s Lisabonskou smlouvou chybět.

V první řadě je však vhodné se zaměřit na hlasování kvalifikovanou většinou a to jednak z toho důvodu, že se neomezuje pouze na oblast jedné politiky, také výrazným způsobem ovlivňuje celkový charakter hlasování Evropské rady, která původně vznikala jako orgán ztělesňující jednomyslnost mezi členskými státy. Tato jednomyslnost však neplatila v rámci všech oblastí

rozhodování Evropské rady, což korespondovalo jednak s povahou projednávaného aktu, ale také s charakterem setkání Evropské rady, kdy například podle Maastrichtské smlouvy bylo možné, aby vrcholní představitelé států a vlád zasedali prostřednictvím hned tří různých formací. Jednak jako Evropská rada se všemi výše zmíněnými atributy a úlohou, dále pak jako setkání vrcholných představitelů v rámci mezivládní konference, kde neplatila unijní pravidla rozhodování, a nakonec ve formátu představitelů států a vlád, přičemž se lze setkat s označením tzv. *HSG Council*.²⁷² Z hlediska hlasování kvalifikovanou většinou je podstatná zejména třetí zmíněná formace, která na rozdíl od předešlých dvou tento druh hlasování umožňovala využívat a to z toho důvodu, že formálně nezasedala jako Evropská rada, ale jako Rada ministrů.²⁷³ Z toho je patné, že hlasování kvalifikovanou většinou bylo využíváno a dokonce i zavedeno ve smlouvách, nicméně samotný formát HSG Rady se od Evropské rady odlišoval. Podstatné však je, ve kterých oblastech mohla HSG Rada hlasovat. Pakliže by se měl shrnout nějaký společný jmenovatel těchto oblastí, pak jsou to jednoznačně pravomoci v rámci měnové unie včetně například jmenování prezidenta a viceprezidenta Evropské centrální banky, prezidenta Evropského měnového institutu, ale také rozhodování o jednotlivých fázích měnové unie a možnosti přistoupení jednotlivých států k ní.²⁷⁴ Tato oblast tak tvořila jediný případ, kdy formace Evropské rady mohla využít hlasování kvalifikovanou většinou a to až do Lisabonské smlouvy.

Lisabonská smlouva v rámci legalizace Evropské rady zavádí jasné postupy při hlasování, přičemž spolu s tím jak se rozšiřuje okruh právně závazných aktů, rozšiřují se také oblasti, kde je využito hlasování kvalifikovanou většinou. Bribosia shrnuje pravomoci, ve kterých může takto

²⁷² WERTS, J.: *The European Council*. 2008, s. 24-25.

²⁷³ Podstatné v tomto případě je, že výsledek hlasování měl na rozdíl od klasické Evropské rady na základě evropského práva legálně závaznou povahu.

Tamtéž, s. 29-30.

Z tohoto logicky vyplývá, že rozhodnutí přijatá formátem HSG Rady podléhala jurisdikci Evropského soudního dvora.

²⁷⁴ Maastrichtská smlouva určuje pravomoci HSG Rady explicitně v článku 109.

Treaty on European Union. Article 109. In: Eur-Lex

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:11992M/TXT:EN:HTML>
(2.6.2013).

nově hlasovat Evropská rada z velké části do kategorie jmenovacích pravomocí, přičemž pravidla hlasování se odvíjejí od povahy aktu, kdy politická rozhodnutí zůstávají předmětem jednomyslnosti, kdežto právně závazné akty se řídí hlasováním kvalifikovanou většinou.²⁷⁵ Nutno také dodat, že jmenovací pravomoci nejsou již striktně spjaty s měnovou unií, tak jak tomu bylo v případě Maastrichtské smlouvy, ale zahrnují jmenování řady dalších postů Unie jako například výše zmíněného Stálého představitele Evropské rady či Vysokého zmocněnce Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku. V tomto kontextu se dá říci, že Lisabonská smlouva kodifikovala v rámci legalizace dosavadní praxi hlasování kvalifikovanou většinou, kterou navíc rozšířila o oblasti, kde mají rozhodnutí právě závaznou povahu. Podstatné je, že legalizací Evropské rady došlo také k jejímu sjednocení, kdy skončila působnost HSG Rady,²⁷⁶ jejíž pravomoci a s tím i formát hlasování kvalifikovanou většinou přešel pod Evropskou radu. Na závěr je nutné zmínit, že Lisabonská smlouva přináší taktéž změnu samotného formátu hlasování kvalifikovanou většinou, kdy je nově uplatňován tzv. princip dvojí většiny. Do roku 2014 však lze udělat výjimku a vrátit se v případě konkrétního hlasování k původním pravidlům smlouvy z Nice, což je umožněno díky výše zmíněné polské neoblomnosti při vyjednávání Lisabonské smlouvy v roce 2007. Z celkového hlediska se tak dá říci, že Lisabonská smlouva výrazně rozšířila hlasování kvalifikovanou většinou v Evropské radě, což bylo ale samotným důsledkem legalizace této instituce, kdy došlo ke sjednocení několika dřívějších formátů Evropské rady.²⁷⁷

²⁷⁵ BRIBOSIA, Hervé: *The Main Institutional Innovations of the Lisbon Treaty*. In: GRILLER, Stefan – ZILLER, Jacques (eds.): *The Lisbon Treaty: EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?* Wien, Springer-Verlag Wien 2008, s. 66.

²⁷⁶ *Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community: Horizontal Amendments 2.e.* In: Eur-lex. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:FULL:EN:PDF> (7.6.2013).

²⁷⁷ Formát mezivládní konference však zůstal zachován.

Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community: Declarations Concerning Provisions of the Treaties 18. In: Eur-lex. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:FULL:EN:PDF> (7.6.2013).

Druhou významnou změnou, která tvoří jeden z předmětů této kapitoly, je znovu zavedení úlohy Evropské rady jako mechanismu tzv. *záchranné brzdy*. Tato pravomoc Evropské rady umožňující členskému státu odvolat se na ni v případě přehlasování v Radě ministrů, je jedním z nástrojů díky, kterým si členské státy zachovávají reálnou možnost ovlivnit výsledek legislativního aktu, při hlasování kvalifikovanou či prostou většinou, který dopadl v jejich neprospěch. Role Evropské rady se v tomto případě podobá spíše úloze vyjednávače, kdy může požadovat po Radě ministrů dosažení všemi akceptovatelného návrhu či nechat ostatní státy pracovat v systému zesílené spolupráce, která nezavazuje dotčený stát k přijetí aktu.²⁷⁸

Důležité je, že systém záchranné brzdy nelze zvrátit rozhodnutím Evropského soudního dvora a to i přes to, že se v případě odvolávaných rozhodnutí jedná o legislativní akty Rady ministrů. To však neplyne z nadřazenosti systému záchranné brzdy či z nadřazenosti Evropské rady, ale ze samotné povahy tohoto systému, kdy je přesně vymezeno, kterých rozhodnutí se může týkat. Tyto oblasti spadají pod policejní a justiční spolupráci a členský stát se může odvolat k Evropské radě pouze tehdy, pakliže je daným rozhodnutím v těchto dvou oblastech bezprostředně ohrožen.²⁷⁹ V tomto ohledu tak rozhodující úloha Evropské rady vyplývá ze skutečnosti, že v daných oblastech má jurisdikce Evropského soudního dvora na základě smluvního vymezení omezenou působnost. Druhým faktorem, který zapříčiňuje primární úlohu Evropské rady, je, že výsledná opatření mají spíše politickou než právní povahu. Evropská rada nemůže zrušit samotný odsouhlasený právní akt i navzdory odvolání členského státu. Může však

²⁷⁸ BRIBOSIA, H.: *The Main Institutional Innovations of the Lisbon Treaty*. In: GRILLER, S. – ZILLER, J. (eds.): *The Lisbon Treaty: EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?* s. 65.

²⁷⁹ „Where a member of the Council considers that a draft directive as referred to in paragraph 2 would affect fundamental aspects of its criminal justice system, it may request that the draft directive be referred to the European Council. In that case, the ordinary legislative procedure shall be suspended. After discussion, and in case of a consensus, the European Council shall, within four months of this suspension, refer the draft back to the Council, which shall terminate the suspension of the ordinary legislative procedure.“

Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community: Article 69A. 3. In: Eur-lex.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:FULL:EN:PDF> (7.6.2013).

navrhnout jinou alternativu ať již ve formě nové dohody, či zesílené spolupráce.

Díky těmto skutečnostem nelze tvrdit, že dopady této změny znamenají výrazné posílení mezivládní spolupráce. Jde spíše o zachování národní autonomie v oblastech, které mohou představovat přímou bezpečnostní hrozbu. Na tomto místě je také nutné zmínit, že toto opatření není výsledkem čistě Lisabonské smlouvy, ale jako řada dalších vyplývá již z návrhu Ústavní smlouvy.²⁸⁰ Vzhledem k výše popsanému charakteru Ústavní smlouvy se tak dá předpokládat, že se nemělo jednat pouze o přechodnou změnu, ale zřejmě měl systém záchranné brzdy představovat stabilní prvek rozhodovacího procesu. Je pak velmi pravděpodobné, že zavedení tohoto systému v rámci Lisabonské smlouvy odráželo stejnou myšlenku umožnit existenci alespoň určitého prvku ochrany státního zájmu v oblastech, které mohou bezprostředně ovlivňovat otázku vnitřní bezpečnosti.

Třetí a finální oblastí, která je předmětem analýzy této kapitoly, je role Evropské rady v utváření měnové unie v kontextu změn, které přinesla Lisabonská smlouva. Na základě získaných poznatků z rozšiřování hlasování kvalifikovanou většinou lze konstatovat, že Evropská rada hrála v procesu formování měnové unie znatelnou roli, což se po Maastrichtské smlouvě mimo jiné projevilo na výše zmíněné možnosti jmenování postů prezidenta a viceprezidenta Evropské centrální banky a také prezidenta Evropského měnového institutu. Toto je však jen jeden z aspektů dokazující propojení měnové unie a Evropské rady. Pokud je zde účelem pochopit problematiku vztahu této instituce a tvorby měnové politiky a následně ji analyzovat v souvislosti s Lisabonskou smlouvou, pak je nejprve potřeba se zaměřit na roli Evropské rady při formování měnové politiky.

První reálné snahy vytvořit měnovou unii lze, jak bylo řečeno výše, datovat do období první poloviny 70. let, kdy došlo k sérii ekonomických otřesů, které urychlily iniciaci myšlenky vzniku nezávislého evropského

²⁸⁰PIRIS, J.: *The Constitution for Europe: A Legal Analysis*. s. 169.

měnového systému.²⁸¹ Již tyto první iniciační pokusy dokládaly stěžejní roli členských států, což odpovídalo charakteru problematiky, která byla pro mnohé aktéry citlivá nejen z ekonomického, ale také politického hlediska. Rozhodující role států na měnovou politiku byla v průběhu integračního procesu dále potvrzena skrze vytvoření Evropského měnového systému, který mimo jiné přinesl vznik Evropské měnové jednotky v roce 1979.²⁸² Právě zde již byla znatelná role Evropské rady, neboť jednotlivé aspekty měnového systému byly po Pařížském summitu dojednávány formou Evropské rady.²⁸³

Její stávající úloha byla potvrzena a také dále rozšířena Maastrichtskou smlouvou, díky níž byl nastaven rámec, prostřednictvím jehož došlo o pět let později k vytvoření Evropské centrální banky. Ta byla výsledkem požadavku Evropské rady na summitu v Honoveru v červnu 1988, kde byl Delors pověřen sestavením konkrétního plánu dalšího rozvoje Evropské hospodářské a měnové spolupráce.²⁸⁴ Podstatné však je, že jediné reálné pravomoci, které mohly být vůči ECB uplatňovány, spadaly do jmenovací oblasti, kde členské státy rozhodovaly ve formátu HSG Rady.²⁸⁵ V případě větších reforem, které se mimo Evropské centrální banky týkaly také celkového směřování Evropské hospodářské a měnové unie jednala Evropská rada v rozšířeném formátu mezivládní konference jako u dalších reformních kroků integračního procesu.

²⁸¹ V této souvislosti upozorňuje Hodson, že první plány na vytvoření Evropského měnového systému lze zaznamenat již na summitu v Haagu v roce 1969, kdy jednotlivé státy Společenství již pociťovaly slábnutí Bretton-Woodského měnového systému, s tím jak se USA snažily udržet v kurzu následkem Vietnamské války nestabilní dolar.

HODSON, Dermot: *Economic and Monetary Union. An Experiment in New Mode of EU Policy-Making*. In: WALLACE, Helen – POLLACK, Mark A. – YOUNG, Alasdair, R. (eds.): *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press 2010, s. 159.

²⁸² Tamtéž, s. 161.

²⁸³ Werts označuje tvorbu Hospodářské a měnové unie, za jednu ze tří strategických oblastí činnosti Evropské rady spolu s utvářením Společné zahraniční a bezpečnostní politiky a institucionálního vývoje.

WERTS, J.: *The European Council*. 2008, s. 81.

²⁸⁴ HODSON, D.: *Economic and Monetary Union. An Experiment in New Mode of EU Policy-Making*. In: WALLACE, H. – POLLACK, M., A. – YOUNG, A, R. (eds.): *Policy-Making in the European Union*. s. 161.

²⁸⁵ *Treaty on European Union. Article 109a.2b*. In: Eur-lex.

<http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html#0108000053> (10.6.2013).

V tomto ohledu Lisabonská smlouva dále prohloubila faktickou samostatnost Evropské centrální banky, která nově získala vlastní právní subjektivitu a tvořila tak základní institucionální rámec Unie.²⁸⁶ Díky tomu byla pravomoc jednotlivých států zasahovat do fungování ECB dále limitována. V rámci Evropské rady však zůstala jmenovací pravomoc prezidenta a viceprezidenta této instituce, kterou získala sloučením funkcí z původní HSG Rady. Evropská centrální banka jako plnohodnotná instituce měla možnost se také podílet na jednání mezivládní konference, jejímž prostřednictvím měly být řešeny otázky Hospodářské a měnové unie. Na základě Lisabonské smlouvy se dokonce jasně deklaruje, že v případě návrhů změn v Hospodářské a měnové unii musí být Evropská centrální banka vždy konzultována.²⁸⁷

V kontextu Lisabonské smlouvy a Evropské centrální banky je vidět, že jde v podstatě o pokračování tence umožňující co největší samostatnosti této instituce,²⁸⁸ kdy se hlavní pravomoci Evropské rady soustřeďují převážně v oblasti jmenování. Vlivem institucionalizování Evropské centrální banky došlo k podstatné reformě, neboť nyní je výslovně řečeno, že jakákoliv větší reforma hospodářské a měnové politiky, musí být konzultována s Evropskou centrální bankou a provedena jedině skrze formát mezivládní konference. Členské státy tak i přes zachování možností, jak formovat tuto politiku již nejsou výlučnými aktéry.

Tyto tři analyzované oblasti dokládají rozsah změn, které se v souvislosti s Lisabonskou smlouvou dotýkaly Evropské rady. Nejsou to však jediné oblasti, kde k podobným změnám došlo. Byly ale úmyslně vybrány za

²⁸⁶ *Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community: Article 9.1.* In: Eur-lex.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:FULL:EN:PDF>
(15.6.2013).

²⁸⁷ *Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community: Article 48.3.* In: Eur-lex.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:FULL:EN:PDF>
(15.6.2013).

²⁸⁸ Tato samostatnost je výsledkem německého požadavku, kdy pravidla pro Evropskou centrální banku měla co nejvíce odrážet nezávislost německé Bundesbank. Jedině tak byli Němci ochotni přistoupit na možnost opuštění marky a podpoření projektu Evropské měnové unie.

MORAVCSIK, A.: *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht.* New York, Cornell University Press 1998. s. 444-446.

účelem zachycení povahy reforem, které se dále mohou dotýkat snahy Evropské rady řešit otázky vyplývající z ekonomické krize, a tudíž mohou představovat oblasti, kde může potenciálně docházet k dalšímu integračnímu dynamismu.

Výzkum vlivu Lisabonské smlouvy a rozšíření hlasování kvalifikovanou většinou měl v tomto ohledu prokázat tendenci ústupu od jednomyslného hlasování v Evropské radě, což snižuje náklady na dosažení konsensu a může tak přispět k efektivnímu rozhodování v krizových situacích. Zároveň bylo prokázáno, že Evropská rada si ponechává jednomyslné hlasování v oblastech konstitučních pravomocí, díky čemuž všechny výrazné změny musí procházet tradičním způsobem hlasování v Evropské radě či dokonce být řešeny formou mezivládní konference. Možnost odvolat se k Evropské radě v případě přehlasování v Radě ministrů na základě Lisabonské smlouvy pak dokládá návrat této koncepce, která však neznamena nadřazení Evropské rady judikatuře soudního dvora, ale pouze dává státům možnost nezúčastnit se určitého legislativního aktu, jehož přijetí by mohlo ohrozit vnitřní bezpečnost konkrétního států. Ačkoliv tato koncepce není přímo využitelná v oblastech Hospodářské a měnové unie, její návrat v rámci Lisabonské smlouvy přesto dokládá snahu jednotlivých států zachovat si vysokou míru autonomie v citlivých oblastech. Na závěr byla předmětem analýzy úloha Evropské rady ve vztahu k hospodářské a měnové politice, resp. k jejímu stěžejnímu aktérovi, kterým je Evropská centrální banka. Bylo tak prokázáno, že Evropská rada již není výhradním aktérem této politiky, ale musí svoji roli přizpůsobit spolupráci právě s Evropskou centrální bankou. Konkrétní aspekty této spolupráce budou předmětem následující kapitoly v kontextu řešení ekonomické krize.

3. Ekonomická krize a Evropská rada

Vypuknutí globální finanční krize, která se nakonec přelila i do Evropské unie, kde se spojila s domácími strukturálními problémy v jednotlivých státech, testuje do krajnosti limity odolnosti jednotného trhu a společné měny. V tomto ohledu však nejsou zatěžkávací zkoušky vystaveny pouze ekonomické oblasti, ale vlivem zmíněné propojenosti ekonomických a politických faktorů dochází také k ohrožení konceptu solidarity mezi jednotlivými členskými státy Unie, což může mít v konečném důsledku negativní dopady pro samotný projekt evropské integrace. Problémem však není pouze rozsah škod ekonomické krize, jež ohrožují dokonce i samotnou politickou stabilitu v nejhůře zasažených zemích, ale také délka této krize.²⁸⁹ Ta hrozí přerůst ve vleklou krizi a období dlouhodobé stagnace, které nakonec může v Evropské unii negativně poznamenat celou jednu generaci. V této souvislosti je jakékoliv prodlužování krize, velmi nebezpečné neboť poukazuje na nedostatek rozhodovacího potenciálu na nejvyšší politické úrovni.

Politické elity si jsou velmi dobře vědomi nestabilní povahy ekonomické krize, která se téměř kdykoliv může přelít z jednoho státu do druhého, neboť finanční trhy v dnešní době neznají hranice. Stačí pak malý náznak nejistoty, následovaný snížením ratingu a trhy panikaří. Naposled se tato krize přelila na Kypr, kde skončila s vyhlášeným kyperským finančním sektorem, do té doby založeném na nízkém zdanění zahraničních vkladů. Za těchto podmínek se vlády snaží hledat jakékoliv řešení, které by odvrátilo následné vnitropolitické tlaky a hrozilo výměnou vládnoucí garnitury. V tomto ohledu mají mimo jiné možnost čerpat ze zkušeností z krize na přelomu dvacátých a třicátých let minulého století, která Evropě jasně ukázala odvrácenou tvář unilaterálních řešení.

²⁸⁹ Drobná analýza: Ekonomická krize, která v Unii naplno propukla koncem roku 2009, nebyla ani po téměř čtyřech letech zcela zažehnána. Ještě v červnu 2013 je internetový vyhledávač Google schopen nalézt pod výrazem „*European financial crisis 2013*“ na 160 milionů odkazů za 0,21 sekundy.

Taktéž díky tomuto faktoru, ale zejména díky existenci společného evropského trhu a v neposlední řadě také zmíněné fluktuující povaze globálního kapitálu, je hledáno především řešení na úrovni Unie. Díky tomu je možné efektivně řešit problémy, na které jeden členský stát sám o sobě nestačí, ale také sdílet případné náklady za již vzniklé škody, jejichž následky ohrožují stabilitu celkového systému. Evropská unie však tvoří komplexní institucionální rámec a ne všechny jeho složky jsou schopny efektivně řešit natolik komplikovanou a navzájem provázanou problematiku finanční krize, ve které se navíc, jak bylo zmíněno, často stírají rozdíly mezi politickými a čistě ekonomickými faktory. Jako nejvhodnější nástroj pro řešení krizové situace se proto pro vrcholné politické představitele opět jeví Evropská rada, která již nejednou za dobu své existence tuto roli sehrála.

Cílem této části práce je navázat na předešlý výzkum a nalézt tak konečné odpovědi na jednotlivé výzkumné otázky, které byly předmětem již předchozích kapitol, avšak do této chvíle zůstávaly stále nezodpovězeny, neboť odpověď na ně vyžadovala taktéž poznatky z analýzy Evropské rady v kontextu ekonomické krize. Předmětem tak je snaha analyzovat jakým způsobem změny, které přinesla ekonomická krize, ovlivnily vývoj a úlohu Evropské rady a s ní souvisejícího mezivládního principu rozhodování. V této souvislosti jsou také hojně využívány zjištěné skutečnosti z průběhu první části práce, které přinášejí cenné informace o vývoji Evropské rady, samotných důvodech, které jednotlivé státy vedly k jejímu vytvoření, jakož i úloze, kterou hrála při řešení krizí minulých. Díky tomu tak prostřednictvím této třetí části práce dojde k finálnímu završení celkového výzkumného procesu.

V rámci prvních dvou kapitol je snaha zaměřena na výzkum úlohy Evropské rady při řešení současné ekonomické krize. Hlavní otázkou v tomto kontextu je, zdali Evropská rada stále plní jednu z nepsaných úloh, pro kterou byla vytvořena, totiž jako mechanismus řešení krizových situací. Důraz je zde kladen také na povahu unijního systému po přijetí Lisabonské smlouvy a na případnou úlohu dalších nově konstituovaných aktérů, kteří mohou roli Evropské rady doplnit či ji v určité míře i nahradit. Pozornost je

zde také věnována problematice rozdílného rozhodovacího potenciálu při řešení krize mezi státy, které přijaly euro a naopak těmi, které si ponechávají vlastní měnu. V tomto ohledu je řešen převážně vztah mezi efektivitou rozhodování a naopak možností více rychlostní Unie. Na základě toho je pak analyzována problematika euro summitu jednak z hlediska možného nového dynamismu Evropské rady, ale také z hlediska existence překážky, která zbytku států, jež dosud nepřijaly euro, může snižovat jejich reálnou sílu v rámci rozhodování na nejvyšší politické úrovni.

Předmětem zbylých kapitol je analýza existence možné spojitosti mezi současnou ekonomickou krizí a iniciací nového integračního impulsu. Tím je zde navázáno jednak na předchozí dvě kapitoly, ale také na poznatky ze všech ostatních částí práce. Cílem je shrnout poznatky ohledně jednotlivých změn, které byly zapříčiněny Lisabonskou smlouvou a na druhé straně ekonomickou krizí. Primárně tak jde o to určit, zdali měly změny způsobené snahou reagovat na současnou ekonomickou krizi základ již v Lisabonské smlouvě, nebo zda dochází k aplikaci zcela nových postupů či forem rozhodování. Lze tedy v tomto případě tvrdit, že ekonomická krize dále akcelerovala vývoj Evropské rady a s ní spojeného principu vrcholné mezivládní spolupráce, nebo z velké části zůstáváme na pravidlech nastavených již Lisabonskou smlouvou? A následně, pakliže jsme svědky zavádění nových pravidel, pak kam tato pravidla posouvají roli Evropské rady? Pakliže primárním důvodem k vytvoření Evropské rady bylo politicky zastřešit projekt vznikajícího evropského trhu, vynutila si současná situace po přijetí Lisabonské smlouvy a vypuknutí ekonomické krize větší konvergenci politické a ekonomické integrace? Stejně jako tomu je v případě výzkumných otázek, i odpovědi na tyto dílčí otázky vycházejí z poznatků nasbíraných v průběhu celkové analýzy tématu.

3.1. Úloha Evropské rady při řešení současné ekonomické krize

Od doby svého vzniku až po současnost prodělala Evropská rada celou řadu změn, které ovlivnily její fungování a taktéž její postavení v rámci Unie. To, co dříve existovalo pouze jako pravidelné konání summitů vrcholných představitelů států a vlád za účasti předsedy Komise bylo na základě Lisabonské smlouvy institucionalizováno a legalizováno. Tato legalizace s sebou přinesla, jak bylo výše zmíněno, velké množství reforem počínaje rozšířením hlasování kvalifikovanou většinou až po vytvoření zcela nového postu Stálého předsedy Evropské rady. Výzkum v předešlé části ukázal, že samotná její úloha nedoznala v souvislosti s Lisabonskou smlouvou výrazných formálních změn. Otázkou však v tomto případě je, zdali si tato instituce zachovala svoji roli navzdory reálnému problému, jakým je ekonomická krize, což je také předmětem první kapitoly. V rámci toho je ve výzkumu důraz kladen na jednotlivé kroky, které Evropská rada v tomto ohledu koná. Primárně je tak hodnocena role jednotlivých summitů, jejichž náplní byla snaha řešit problematiku krize. Situaci však komplikuje fakt, že ekonomická krize dosud plně neodezněla. I přes to lze právě na základě konkrétních nástrojů a opatření pochopit úlohu současné Evropské rady.

Druhá kapitola pojednává o fenoménu tzv. euro-summitů, tedy setkání členských států Evropské rady, které již přijaly euro jako svoji měnu. Tyto summity nemají formální oporu ve smlouvách, nicméně tvoří dnes již stabilní prvek rozhodovacího procesu v oblasti hospodářské a měnové politiky. S tím se však pojí problém, jak se vypořádat se skutečností, že celkem deset členů Evropské rady je i přes formální rovnost členských států z tohoto čím dál více významného tělesa díky nepřijetí eura vyřazeno. Tyto otázky tak tvoří základní jádro výzkumu následujících kapitol.

3.1.1. Evropská rada a vrcholná politická spolupráce: potvrzení její role jako nástroje řešení krize

Úloha Evropské rady jako mechanismu, prostřednictvím kterého jsou na unijní úrovni řešeny problémy takové důležitosti, že by nebylo možné se s nimi dostatečně vypořádat prostřednictvím nadnárodních institucí, byla již v průběhu této práce prokázána. Také současná ekonomická krize spadá do celé škály krizových situací, které čas od času provázely evropský integrační proces již od samého počátku. Tuto skutečnost v nemalé míře odráželo i vytvoření Evropské rady, kdy podstatnou část důvodů tvořila snaha vypořádat se co nejefektivněji s ekonomickou situací první poloviny sedmdesátých let. Výzkum práce dále potvrdil, že tato role Evropské rady byla zachována i po přijetí Lisabonské smlouvy a s ní spojenou legalizací, která ukončila její zvláštní postavení vně primárního práva a pevně ji ukotvila v institucionální struktuře Evropské unie. Současná ekonomická krize však přináší nové nároky v podobě klíčové role mezinárodního kapitálu, který tak v podstatě vytváří dalšího aktéra, silnějšího než kdykoliv v historii. V tomto ohledu je Evropská rada vystavena skutečné výzvě a vzhledem k dosud neukončené krizi je tak otázkou, zdali opět naplní svoji úlohu.

Ekonomická krize, která propukla v Evropě naplno koncem roku 2009, znamenala ohrožení nejen Hospodářské a měnové unie, ale také celkové stability jednotného trhu. Podle Dinana je Evropská rada skrze svůj legální status opřeny o Lisabonskou smlouvu, ale hlavně o legitimitu nejvyšších politických představitelů, jedinou skutečně vhodnou institucí pro řešení současné ekonomické krize, což je navíc ovlivněno etablojícím se stálým předsednictvím, které má přinést větší efektivitu rozhodování a tím více zdůraznit roli Evropské rady.²⁹⁰ Evropská rada však není jediným unijním aktérem, který se aktivně podílí na řešení následků ekonomické krize. Úloha dalších aktérů tak musí být vzata v potaz, neboť v konečném důsledku ovlivňují samotnou úlohu Evropské rady, protože ne všechna opatření boje

²⁹⁰ DINAN, D.: *Governance and Institutions: Implementing the Lisbon Treaty in the Shadow of the Euro Crisis*. s. 104.

s ekonomickou krizí vyžadovaly konsensus členských států vyjednaný prostřednictvím této instituce.

Již v předchozí části práce se ukázala rostoucí úloha Evropské centrální banky, která taktéž měla legální status a navíc byla obdařena vysokou mírou nezávislosti, což dle Hodsona znamenalo, že ostatní aktéři měli pouze malou možnost ovlivňovat její konání.²⁹¹ Po vypuknutí finanční krize tato nezávislost odrážela také osobní přístup tehdejšího předsedy Evropské centrální banky Jeana-Clauda Tricheta, který zastával myšlenku aktivní participace na řešení ekonomické krize a tuto myšlenku zhmotnil v květnu 2010 do podoby *Securities Markets Programme*, jehož náplní byl systém zahrnující výkup privátních pohledávek, krytých půjčkami veřejného sektoru.²⁹² Tento krok z hlediska cíle této kapitoly není ani tak podstatný svým obsahem, jakož tou skutečností, že jiný aktér než Evropská rada, která je podle Dinana k tomu jediná vhodná instituce, se aktivně podílel na řešení ekonomické krize. Důležité také je, že tento navrhovaný program byl schválen pouze členy Evropské centrální banky, tedy jednotlivými guvernéry. Díky tomu tak byla obejitá jakákoliv nutnost spolupráce s národními státy, nebo s ostatními unijními orgány.

Trichetova aktivita při snaze řešit ekonomickou krizi se neomezovala pouze na ekonomiku uvnitř eurozóny či států Unie, ale byla vidět i v zahraničních vztazích jako tomu bylo například na summitu zemí G20 v Torontu v červnu 2010, kdy jak Hodson uvádí, se podařilo vyjednat návrhy přítomných států Unie na snížení veřejných deficitů a to navzdory počáteční neochoty Obamovy administrativy.²⁹³ Tento fakt dokládá rostoucí sebevědomí Evropské centrální banky, která si je vědoma své úlohy a také možností, jež jí nabízí relativní autonomie na ostatních orgánech Unie včetně

²⁹¹ HODSON, Dermot: *Economic and Monetary Union. An Experiment in New Mode of EU Policy-Making*. In: WALLACE, Helen – POLLACK, Mark A. – YOUNG, Alasdair, R. (eds.): *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2010, s. 168-170.

Jak bylo zmíněno, tato vysoká míra nezávislosti odrážela povahu německé Bundesbank, kdy Německo jako klíčový aktér měnové unie zastávalo tradici nezávislé centrální bankovní instituce.

²⁹² HODSON, Dermot: *The EU Economy: The Eurozone in 2010*. *Journal of Common Market Studies*, 49, 2011, s. 237.

²⁹³ Tamtéž, 244-245.

Evropské rady.²⁹⁴ Druhá podstatná skutečnost vzhledem k úloze Evropské centrální banky při řešení ekonomické krize v kontextu Evropské rady je, že Evropská centrální banka je nadnárodní instituce. V tomto případě se tak nadnárodní instituce přímo podílí na úloze, která byla na základě nepsaných pravidel po velkou část integračního procesu v rukou Evropské rady založené na striktně mezivládním rozhodování vrcholných představitelů států a vlád. Nutno ale dodat, že to v žádném případě neznamená, že by se Evropská centrální banka měla stavět proti jakékoliv iniciativě členských států. Naopak s nimi i prostřednictvím Evropské rady úzce spolupracuje, čehož byl zmíněný summit v Torontu důkazem, neboť pouze na základě jednotného postupu byl nakonec návrh schválen. V neposlední řadě je podstatné, že Evropská centrální banka je odpovědná pouze za sektor měnové politiky²⁹⁵ a proto jí nepřísluší pravomoci v hospodářské politice, což znamená, že nemůže řešit veškerou komplexitu současné ekonomické krize, díky čemuž se její úloha Evropské radě nakonec ztěžší vyrovná.

Dalším aktérem, který mohl suplovat úlohu Evropské rady, byla Komise. Již na počátku vypuknutí ekonomické krize v Unii, Barosso představil Evropský ekonomický plán obnovy, jehož ústředním bodem byla snaha zabránit opakující se cyklické recesi, načež byl dále ukotven v Paktu stability a růstu a Lisabonské strategii pro růst a práci.²⁹⁶ Právě ukotvení tohoto aktu v Lisabonské strategii znamenalo, že tato iniciativa Komise nepřinesla očekávané výsledky.²⁹⁷ Evropský ekonomický plán obnovy však

²⁹⁴ Avšak jak bylo řečeno, ta má na základě Lisabonské smlouvy pravomoc volit kvalifikovanou většinou prezidenta a viceprezidenta Evropské centrální banky. Jednotlivé guvernéři jsou pak jmenováni na základě vnitrostátních procedur jednotlivých států eurozóny.

²⁹⁵ *Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community: Article 245a.1.* In: Eur-lex. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:FULL:EN:PDF> (14.6.2013).

²⁹⁶ Plán mimo celé řady navrhovaných opatření spočíval ve finančním stimulu 200 miliard euro, které měly do ekonomiky nalít prostřednictvím svých rozpočtů členské státy. *Communication from the Commission to the European Council: A European Economic Recovery Plan.* In: European Commission Website. s. 6. http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication13504_en.pdf (14.6.2013).

²⁹⁷ Lisabonská strategie představovala podle mnohých neúspěch, přičemž jedním z důvodů bylo, že neodrážela realitu: "A first step is to see that the unemployment problem is larger than the current official figures of close to 10 percent unemployment."

nepředstavoval jediný počin Komise, který by dokazoval její aktivní úlohu při řešení ekonomické krize. Již od počátku vypuknutí krize Barosso například navrhoval spolu s Francií vytvoření organizace, která by spravovala dohled nad finančními trhy, a za tímto účelem naléhal na členské státy, aby podpořily tuto iniciativu plně integrovaného řešení.²⁹⁸

Za další možný příklad iniciativní úlohy Barossovy Komise při snaze vypořádat se s následky ekonomické krize může být považován šesti bodový legislativní návrh ze září 2010, který přichází s požadavkem na upevnění kontroly nad ekonomikou členských států. Klíčovým prvkem tohoto návrhu byla možnost sankcionovat jednotlivé státy, pakliže nebudou splňovat dostatečně nastavená pravidla fiskální stability, čímž by v podstatě došlo k vytvoření ekonomické vlády (což sám návrh připouští).²⁹⁹ Hodson v této souvislosti podotýká, že výsledná podoba návrhu až příliš nápadně odrážela připravované body dokumentu van Rompuyovy operační skupiny, jehož ohlášená publikace měla být uskutečněna pouze pár týdnů poté, co Komise přišla se svým nečekaným návrhem.³⁰⁰ Takovéto jednání příkladně dokládá, že i přes snahu obou těchto aktérů působit navenek jednotně, mohl ve skutečnosti probíhat ostrý kompetenční spor o primární úlohu ve vedení Evropské unie a její zastupování navenek. Ostatně tato možnost byla zmíněna již v předešlé části práce při analýze bezprostředních dopadů Lisabonské smlouvy. Tento incident tak potvrzuje již vyřčené domněnky ohledně možného problematického vztahu mezi Stálým předsedou Evropské rady a Předsedou Komise.

Sweden admits Lisbon Agenda 'failure'. In: Euractiv. (3.6.2009).

<http://www.euractiv.com/priorities/sweden-admits-lisbon-agenda-fail-news-221962> (14.6.2013).

²⁹⁸ JACKSON, K., James: *The Financial Crisis: Impact on a Response by the European Union*. In: WERTHERS, B., Patrick: *Europe: Financial Crisis and Security Issues*. New York, Nova Science Publishers 2011, s. 32.

²⁹⁹ *A new EU economic governance - a comprehensive Commission package of proposals*. In: European Commission. Economic and Financial Affairs. http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/eu_economic_situation/2010-09-eu_economic_governance_proposals_en.htm (14.6.2013).

³⁰⁰ Hodson ve svém článku otevřeně připouští, že návrh Komise obsahoval body, které byly ukradeny právě z připravované koncepce van Rompuyovy operační skupiny.

HODSON, Dermot: *The EU Economy: The Eurozone in 2010*. s. 242.

Společnou charakteristikou návrhů Komise je však skutečnost, že nakonec musejí být vždy schváleny za účasti jednotlivých členských států, což vyplývá z institucionálního postavení Komise a její role v legislativním procesu. Toto má i konsekvence pro Evropskou radu, zvláště pakliže se jedná o návrhy větších změn tak jako tomu bylo například v případě Evropského ekonomického plánu obnovy. V tomto ohledu tak Komise naplňuje spíše úlohu iniciátora, neboť na rozdíl od Evropské centrální banky postrádá vlastní mechanismus pro přijímání návrhů.

Z tohoto tedy vyplývá, že tyto dvě významné instituce jako je Komise a Evropská centrální banka v praxi nemají dostatečný mandát k tomu, aby nakonec přijaly závazná rozhodnutí, která by zároveň porývala komplexní problematiku měnové a hospodářské politiky. Ačkoliv lze díky tomu potvrdit přetrvávající úlohu Evropské rady jako hlavního mechanismus řešení krize, je třeba vzít také v potaz roli ostatních aktérů. Poznatky o činnosti Evropské centrální banky dokládají její výsadní postavení v rámci každodenních rozhodnutí týkajících se ochrany společné evropské měny. Taktéž role Komise, která využívá své iniciační pravomoci k prezentaci legislativních aktů či ambicióznějších návrhů dokládá její nezanedbatelnou úlohu v rámci řešení ekonomické krize.³⁰¹

Evropská rada si tak zachovávala stále výsadní roli při řešení krizových situací, které vyžadují komplexní řešení na nejvyšší politické úrovni. Lze proto souhlasit se zmíněným Dinanovým výrokem, který označuje Evropskou radu za nejvhodnější instituci pro boj s ekonomickou krizí. Avšak status a forma toho orgánu nutně neříkají, že se své úlohy Evropská rada skutečně v této konkrétní krizi zhostila. Je zde proto také nutné věnovat v rámci analýzy pozornost reálným krokům této instituce, nikoliv pouze možnostem, které díky svému statusu Evropská rada má.

³⁰¹ Za nejnovější příklad takového snažení lze uvést návrh na zřízení mechanismu na rekapitalizaci finančních institucí nebankovního sektoru z června loňského roku. *Consultation on a possible framework for the recovery and resolution of nonbank financial institutions*. In: European Commission. The EU Single Market. http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/2012/nonbanks_en.htm (14.6.2013).

V tomto ohledu je nutné zmínit několik zásadních kroků, které Evropská rada učinila. Prvním a zřejmě i nejdůležitějším z nich je přijetí Evropského Stabilizačního mechanismu (ESM), který má za úkol v případě nutné potřeby poskytnout finanční prostředky bankám v zemích eurozóny, jejichž případný krach by mohl ohrozit evropský bankovní a finanční systém.³⁰² Tento mechanismus nahradil do té doby fungující ad-hoc zřízení Evropský Finanční stabilizační nástroj (EFSF), který již finančně sanoval řecké a irské ztráty. Podstatné je, že zřízení ESM doprovázela změna Lisabonské smlouvy v dubnu 2011 odsouhlasená prostřednictvím Evropské rady.³⁰³ Tato skutečnost naprosto jasně dokládá úlohu Evropské rady, které jediná je schopná vyjednat a schválit platnou úpravu primárního práva. A právě úprava primárního práva je nutná, pakliže jsou předmětem změny takového rozsahu.³⁰⁴

Tento významný prvek schválený Evropskou radou v boji proti ekonomické krizi, jenž si dokonce vyžádal změnu primárního práva, však nebyl jediným. Snaha řešit problematiku ekonomické krize byla tehdy dominantní a opanovala drtivou většinu jednání Evropské rady. Dinan v této souvislosti upozorňuje, že frekvence summitů ať již konaných řádnou formou nebo prostřednictvím euro summitů, svědčila o vážnosti ekonomické krize,

³⁰² Podstatné je, že tento systém kombinuje příspěvky jednotlivých členských států s vlastními finančními nástroji a také možností privátních vkladů s možností úročení až na 30 let.

About ESM. In: European stability mechanism website.

<http://www.esm.europa.eu/about/index.htm> (17.6.2013).

³⁰³ HODSON, Dermot: *The Eurozone in 2011*. Journal of Common Market Studies, 50, 2012, s. 178.

³⁰⁴ De Witte ve svém článku zmiňuje veškeré podrobnosti ohledně této změny primárního práva. EFSF podle něj nevyžadoval změnu smluv, neboť se legálně opíral o článek 122 Smlouvy o fungování Evropské unie, která umožňovala Unii přijmout mimořádná opatření v případě, že je členský stát ohrožen přírodními katastrofami, nebo výjimečnými událostmi mimo jeho kontrolu. Samotné fungování EFSF pak znamenalo v souladu s tímto ustanovením pouze zřízení Nástroje zvláštního určení (*Special Purpose Vehicle*), což byla v podstatě soukromá společnost se sídlem v Lucemburku, jež měla na starosti správu finančních prostředků. ESM byl ale jiný případ. Rozsah změn, který navrhoval, by musel nutně vést dle řádného postupu ke svolání mezivládní konference a následné ratifikaci nové právní úpravy Lisabonské smlouvy. Bylo však využito právní úpravy, jež dovozovala zjednodušený způsob revize smluv na základě článku 48 smlouvy o Evropské unii, neboť se podle tehdejší argumentace nemělo jednat o opatření zvyšující pravomoci Unie, což byla klíčová podmínka pro přijetí právní úpravy tímto způsobem.

DE WITTE, Bruno: *The European Treaty Amendment for the Creation of a Financial Stability Mechanism*. European Policy Analysis, 6, 2011, s. 7.

kteřá učinila z Evropské rady politické gravitační centrum celé Unie.³⁰⁵ Logickým vyústěním této intenzivní činnosti Stálého předsednictví Evropské rady a jednotlivých členských států se pak stala další opatření jako Rozpočtový pakt, podle něhož strukturální dluhy vlád nesmí překročit pět procent hrubého domácího produktu.³⁰⁶ Na rozdíl od zavedení ESM tento krok nebyl doprovázen reformou smluvního rámce Lisabonské smlouvy, neboť se jedná o ad-hoc smlouvu mezi členskými státy. To dovoluje, aby tento akt vyjednaný na půdě Evropské rady mohl platit, aniž by ho musela podepsat Velká Británie a Česká republika, které tak neučinily. Problémem ale je, že přisuzuje pravomoci Evropskému soudnímu dvoru rozhodnout o případném porušení Rozpočtového paktu a navíc udělit pokutu členskému státu a to až do výše 0,1 % jeho hrubého domácího produktu. Přesně z toho důvodu byl tento akt předmětem dotazování Komise Evropským parlamentem, načež odpověď ohledně povahy Rozpočtového paktu je dosud nejasná.³⁰⁷

Tyto kroky Evropské rady dokládají její stále platnou nepsanou úlohu jako nástroje pro řešení krizových situací. V současnosti ale již není zdaleka jediným aktérem v rámci Unie, který je schopen navrhopvat řešení a následně je také přijímat. Úlohu při řešení krize prokázala také Komise a Evropská centrální banka, která může přijímat konkrétní opatření týkající se však pouze rámce politiky měnové unie. Evropská rada také v souvislosti s řešením ekonomické krize často naráží na problémy vyplývající z odlišných stanovisek dnes již dvaceti sedmi členného uskupení států, což se projevilo při přijetí Rozpočtového paktu. Je tak logickým vyústěním, že v návaznosti na vážnost situace se i v rámci Evropské rady hledají cesty jako posílit efektivitu rozhodování.

³⁰⁵ DINAN, D.: *Governance and Institutions: Implementing the Lisbon Treaty in the Shadow of the Euro Crisis*. s. 87.

³⁰⁶ „Fiscal compact“ entered into force on 1 January 2013. In: European Council website. <http://www.european-council.europa.eu/home-page/highlights/fiscal-compact-enters-into-force-on-1-january-2013?lang=en> (15.6.2013).

³⁰⁷ *Parliamentary questions. Subject: Incompatibility of the fiscal compact with the Treaty of Lisbon*. In: European Parliament website. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+WQ+E-2013-004867+0+DOC+XML+V0//EN> (15.6.2013).

3.1.2. Euro summity: efektivita rozhodování vs. více rychlostní Unie

Evropská rada jako instituce zastřešuje politicky celý rámce Evropské unie, což znamená, že její činnost se dotýká bezezbytku všech členských států. Ty jsou jejími primárními aktéry a kvůli prosazování jejich zájmů Evropská rada vznikla. Od samého počátku Evropské rady včetně jí předcházejících summitů, tak byli v jednáních zainteresováni vrcholní představitelé každého z tehdejších států Společenství. Toto pravidlo bylo jádrem existence Evropské rady, neboť vzhledem k povaze aktů nejvyšší důležitosti, které přijímala, vyžadovalo rozhodnutí vždy konsensus plného počtu jejích členů. Jedině tak bylo možné pro zásadní změny evropského integračního procesu zajistit patřičnou politickou legitimitu. Tato praxe se v průběhu let v ničem nezměnila, navzdory všem změnám orgánů Unie, které se mnohdy nevyhnuly ani Evropské radě. Dalo by se tak tvrdit, že tento koncept dosažení konsensu mezi všemi členskými státy v zásadních otázkách směřování integračního procesu, je hlavním znakem samotné podstaty evropského sjednocení.

Roku 2008 však došlo k rozhodnutí členských států využívajících euro k pravidelnému konání vlastních summitů, které by měly za cíl řešit otázky spojené s fungováním společné měny. Pořádání těchto zvláštních summitů omezeného počtu členů Evropské rady zpočátku nebudilo přílišnou pozornost, postupem času se ale ukazuje, že z této skutečnosti může vyvstávat celá řada podstatných implikací. Tyto implikace jsou v současné době obzvláště zvýrazňovány v souvislosti s ekonomickou krizí, jejíž řešení podle dosavadních zjištění směřuje k postupné konvergenci hospodářské a měnové politiky.³⁰⁸ Problémem však v tomto případě je pozice států, které dosud nepřijaly jako svou měnu euro. V návaznosti na to pak vyvstává možnost, že státům vně eurozóny uniká podstatný integrační impuls, který

³⁰⁸ DINAN, Desmond: *Governance and Institutions: Impact of the Escalating Crisis*. Journal of Common Market Studies, 50, 2012, s. 85.

předznamenává budoucí vývoj celé Unie. Nová formace části Evropské rady nazvaná příznačně euro summit pak může představovat onen nový impuls, kterým nakonec dojde ke splynutí politické a ekonomické integrace. Co však se státy, které dosud euro nepřijaly nebo mají jako Dánsko s Velkou Británií vyjednané trvalé opt-outy? Toto prohloubení integrace tak může mít na druhé straně za následek vytvoření více rychlostního modelu Evropské unie, kde bude rovnost pravomocí jednotlivých států pouze iluzorním pojmem.

Vytvoření konceptu euro-summitu je připisováno francouzskému prezidentu Nicolasi Sarkozymu, jehož iniciativa byla poprvé uskutečněna v říjnu 2008. Nicméně nebyl to první pokus o vytvoření podobného formátu. Již za prezidentství Jacquese Chiraca Francie opakovaně vznášela požadavky na vytvoření ekonomické vlády, ale Německo tomuto úsilí bránilo z obavy před možným ohrožením nezávislosti Evropské centrální banky.³⁰⁹ V prosinci 1997 však na summitu Evropské rady v Lucemburku došlo k dohodě o vytvoření neformálního tělesa složeného z ministrů financí zemí budoucí eurozóny, tzv. eurogroup.³¹⁰ V tomto ohledu je otázkou, proč Sarkozy tolik trval na novém formátu a nenavrhl například rozšíření kompetencí skupiny eurogroup nebo dokonce nevyužil stávající složení Rady unijních ministrů financí ECOFIN.

Odpověď na tuto otázku zahrnuje několik možných faktorů. Předně je třeba vzít v úvahu, že sama Francie by jakoukoliv iniciativu těžko prosadila. Na základě zjištěných poznatků se jako nejpravděpodobnější spojenec jeví Německo, avšak je nutné vzít v potaz citlivou otázku nezávislosti Evropské centrální banky. Rozhodujícím faktorem, který sehrál klíčovou roli v přesvědčování, byla samotná dynamika ekonomické krize, která přispěla k tomu, že EU byla bez hlubší koordinace vnímána skrze nedostatky

³⁰⁹ HODSON, Dermot: *Economic and Monetary Union. An Experiment in New Mode of EU Policy-Making*. In: WALLACE, Helen – POLLACK, Mark A. – YOUNG, Alasdair, R. (eds.): *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2010, s. 174.

³¹⁰ *Presidency Conclusions: Resolution of The European Council on Economic-Policy Coordination in Stage 3 of EMU and on Treaty Articles 109 and 109b*. In: European Council website.

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/032a0008.htm (15.6.2013).

potřebného vedení.³¹¹ Dalším možným důvodem byla také vzájemná intenzivní kooperace při řešení otázek vyplývajících z koordinace dosahování cílů Paktu stability a růstu, kdy jak Francii, tak Německu hrozily v roce 2003 sankce za nedodržování pravidel tohoto systému.³¹² Následné zlepšení stavu v obou těchto zemích svědčí ve prospěch nalezení určitého společného postoje či strategie, která v konečném důsledku mohla přispět k vyšší míře konvergence vzájemných postojů.

Nic z toho však z počátku nenasvědčovalo, že by za vytvořením euro-summitů stála snaha jakéhokoliv členského států o prohloubení integrace. Spíše se tak jednalo o poskytnutí dostatečného politického vedení oblastem hospodářské a měnové politiky.³¹³ Z toho důvodu jako vhodná alternativa nepřipadal ECOFIN, který sdružoval ministry financí všech členských států Evropské unie. Což znamená i ty, které na projektu společné měny neparticipovaly. Dalším problémem by v tomto případě byl nedostatek legitimacy, který by snesl srovnání se summitem vrcholných představitelů, ale také by zřejmě nedošlo ke zvýšení efektivity. Nejen díky tomu, že by na jednání bylo přítomno více členů, ale hlavně by výsledná opatření procházela klasickým legislativním procesem, neboť se jedná o formaci Rady ministrů. V případě skupiny eurogroup by sice odpadl problém vyplývající z přítomnosti nečlenů eurozóny, nicméně všechny ostatní zmíněné faktory by byly téměř shodné s případem ECOFINu. V rámci výzkumu bylo ale taktéž poukázáno na kritické hlasy Jeana-Clauda Junckera, tehdejšího předsedy

³¹¹ V této souvislosti podotýká Tsoukalis, že na konci procesu:

„We will end up with stronger and more effective governance structures, including new rules and institutions for the regulation of financial markets, closer and more binding coordination of national economic policies with a much broader agenda, backed up with the threat of (more or less) automatic sanctions and more effective surveillance procedures, greater emphasis on structural reform aiming at restoring the competitiveness of national economies that have been lagging behind, as well as a mechanism for crisis management on a permanent basis with large sums of money, strong conditionality and close IMF involvement in order to convince markets that European leaders mean business.“

TSOUKALIS, Loukas: *The JCMS Annual Review Lecture. The Shattering of Illusions – And What Next?* Journal of Common Market Studies, 49, 2008, s. 28.

³¹² HODSON, D.: *Economic and Monetary Union. An Experiment in New Mode of EU Policy-Making.* In: WALLACE, H. – POLLACK, M., A. – YOUNG, A., R. (eds.): *Policy-Making in the European Union.* s. 173-174.

³¹³ V této souvislosti stejně jako Dinan i Tsouklais používá argument, že bylo v rámci EMU nutné posílit „E“ za účelem záchrany „S“.

TSOUKALIS, L.: c, d., s. 28.

skupiny eurogroup, na adresu velkých států, potažmo Francie a Německa. Jedná se sice jen o spekulaci, ale i tento důvod mohl hrát roli při zvolení naprosto nového formátu v podobě summitů zemí eurozóny. Sarkozyho iniciativa, spíše než osobní antipatie, odrážela jeho dlouhodobé postoje ohledně ideálního charakteru integrace, kdy rozhodující úlohu má hrát mezivládní spolupráce na nejvyšší úrovni, protože pouze ta je dle jeho názoru schopná přijímat strategická politická rozhodnutí.³¹⁴

Důvody k vytvoření euro summitu zahrnovaly poměrně širokou škálu postojů a preferencí, které navíc byly vystaveny nevyzpytatelné atmosféře všudypřítomné ekonomické krize. I přes to, že euro summity přispívají k efektivnějšímu řešení krizové situace už jen tím, že pomáhají koordinovat postoje států v rámci hospodářské a měnové politiky, je třeba zohlednit také možné negativní důsledky vytvoření tohoto neformálního orgánu. Jak již bylo zmíněno, hlavní problém z hlediska jeho fungování představuje možnost vytvoření více rychlostní Unie a to i navzdory skutečnosti, že jsou samotné euro summity propojeny s Evropskou radou a od března 2012 taktéž s osobou Stálého předsedy Evropské rady. V tomto ohledu je však nejvíce problematickou otázkou již ten prostý fakt, že se státy mimo eurozónu nemohou samotných euro summitů účastnit. Důsledky této situace popisuje Dinan, který poukazuje na příklad, kdy se prostřednictvím euro-summitu podařilo vyjednat například podmínku druhého záchranného balíku pro Řecko a také podobu zmíněného Rozpočtového paktu mimo rámce smluv.³¹⁵

V tomto případě se tak ukazuje na jedné straně snaha o větší efektivitu, kdy by bylo těžko představitelné vyjednání Rozpočtového paktu, natož jeho následné schválení a na druhé straně problémy vyplývající z vytvoření systému, který nabourává tradiční rovnost států tím, že část z nich je z jednání vyřazena. Ačkoliv euro summity řeší pouze otázky týkající se společné evropské měny, jejich rozhodnutí mají v rámci společného trhu dopady na celou Unii. Dá se však na druhou stranu argumentovat, že v rámci

³¹⁴ *Reform of Europe will not lead to supra-nationality, Sarkozy says.* In: Euobserver <http://euobserver.com/political/114479> (15.6.2013).

³¹⁵ DESMOND, Dinan: *Governance and Institutions: Impact of the Escalating Crisis.* s. 87.

evropského integračního procesu vždy existovaly oblasti, kde nebyla dosažena stejná míra sjednocení či harmonizace pravidel.³¹⁶ Takový přístup byl charakteristický zejména pro období po přijetí Maastrichtské smlouvy, která rozšířila působnost nově zřízené Unie do oblastí, kde do té doby byla přítomna pouze minimální či dokonce žádná míra integrace. Důsledkem toho bylo prvotní štěpení integračního procesu, kdy došlo například k vyjednání dánských a britských výjimek z oblasti společné měny, či britských a irských výjimek v rámci shengenských *acquis*. Evropský integrační proces tak byl podle Krále vždy charakterizován přístupem několika států, které by se daly nazvat jako jádro a naopak těmi, jež často využívají možnosti nejrůznějších výjimek.³¹⁷

Díky tomu by bylo nepřesné dosavadní integrační proces nazývat jako jednotný a teprve s vytvořením euro-summitů spojovat problematiku více rychlostní Unie. Záleží tedy spíše na konkrétní politice a preferencích jednotlivých členských států, jakou cestu si zvolí. V tomto je ale nutné vzít v potaz vysoký integrační potenciál, který oblast evropské hospodářské a měnové spolupráce v současné době ovlivněné ekonomickou krizí má. Je tedy pravděpodobné, že budou následovat další změny pravidel s tím, jak bude docházet ke snaze o upevnění politické kontroly nad touto oblastí. Připočteme-li k tomu důležitost ekonomicko-politických faktorů a formování národních preferencí, jak bylo výše zmíněno, pak je možné že vytvoření euro summitů skutečně předznamenalo budoucí směřování integračního procesu. S novými pravidly pak poroste rozdíl mezi integrovanými a neintegrovanými státy, což může mít vážné konsekvence, které by v případě trvání takového stavu vedly nepochybně k více rychlostní ne-li přímo více stupňové Unii.

³¹⁶ KRÁL, David: *Multi – speed Europe and the Lisbon Treaty - threat or opportunity?* In: Institut pro evropskou politiku EUROPEUM <http://www.europeum.org/doc/pdf/895.pdf> (16.6.2013).

³¹⁷ Tamtéž.

Podstatné však je, že pozice jednotlivých států se liší podle politiky. Například Velká Británie, která je ve výše zmíněných oblastech společné měny a také vnitra a justice tradičně proti integraci, naopak participuje na Společné zahraniční a bezpečnostní politice více než například Německo.

3.2. Současná ekonomická krize jako faktor akcelerující nový integrační dynamismus

V návaznosti na předchozí kapitoly je formován zbytek výzkumného procesu této části práce. Pakliže předešlým cílem bylo analyzovat úlohu Evropské rady při řešení ekonomické krize a roli nově vytvořeného euro summitu, pak předmětem výzkumu v následujících kapitolách je samotný vliv ekonomické krize na změny fungování Evropské rady a s ní spojeného mezivládního principu rozhodování na nejvyšší politické úrovni. Tento vliv ekonomické krize, který s sebou nese možné změny Evropské rady, je zkoumán také v kontextu důsledků Lisabonské smlouvy, neboť je zde mimo jiné cílem určit, zdali byly případné změny zapříčiněny již Lisabonskou smlouvou či jsou čistě následkem ekonomické krize. Jak však bylo v úvodu této části práce řečeno, nejedná se o pouhou diachronní komparaci, ale jde opět o snahu nalézt možné příčinné tendence. Ty by mohly do velké míry přinést odpověď na otázku, zda rozhodující vliv měla již Lisabonská smlouva a současná ekonomická krize tak pouze akceleruje vývoj, jehož kurz byl nastaven ještě před jejím vypuknutím, anebo se směřování vývoje Evropské rady ubírá původně neočekávatelným směrem.

Díky tomu je předmětem první z těchto dvou kapitol analýza v práci dosud zjištěných změn Evropské rady ve spojitosti s Lisabonskou smlouvou a ekonomickou krizí při jejich potenciální provázanosti a příčinné souvislosti. Pokud by skutečně došlo k prokázání *path-dependency* vztahu, pak by z tohoto vyplývalo, že větší vliv na současnou úlohu a fungování Evropské rady měla již Lisabonská smlouva. To však neznamená, že by se jakékoliv takové změny Evropské rady a s ní souvisejícího mezivládního principu rozhodování neměly analyzovat také v kontextu ekonomické krize. A tak i když krize nemusela být jejich přímým původcem, mohla je dále ovlivnit a zvrátit vlivem toho vývoj Evropské rady, či mu poskytnou prostor a iniciaci k novému dynamismu.

Cílem závěrečné kapitoly této práce je pak v konečném důsledku poukázat na základě získaných poznatků na možný budoucí vývoj Evropské rady a s ní spojeného mezivládního principu rozhodování v kontextu jeho celkové úlohy v rámci integračního procesu. Účelem je jednak využít nabitých informací k jakémusi přesahu této práce, který by mohl ukázat na další možné směry výzkumu Evropské rady. Druhým, ale o to důležitějším cílem této kapitoly je snaha zařadit vývoj Evropské rady do širšího konceptu evropského sjednocení. V tomto ohledu byly předchozí části práce zaměřeny spíše na samotný vývoj Evropské rady, kdežto zde je nabídnuta koncepce, která zohledňuje celkovou úlohu politické integrace, ve které, díky svému výsadnímu postavení, hraje Evropská rada rozhodující roli. Poznatky získané na základě výzkumu obsaženého v těchto závěrečných kapitolách doplňují celkovou analýzu předmětu této práce a navíc poukazují na další možný vývoj Evropské rady a s ní spojeného mezivládního principu rozhodování na nejvyšší politické úrovni.

3.2.1. Ekonomická krize a Lisabonská smlouva v kontextu Evropské rady

Lisabonská smlouva představovala za poslední dekády dosud největší integrační skok, kterým navazovala na Ústavní smlouvu, jež nakonec neprošla ratifikačním procesem. Ta měla díky svému rozsahu a charakteru, jak bylo řečeno, představovat zakončení či na nějaký čas zakonzervování vývoje Evropské unie. Množství změn v ní obsažených se následně stalo základem Lisabonské smlouvy, která se svým rozsahem ve velké míře dotkla také Evropské rady. Je tak v tomto ohledu otázkou, zdali natolik výrazný zásah do fungování této instituce hraje stále primární úlohu, či zda současná ekonomická krize vytváří zcela nové impulsy, na jejichž základě se transformuje úloha a role Evropské rady a také s ní spojeného mezivládního prvku rozhodování na nejvyšší úrovni.

Do následující analýzy byly vybrány tři modelové, ale zároveň zásadní změny, které prodělala Evropská rada v souvislosti s Lisabonskou smlouvou a které budou následně zkoumány ve světle problematiky ekonomické krize. Přičemž snahou je jednak prokázat jakoukoliv vývojovou tendenci, která by naznačovala, že rozhodující úlohu hrála zejména Lisabonská smlouva, ale také zachytit případné nové intervenující skutečnosti v souvislosti s ekonomickou krizí, které by zapříčinily nějakou novou změnu Evropské rady. Zmíněné modelové změny zahrnují jednak koncept legalizace, dále pak úlohu Stálého předsedy Evropské rady a nakonec formát euro-summitu. Jedná se o nejpodstatnější souhrn změn, které zavedla Lisabonská smlouva. Pokud by se tak v souvislosti s ekonomickou krizí projevil nějaký nový prvek, je nanejvýš pravděpodobné, že se dotkne alespoň jedné z těchto oblastí.

První z těchto oblastí, na které je aplikován výzkum, je legalizace Evropské rady. Tento zřejmě nejširší z vybraných prvků má možnost zachytit téměř jakoukoliv změnu, zvláště pakliže je zohledněna i neformální legalizace. A právě ta hraje rozhodující roli, neboť během doby od schválení Lisabonské smlouvy Evropská rada neproděla žádnou kodifikovanou změnu.

Jakákoliv taková změna by byla ihned patrná, neboť by musela být zohledněna v jejím jednacím řádu či dokonce v rámci primárních smluv. K ničemu takovému však nedošlo. Nicméně tato snaha se skutečně projevila v rámci francouzsko-německého jednání v Deauville v říjnu 2010. Primárním cílem této bilaterální iniciativy bylo, aby ty státy, které poruší pravidla nastavená pro Pakt stability a růstu byly následně sankcionovány včetně možnosti pozbytí části svých hlasovacích práv.³¹⁸ Nebylo však jasné do jaké míry by k pozbytí hlasovacích práv došlo a také jaké rozhodovací procedury by se takový krok týkal, přičemž nebyla vyloučena ani Evropská rada.³¹⁹ Za tento koncept se však snesla na hlavu jeho iniciátorů ostrá kritika a díky tomu bylo nakonec od návrhu pozbytí hlasovacích práv upuštěno.³²⁰ Podstatné na této iniciativě bylo, že kdyby byla skutečně přijata a došlo by i k pozbytí hlasovacích práv v rámci Evropské rady, pak by se jednalo o změnu, která nemá opodstatnění v Lisabonské smlouvě a díky tomu by tak představovala nový prvek související čistě se snahou řešit ekonomickou krizi. A nutno dodat, že by se jednalo o velmi podstatnou změnu, pakliže uvážíme, že hlasovací práva mohou být pozbyta pouze ve zmíněném případě porušení lidských práv nebo demokratických principů.

Mimo tento pokus však k žádnému kodifikovanému posunu legalizace Evropské rady již nedošlo. Na tomto místě je tak nutné přihlídnout k nekodifikovaným změnám, které ale zároveň nespádají pod zbylé dvě kategorie. Pakliže však znovu využijeme koncept legalizace založený na rámci tří odlišitelných prvků, kterými jsou jasná a závazná pravidla a také koncept

³¹⁸ Dinan uvádí, že tato iniciativa Angely Merkelové by vyžadovala nutně revizi smluvního rámce Lisabonské smlouvy, na což odmítaly jednotliví vlády přistoupit.

DINAN, D.: *Governance and Institutions: Implementing the Lisbon Treaty in the Shadow of the Euro Crisis*. s. 109.

³¹⁹ *Brussels Showdown: Merkel and Sarkozy Risk Embarrassing Defeat*. In: Spiegel online. (28.10.2010).

<http://www.spiegel.de/international/europe/brussels-showdown-merkel-and-sarkozy-risk-embarrassing-defeat-a-725835.html> (17.6.2013).

³²⁰ Jako kritik této francouzsko-německé iniciativy se projevil opět Jean-Claude Juncker, který v této souvislosti prohlásil že: „*that the EU already had a mechanism for withdrawing voting rights in another area: "That is the case, when a country violates human rights," Juncker told the German broadcaster ZDF. "Human rights violations and violations of budget rules are two very different things."*

Tamtéž.

delegace, dojdeme i u neformální legalizace ke stejnému závěru. Samotná Evropská rada tak v návaznosti na takto definovaný koncept legalizace nedoznala ani po neformální stránce výrazných změn jejích pravidel či pravomocí.

Přesto by bylo nepřesné tvrdit, že k žádným změnám, které by nespádaly do kategorie Stálého předsedy či euro summitu, nedošlo. Ekonomická krize zvýraznila důležitost Evropské rady jako efektivního rozhodovacího mechanismu na nejvyšší politické úrovni, čímž také podtrhla roli mezivládní spolupráce. Prostřednictvím Evropské rady tak byly zaváděny takové změny, jakými byl například ESM či před ním schválený mechanismus EFSF, které byly určeny pro boj s ekonomickou krizí a které jsou zmíněny v předešlých kapitolách. Dá se tak říci, že to co se na Evropské radě mimo tři vymezené prvky změnilo, byla její úloha, která zesílila³²¹

V případě Stálého předsedy Evropské rady, již lze spatřovat posun a to i v rámci formálních pravidel. Došlo tak na rozšíření mandátu jeho předsednictví, kdy měl od března 2012 van Rompuy z titulu své funkce předsedat nově také euro summitům. Za tímto účelem došlo ke změně smluvního rámce, která byla jednomyslně odsouhlasena na půdě Evropské rady. V případě, že je zde cílem také zhodnotit, zda byly změny zapříčiněny Lisabonskou smlouvou či ekonomickou krizí, je nutné se v tomto konkrétním případě zaměřit na samotné odůvodnění Evropské rady. V něm se praví, že: „*The European Council on 23 October noted the intention of the leaders of the euro area to reflect on further strengthening of economic convergence within this area, on improving the fiscal discipline and deepening the economic union, including the possibility of limited Treaty changes.*“ To znamená, že hlavním důvodem byla v tomto případě snaha o posílení měnové spolupráce. Lze však na základě získaných poznatků říci, že tato

³²¹ Jak upozorňuje Dinan, v souvislosti s ekonomickou krizí se změnila také úloha francouzsko-německé spolupráce, která hrála daleko výraznější úlohu, než tomu bylo před vypuknutím ekonomické krize. Následně pak došlo k převážením úlohy Německa, a i když se Angela Merkelová snažila dávat najevo také důležitost Francie, ta již v důsledku krize nedosahovala takové úlohy, jako Německo.

DINAN, D.: *Governance and Institutions: Implementing the Lisbon Treaty in the Shadow of the Euro Crisis*. s. 89.

snaha byla s nejvyšší pravděpodobností ovlivněna právě reakcí na ekonomickou krizi.

Druhou změnou, která byla v rámci stálého předsednictví zaznamenána, bylo vytvoření van Rompuyovi operační skupiny, která měla za úkol navrhnout změny, jež by přispěly k vyřešení ekonomické krize.³²² V tomto případě se původ změny jasně odvíjí od snahy řešit všudypřítomnou krizi. Evropská rada si tím také ale vytvořila vlastní nezávislý nástroj, který by jí umožňoval jistou formu iniciativy. Stálý předseda tak mohl prezentovat návrhy bez ohledu na Komisi či jakýkoliv členský stát. Jiné změny, které by měly za cíl ovlivnit fungování stálého předsednictví, však již nejsou přítomny. Avšak i zde lze poukázat na jeho zvyšující se roli, o čemž svědčí právě zmíněná možnost předsedat euro summitu. V tomto případě tak změny pramenily převážně ze snahy vypořádat se s ekonomickou krizí. Na druhou stranu je nutné vzít také v potaz, že se po Lisabonské smlouvě jednalo o zcela nový post a proto je těžké zachytit jeho vývojový dynamismus. Zvýšená důležitost stálého předsednictví tak mohla vyplývat pouze ze skutečnosti, že došlo k zefektivnění postupů v Evropské radě, což byl mimochodem hlavní účel, proč byl tento post vytvořen. V každém případě post Stálého předsedy Evropské rady prodělal výrazný dynamismus a zvýšení jeho úlohy bylo také signifikantní.³²³

Posledním prvkem, na kterém jsou jednotlivé změny analyzovány, je existence euro-summitů. Zřejmě nejdůležitější změnou, kterou tento neformální orgán sdružující vrcholné politické představitele zemí eurozóny

³²² *Conclusions of the European Council (25/26 March 2010) Article 7* In: Council of the European Union. Press Releases. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/113591.pdf (18.6.2013).

³²³ Tuto skutečnost dokládá také předpokládané znovu obnovení van Rompuyova mandátu jako předsedy euro summitu: „*Van Rompuy's institutional profile rose when EU leaders decided in October that Euro-17 summits would take place regularly, with Van Rompuy as President. Although Van Rompuy's Presidency of both bodies would be subject to renewal in mid-2012, when his first term as European Council President ends, the presumption at the end of 2011 was not only that Van Rompuy would be renewed in both positions but also that, even after his second, non-renewable term, the Presidency of both bodies would be held by the same person.*“

DINAN, D.: *Governance and Institutions: Implementing the Lisbon Treaty in the Shadow of the Euro Crisis*. s. 90.

prošel, bylo právě výše zmíněné vytvoření postu stálého předsednictví, které se shodovalo se Stálým předsednictvím Evropské rady. S tím se však pojilo i zavedení pravidelně konaných summitů, které dříve probíhaly formou ad-hoc setkání. Jak bylo již poukázáno, tyto euro-summits jsou ve velké míře formovány reakcí na ekonomickou krizi, ovšem i zde je nutné brát v potaz širší souvislosti. Ačkoliv by se mohlo na první pohled zdát, že samotný orgán euro summitů vznikl pouze reakcí na krizi, takový úsudek by byl nepřesným zjednodušením. Jak bylo v práci poukázáno, forma těchto summitů vznikla již v roce 2008 na návrh prezidenta Sarkozyho a odrážela jednak jeho osobní preference o efektivní formě rozhodování o Evropské hospodářské a měnové spolupráci, ale také dlouhodobější francouzskou snahu, která se projevila již za prezidenta Chiraca. Lze tak říci, že současná forma euro-summitů je jednak důsledkem změn zapříčiněných ekonomickou krizí, ale také hlubší vývojovou tendencí, která odráží zejména francouzskou politiku týkající se úlohy politického vedení Evropské hospodářské a měnové unie. Těchto summitů se však na rozdíl od legalizace či stálého předsednictví příliš nedotkla Lisabonská smlouva, která však výrazně ovlivnila úlohu a fungování Evropské rady. Tato skutečnost i přes personální propojení předsednictví dokládá rozdílnou povahu euro-summitů.

3.2.2. Evropská rada: sjednocení politické a ekonomické integrace?

Účelem této kapitoly je ve stručnosti zohlednit zkoumaný předmět práce v kontextu širšího rámce evropské politické a ekonomické integrace. Díky tomu lze jednak lépe interpretovat dosavadní poznatky, ale také poukázat na možný budoucí vývoj, čímž dát práci určitý přesah a zároveň zvýšit validitu jednotlivých závěrů. Téma budoucího vývoje v kontextu Evropské rady je dále zajímavé především z tohoto důvodu, že se jedná o instituci vrcholné politické spolupráce, jejíž rozhodnutí formují samotný integrační proces. Díky tomu tato instituce představuje nezbytného aktéra, kdy jakákoliv jeho změna může rozhodnout o budoucím směřování Unie. V tomto kontextu pak může Lisabonská smlouva, která v rámci Evropské rady přinesla dosud nejkompexnější soubor změn, představovat nikoliv zakonzervování vývoje, ale jak práce ukázala, spíše výchozí bod pro nový dynamismus. Ten je ve velké míře formován současnou ekonomickou krizí, která zároveň odkryla nedostatky patřičného politického vedení v oblasti Evropské hospodářské a měnové unie. V tomto případě je zde otázkou, zdali bude další vývoj Evropské rady popřípadě formace euro summitů směřovat k získání větší kontroly nad touto oblastí. A také jaký by měl takový vývoj následky pro celý integrační proces. Díky těmto otázkám představuje budoucí vývoj Evropské rady velmi důležité téma, které si zde zaslouhuje pozornost.

Již v roce 1961 použil maďarský ekonom Béla Alexander Balassa koncept integrace založený na vzájemném vztahu politických a ekonomických faktorů.³²⁴ Následně rozlišil pět stádií integračního procesu počínající zónou volného obchodu až po plnou politickou unii vyznačující se také úplnou ekonomickou integrací. Charakteristickými znaky této úplné ekonomické integrace jsou zejména monetární a fiskální unifikace, sociální politika a na závěr vytvoření supranacionální autority, která má práva vynucovat závazná opatření na jednotlivých členských státech. Z politického

³²⁴ PELKMANS, Jacques: *European Integration. Methods and Economic Analysis. Third Edition*. Edinburgh Gate, Pearson Education Limited 2006, s. 7.

hlediska je podle něho v této fázi přítomná centralistická vize unitárního států. Tento koncept vykazuje velkou míru podobnosti s reálným průběhem evropského integračního procesu, avšak jak Pelkmans upozorňuje, jedná se pouze o teoretický koncept, který nemusí nutně odrážet realitu.³²⁵

Na tomto případě je však patrné směřování integrační tendence a také jednotlivé znaky, které charakterizují integraci jako postupnou cestu k plné ekonomické a politické unii. V této souvislosti stojí za zmínku prohlášení Angely Merkelové z prosince roku 2011, kdy zastávala koncepci vytvořená fiskální unie.³²⁶ Nebylo to však naposledy, co německá kancléřka poukázala na možný směr jí preferovaného vývoje integračního procesu. Při slyšení v Evropském parlamentu v listopadu 2012 vyzdvihovala federalistickou vizi založenou na posílení ekonomické koordinace a společné fiskální politice.³²⁷ V tomto ohledu se může jevit tato iniciativa pouze jako akt představitele jednoho státu, je však třeba poukázat na výše zmíněnou roli Německa, který byla díky finančním kapacitám a následné aktivní úloze při řešení krize hlavním aktérem mezi jednotlivými členskými státy. V odkazu na Moravcsika pak tyto faktory vytvářely výhodnou pozici v mezivládním vyjednávacím procesu, neboť umožňovaly využít širší škálu prostředků k ovlivnění jednání.³²⁸ A právě mezivládní vyjednávací proces tvoří charakteristický znak Evropské rady.

V souvislosti s touto institucí pak hraje klíčovou úlohu ekonomická krize, díky které dochází k určitým změnám pravidel nastavených Lisabonskou smlouvou, což je například vidět v případě Stálého předsedy Evropské rady, který je nově také předsedou zemí sdružujících se v euro-summitu. Toto by však nebylo možné bez Lisabonské smlouvy, na základě

³²⁵ Tamtéž, s. 8.

³²⁶ V tomto bodě se však neshodla s Nicolasem Sarkozym, který navrhoval naopak více mezivládní spolupráce.

Reform of Europe will not lead to supra-nationality, Sarkozy says. In: Euobserver. (1.12.2011).

<http://euobserver.com/political/114479> (21.6.2013).

³²⁷ *Merkel preaches federalism to MEPs, warns Britain against EU exit.* In: EurActiv (8.11.2012).

<http://www.euractiv.com/euro-finance/merkel-preaches-federalism-meps-news-515920> (21.6.2013).

³²⁸ Viz výše.

kteřé byl tento post vytvořen a Evropská rada legalizována. Díky tomu představoval hlavní konstitutivní prvek, který je však dál ovlivňován ekonomickou krizí. Právě ekonomická krize naplno odhalila problémy, vyplívající ze slabé politické kontroly konceptu Evropské hospodářské a měnové unie.³²⁹

V tomto ohledu byl kritický zejména rok 2010, který přinesl také reformy, jako byl například Pakt stability a růstu vyjednaný prostřednictvím euro summitu, avšak nakonec stejně podle Hodsona nepřinesl signifikantní nástroje řešení dluhové krize.³³⁰ Situace tak ukázala, že je potřeba hledat komplexnější řešení, jež by podle zmíněného Dinana i Tsoukalise přineslo v rámci Evropské ekonomické a měnové unie, větší posílení ekonomické složky za účelem záchrany té monetární. A zde se opět dostáváme k návrhům Angely Merkelové, jejíž vize obsahovaly prvek ekonomické koordinace. Otázkou je, který orgán by měl ekonomickou koordinaci za účelem záchrany společné měny vykonávat. Podle Balassova modelu ekonomické integrace by konečný dohled a autoritu měl zastávat supranacionální orgán. A zřejmě ani německá kancléřka by se tomuto nebránila.³³¹ Opačná byla ale v tomto ohledu pozice Sarkozyho, který jak bylo výše zmíněno, zastával spíše koncept mezivládní spolupráce a také stál za vytvořením euro summitu. Pakliže navíc vezmeme v potaz, že se má jednat primárně o záchranu eura, tak role Komise či jiné unijní instituce, které zastupují všechny státy včetně těch, které společnou měnu dosud nepřijaly, by nemusela být adekvátní situací. Navíc Komise či jiná nadnárodní

³²⁹ Podobně tento problém vnímá i Jacques Delors, který v interview pro Daily Telegraph z prosince 2011 tvrdí, že nedostatečnou politickou kontrolou byl projekt eura negativně ovlivněn již od samého počátku. Tuto kontrolu však spatřuje spíše v nadnárodní autoritě nežli v jednotlivých státech.

Jacques Delors interview: Euro would still be strong if it had been built to my plan. In: The Daily Tepegraph. (2.12.2011).

<http://www.telegraph.co.uk/finance/financialcrisis/8932640/Jacques-Delors-interview-Euro-would-still-be-strong-if-it-had-been-built-to-my-plan.html> (21.6.2013).

³³⁰ HODSON, D.: *The EU Economy: The Eurozone in 2010*. s. 241.

³³¹ To se projevilo také při návrzích Rozpočtového paktu, kdy Merkelová poznamenala, že by to mělo přinést větší pravomoci Komisi, Evropskému parlamentu i Evropskému soudnímu dvoru.

DESMOND, Dinan: *Governance and Institutions: Impact of the Escalating Crisis*. s. 90.

instituce s výjimkou Evropské centrální banky sama o sobě nemůže přijímat závazná opatření pro členské státy, aniž by návrh neprošel legislativním procesem

V tomto ohledu se jeví jako mnohem vhodnější řešení rozšíření kompetencí Evropské rady či euro summitu, které by pak mohly tvořit efektivní nástroj řešení problémů vyplývajících jednak z ekonomické krize, ale také nedostatečné politické kontroly Evropské ekonomické a měnové politiky. Díky tomu by pak Evropská rada či euro summity představovaly prostředek nového integračního dynamismu, který by měl potenciál ovlivnit budoucí směřování Evropské unie.

Závěr

Předmětem této diplomové práce byl výzkum změn Evropské rady v kontextu Lisabonské smlouvy a současné ekonomické krize. Téma tak pokrývalo aktuální otázky spojené s vývojem této instituce mezivládní spolupráce na vrcholné politické úrovni, přičemž byla zohledněna také role ostatních unijních aktérů a jednotlivých členských států ve vztahu ke zkoumanému jevu. Získané poznatky byly následně využity v návaznosti na jednotlivé cíle práce a snahu o nalezení odpovědí na výzkumné otázky.

Primárním cílem výzkumného procesu byla analýza změn, k nimž dochází v rámci Evropské rady v souvislosti s přijetím Lisabonské smlouvy a řešením ekonomické krize. V rámci cíle práce byly proto zohledněny také prvky mezistátního vyjednávacího procesu, ale i vývoj této instituce a důvody jejího vytvoření. To vše za účelem zachycení možné tendence dlouhodobějšího směřování vývoje Evropské rady, která následně pomáhala analyzovat její současný dynamismus v návaznosti na změny plynoucí z Lisabonské smlouvy a ekonomické krize.

V souladu s cílem práce byly formulovány celkem čtyři výzkumné otázky. První z nich byla považována za výzkumnou otázku primární, neboť předmětem v tomto případě byla snaha nalézt odpověď na to: *Jakým způsobem změny které přinesla Lisabonská smlouva a ekonomická krize ovlivnily vývoj Evropské rady a s ní souvisejícího mezivládního principu rozhodování na nejvyšší politické úrovni v rámci Unie?* Druhá výzkumná otázka navazovala na první, přičemž cílem bylo prokázat zda: *Byly případné změny Evropské rady zapříčiněny spíše Lisabonskou smlouvou, nebo si je ve větší míře vynutila až nutnost řešit následky ekonomické krize v Unii?* Třetí výzkumná otázka se zaměřovala na úlohu krizových období při vytvoření a následném procesu formování Evropské rady. Účelem bylo prokázat: *Jakou úlohu hrála krizová období v procesu formování Evropské rady a s ní souvisejícího mezivládního prvku rozhodování na nejvyšší politické úrovni?* Cílem závěrečné výzkumné otázky byla snaha zjistit: *Zdali může proces*

formování Evropské rady ukázat na nějakou příčinnou tendenci či směřování evoluce této instituce, které by pomohlo objasnit současný vývoj? V návaznosti na tyto výzkumné otázky a samotný cíl práce pak byly formovány jednotlivé části práce, které odrážely celkový proces analýzy tohoto zvoleného tématu.

První část práce se zabývala okolnostmi vytvoření a vývoje Evropské rady s cílem posoudit úlohu krizové situace ať již politické či ekonomické povahy v tomto procesu. Tím tak tato část odpovídala zejména snaze nalézt odpovědi na dvě posledně jmenované výzkumné otázky. Na základě analýzy pak bylo zjištěno, že krizová situace ovlivňující určitým způsobem integrační proces působí jako akcelerátor vývoje. V tomto ohledu se jako klíčová ukázala zejména situace z první poloviny sedmdesátých let, kdy se v rámci tehdejšího Společenství spojila dlouhodobá stagnace s krizovým vývojem způsobeným koncem Bretton-woodského měnového systému a následnými ropnými šoky. Samotná krize však byla spíše nutnou podmínkou, nikoliv však postačující.

Úlohu v tomto případě hrál také nerovnoměrný vnitřní dynamismus integrace. Tím docházelo k vytváření jakýchsi mezer, kdy integrace ekonomická nebyla doprovázena dostatečnou politickou integrací, což se s nástupem krizové situace projevilo jako klíčový faktor, neboť se tvář v tvář komplexním politickoekonomickým problémům tehdejší nadnárodní instituce ukázaly jako bezmocné. Posledním významným aspektem formování Evropské rady se stal samotný vyjednávací proces, který tak do velké míry potvrdil Moravcsikův liberálně intergovernmentalistický koncept mezivládního vyjednávání, kde podstatnou roli hrála vzájemná distribuce zisků, jednotlivé koalice a mimo to i neformální povaha vyjednávacího procesu.

V závěru první části práce byla pozornost věnována úloze Evropské rady v integračním procesu a také samotná její institucionalizaci. Účelem zde byla snaha nalézt možnou vývojovou tendenci či z institucionalistického hlediska tzv. *path-dependency*, která by mohla napomoci při analýze současné situace. Byla tak prokázána role etablované Evropské rady jako

politického vedení, které je schopné dostatečně zastřešit proces evropského sjednocování. Zejména v prvních letech fungování Evropské rady byly však patrné občasně kompetenční spory s nadnárodními orgány tehdejšího Společenství, jako byla především Komise. Vzájemnou koexistenci supranacionálního prvku a mezivládního rozhodování ne nejvyšší politické úrovni přinesl až Jednotný evropský akt, kdy již v rámci jeho vytváření byly striktně oddělné role Evropské rady jako vyjednávacího orgánu a naproti tomu Komise s převážně iniciační funkcí.

V neposlední řadě byla také prokázána úloha Evropské rady jako mechanismu řešení krize. Situace z první poloviny sedmdesátých let se mimo jiné též díky Evropské radě stabilizovala, přičemž tento orgán využil i další úlohu, která mu byla svěřena a to potenciál významným způsobem ovlivňovat směřování integračního procesu. Díky tomu byla zahájena příprava takových klíčových projektů, jako byla měnová unie či politická spolupráce. Dá se tak říci, že Evropská rada našla po jistých počátečních komplikacích své místo a úlohu, díky čemuž postupně směřovala k plné institucionalizaci.

Výzkum první části práce přinesl poznatky, které se týkaly zejména role Evropské rady a důvodů jejího vytvoření. Tyto poznatky byly následně využity i v rámci části druhé, kde již byla hlavním cílem analýza dopadů změn zavedených Lisabonskou smlouvou na fungování a úlohu Evropské rady. Tato snaha korespondovala s cílem odpovědět na první a druhou výzkumnou otázku této práce. V tomto ohledu tato část přinesla pouze odpovědi částečné, neboť do jejich úplnosti stále scházela třetí část výzkumu, která jej měla konečně uzavřít.

Pro pochopení rozsahu a důsledků veškerých změn, které přinesla Lisabonská smlouva, bylo nejprve třeba náležitě zohlednit význam návrhu Ústavní smlouvy, která se svým charakterem vymykala dosavadnímu reformám integračního procesu. Důležité bylo, že po krachu její ratifikace po neúspěšných referendech ve Francii a Nizozemsku to byla právě Evropská rada prostřednictvím svého tehdejšího předsednictví, která znovu iniciovala nový integrační proces. Ten byl postaven na základech Ústavní smlouvy,

neboť panovala obava z dalšího možného neúspěchu. Díky tomu bylo klíčové na rozdíl od ratifikačního procesu spíše samotné vyjednávání. To ukázalo na problémy vyplývající z vysokého počtu členských států, což se v rámci vyjednávání projevilo zejména v případě Polska a také České republiky, jejichž požadavky bylo nanejvýš obtížné splnit. Tehdejší německé předsednictví tak přistoupilo k taktice neformálního jednání a bilaterálních schůzek. Pouze díky tomu mohla být nakonec Lisabonská smlouva schválena.

Následná analýza jednotlivých klíčových změn Lisabonské smlouvy ve vztah k Evropské radě, ukázala v první řadě, že její úloha jakožto zastřešujícího politického orgánu Unie odpovědného za směřování integračního procesu zůstala nezměněna. Dále se proces výzkumu zaměřil na změny vyplývající z legalizace Evropské rady. V této souvislosti byl cílem jednak rozsah a význam změn, ale také snaha učít, zda si tato nyní již plnohodnotná instituce stále ponechává prostor k dalšímu dynamismu. Výzkum v této souvislosti přinesl poznatky, že další legalizace je možná, neboť si Evropská rada v rámci smluv stále v porovnání s ostatními institucemi zachovává vysokou míru autonomie. Je však nepravděpodobné, že by ji chtěly jednotlivé členské státy prolomit, což se ukázalo ve třetí části práce.

Vytvoření postu Stálého předsedy Evropské rady znamenalo další signifikantní změnu. Při analýze vztahů stálého předsednictví s jednotlivými členskými státy Evropské rady byl využit koncept *principal-agent theory*, který přinesl cenné poznatky o unikátním charakteru nadnárodního předsedy mezivládní instituce. V tomto ohledu vynikají zejména prvky, jako je tzv. nekompletní kontrakt, který dává stálému předsednictví možnost formovat nový post částečně dle svých vlastních představ, nebo také mechanismy omezení prostoru agenta.

Van Rompuy díky své historické úloze prvního předsedy obratně využívá prvky nekompletního kontaktu, díky čemuž může předsednictví vtisknout svůj osobitý styl, který navíc bude sloužit jako precedent. Ten se v případě Van Rompuye vyznačuje nekonfliktním a konsensuálním jednáním vůči členským státům. V rámci ostatních aktérů je tento vztah poněkud

komplikovanější, o čemž svědčí místy až problematický vztah s předsedou Komise, kde je možnost existence kompetenčního sporu zejména v otázce zastupování Unie navenek

Jako třetí prvek změn byl analyzován soubor hned několika z nich. Díky tomu byl zhodnocen rozsah a důsledek rozšíření hlasování kvalifikovanou většinou, kdy bylo prokázáno, že tato změna není zcela novým prvkem, nýbrž byl přejet z formátu rady, který býval odznačován jako HSG Rada, což byla v podstatě jedna z formací Evropské rady, která však kompetenčně spadala pod Radu ministrů. V tomto ohledu se tedy nejednalo o zcela inovativní postup. Dále zde byla zkoumána role mechanismu tzv. záchranní brzdy, díky čemuž bylo zjištěno, že se nejedná o způsob nadřazení nad judikaturou Evropského soudního dvora. Tento mechanismus je striktně limitovaný na použití v oblasti vnitra a justice v rámci členských států a proto ho nelze považovat za univerzálně platný princip. V samém závěru této části práce byla provedena analýza dopadů změn na pravomoci Evropské rady v souvislosti s fungováním měnové unie. Stejně tak jako v případě hlasování kvalifikovanou většinou, došlo i zde k rozšíření pravomocí Evropské rady na základě zániku HSG Rady. V tomto ohledu se však jedná o pouze o pravomoci jmenovací, čímž je role Evropské rady v rámci měnové unie omezena. Tento fakt vyplývá ze snahy o nezávislost Evropské centrální banky.

Na základě výzkumného procesu třetí části práce pak došlo k celkové syntéze dosud zjištěných poznatků a následně tak ke konečnému uzavření výzkumného procesu završeného nalezením odpovědí na zkoumané otázky. V této části bylo předně zjištěno, že sama úloha Evropské rady nedoznala v souvislosti s řešením ekonomické krize žádných znatelných změn. Stále byla hlavním určovatelem integračního procesu, politickým zastřešením Unie a také nepsaným mechanismem na řešení krizí. A právě tento aspekt způsobil, že její reálná role ještě více stoupla. Na druhou stranu nebyla jediným aktérem. V rámci řešení krizové situace se také projevila úloha Evropské centrální banky a též Komise. Evropské radě se však rozhodovacím potenciálem nemohly rovnat.

Výzkum zde také ukázal na roli euro summitu jako na další alternativní mechanismus řešení krizových otázek spjatých s fungováním společné měny. V tomto ohledu však byly také prokázány negativní konsekvence, které vytvoření tohoto neformálního orgánu má na státy mimo eurozónu. Tím tak byla potvrzena existence reálné možnosti vytvoření skutečné více rychlostní Unie, kde by se rozdíly mohly prohlubovat spolu s tím, jak velký je integrační potenciál tohoto orgánu akcelerovaný současnou ekonomickou krizí.

Následně byly předmětem analýzy jednotlivé změny, na nichž byl zkoumán důsledek ekonomické krize. Bylo tak zjištěno, že v rámci využitého konceptu legalizace Evropská rada v souvislosti s ekonomickou krizí neprodělala žádné výraznější změny a to jak po stránce formalizované legalizace, tak i té neformalizované. Stálý předseda naproti tomu prodělal výraznou změnu tím, že byl potvrzen také do role předsedy euro summitu. Díky tomu došlo k personálnímu propojení předsednictví s Evropskou radou, což ještě více dokládá důležitost mezivládní spolupráce na nejvyšší úrovni a jejího integračního potenciálu. Výzkum orgánu euro summitu v mnohém čerpal z analýzy stálého předsednictví. Na rozdíl od ostatních zde zkoumaných prvků však nebyl výrazně ovlivněn dopady Lisabonské smlouvy. Větší dynamismus tak koncept euro summitu zaznamenává až v souvislosti s ekonomickou krizí. V závěru této části práce pak bylo cílem zohlednit možný budoucí vývoj Evropské rady a vrcholné mezivládní spolupráce v kontextu postupné konvergence politické a ekonomické integrace. Díky tomu lze tvrdit, že vývoj Evropské rady a vrcholné politické spolupráce v Unii nebyl dosud završen.

Celkový výzkum nakonec splnil očekávání cíle práce, kdy byly jednotlivé změny Evropské rady v kontextu Lisabonské smlouvy a ekonomické krize podrobeny detailní analýze. Na samotný závěr tak lze říci, že ve vztahu k Evropské radě měla větší důsledky Lisabonská smlouva, která dovršila začlenění Evropské rady do institucionálního rámce Evropské unie, což spolu s tím znamenalo přijetí dosud nejrozsáhlejšího objemu změn od vzniku Evropské rady. Na druhé straně však ani tato legalizace její vývoj nezavršila. Implementace nových změn jako bylo například vytvoření postu

Stálého předsedy Evropské rady společně s důsledky ekonomické krize, vytvořily klima, které vneslo do unijního systému nastaveného Lisabonskou smlouvou nový dynamismus. Řešení krize navíc klade důraz na politickou spolupráci na vrcholné úrovni. Vlivem toho tak Evropská rada zažívá v poslední době růst důležitosti, což spolu s tím znamená, že současné nastavení pravidel této instituce zaznamenává určitý posun nad rámec Lisabonské smlouvy. Lze tak sledovat stejně jako v době jejího vytvoření, snahu upevnit politickou kontrolu nad ekonomickými prvky integrace. Právě dnešní situace je díky tomu velmi podobná okolnostem samotného vzniku Evropské rady. S nadsázkou tak lze říci, že integrační proces připomíná pohyb dvou tektonických desek, které se navzájem ovlivňují a kdy posun v ekonomické oblasti, vyvolává časem poptávku po posílení té politické. Vývoj Evropské rady jakožto orgánu vrcholné politické spolupráce tak představuje v současné době dynamický prvek, který je schopen ovlivnit samotné směřování procesu evropské integrace.

“Continue, continue, there is no future for the people of Europe other than in union.”

Jean Monnet

Literatura a prameny

Prameny

A new EU economic governance - a comprehensive Commission package of proposals. In: European Commission. Economic and Financial Affairs. http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/eu_economic_situation/2010-09-eu_economic_governance_proposals_en.htm (14.6.2013).

About ESM. In: European stability mechanism website. <http://www.esm.europa.eu/about/index.htm>

Amendments to the Treaty on European Union and to the Treaty Establishing the European Community. In: Eur-lex. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:FULL:EN:PDF> (21.5.2013).

Brussels Showdown: Merkel and Sarkozy Risk Embarrassing Defeat. In: Spiegel online. (28.10.2010). <http://www.spiegel.de/international/europe/brussels-showdown-merkel-and-sarkozy-risk-embarrassing-defeat-a-725835.html> (17.6.2013).

Communication from the Commission to the European Council: A European Economic Recovery Plan. In: European Commission Website. s. 6. http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication13504_en.pdf (14.6.2013).

Conclusions of the European Council (25/26 March 2010) Article 7 In: Council of the European Union. Press Releases. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/113591.pdf (18.6.2013).

Consolidated version of the Treaty on European Union. In: Eur-lex. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:326:0013:0046:EN:PDF> (24.3.2013).

Consultation on a possible framework for the recovery and resolution of nonbank financial institutions. In: European Commission. The EU Single Market. http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/2012/nonbanks_en.htm (14.6.2013).

Debt crisis lays waste to European governments. In: Deutsche Welle (27.4.2012) <http://www.dw.de/debt-crisis-lays-waste-to-european-governments/a-15915310> (14.4.2013).

December 1974. Communique. In: Archive of European Integration. University of Pittsburgh. http://aei.pitt.edu/1740/1/EP_report_436_74.pdf (21. 3. 2013).

Declaration on the occasion of the 50th anniversary of the signature of The treaties of Rome. In: europa.eu http://europa.eu/50/docs/berlin_declaration_en.pdf (15.5.2013).

DOWLING, Siobhán: *The World from Berlin: Poland Blasted for Mentioning the War.* In: Spiegel online. (22.6.2007). <http://www.spiegel.de/international/germany/the-world-from-berlin-poland-blasted-for-mentioning-the-war-a-490178.html> (17.5.2013).

Final communiqué of the Paris Summit (9 and 10 December 1974). In: Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe.

http://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/2acd8532-b271-49ed-bf63-bd8131180d6b/publishable_en.pdf (21.3.2013).

„Fiscal compact" entered into force on 1 January 2013. In: European Council website.
<http://www.european-council.europa.eu/home-page/highlights/fiscal-compact-enters-into-force-on-1-january-2013?lang=en> (15.6.2013).

GOTEV, Georgii: *Delors points the finger at Europe's 'killers'*. In: Euractiv. 29. 3. 2012.
<http://www.euractiv.com/future-eu/delors-points-finger-europes-kil-news-511850>
(2. 5. 2013).

Jacques Delors interview: Euro would still be strong if it had been built to my plan. In: The Daily Tepegraph. (2.12.2011).
<http://www.telegraph.co.uk/finance/financialcrisis/8932640/Jacques-Delors-interview-Euro-would-still-be-strong-if-it-had-been-built-to-my-plan.html> (21.6.2013).

KRÁL, David: *Multi – speed Europe and the Lisbon Treaty - threat or opportunity?* In: Institut pro evropskou politiku EUROPEUM
<http://www.europeum.org/doc/pdf/895.pdf> (16.6.2013).

Laeken Declaration on the Future of the European Union. In: European-convention
<http://european-convention.eu.int/pdf/lknen.pdf> (2.4.2013).

Letter from the Italian Presidency concerning the convening of the IGC. In: Europa.eu
http://europa.eu/scadplus/cig2004/negotiations1_en.htm (3.4.2013).

Lisbon Treaty. In: EUR-Lex.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:FULL:EN:PDF> (19. 3. 2013).

Jean-Claude Juncker on Saving the Euro: 'It Would Be Wrong to Create Taboos. In: Spiegel online. (24.1.2011).
<http://www.spiegel.de/international/europe/jean-claude-juncker-on-saving-the-euro-it-would-be-wrong-to-create-taboos-a-741183-2.html> (28.5.2013).

Merkel preaches federalism to MEPs, warns Britain against EU exit. In: EurActiv (8.11.2012).
<http://www.euractiv.com/euro-finance/merkel-preaches-federalism-meps-news-515920>
(21.6. 2013).

Parliamentary questions. Subject: Incompatibility of the fiscal compact with the Treaty of Lisbon. In: European Parliament website.
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+WQ+E-2013-004867+0+DOC+XML+V0//EN> (15.6.2013).

Presidency Conclusions: Resolution of The European Council on Economic-Policy Coordination in Stage 3 of EMU and on Treaty Articles 109 and 109b. In: European Council website.
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/032a0008.htm
(15.6.2013).

Reform of Europe will not lead to supra-nationality, Sarkozy says. In: Euobserver
<http://euobserver.com/political/114479> (15.6.2013).

Report on European Institutions. In: The Penguin Companion to European Union.
<http://penguincompaniontoeu.com/wp-content/uploads/2012/10/Three-Wise-Men-Report-1979.pdf> (13.4.2013).

- Report from the Presidency of the Convention to the President of the European Council.* In: European-convention
<http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00851.en03.pdf> (2.4.2013).
- Report on the Results of the Conference of Heads of Government Held in Paris on 9 and 10 December 1974.Communique.* In: Archive of European Integration. University of Pittsburgh.
http://aei.pitt.edu/1740/1/EP_report_436_74.pdf (12. 3. 2013).
- RETTMAN, Andrew: *Merkel and Hollande call for full-time euro President.* In: Euobserver (31.5.2013).
<http://euobserver.com/institutional/120328> (2.6.2013).
- Session of the European Council. Copenhagen, 7 and 8 April 1978: Conclusion.* In: Archive of European Integration. University of Pittsburgh.
http://aei.pitt.edu/1440/1/Copenhagen_1978.pdf (21.3.2013).
- SCHOUTHEETE, de Philippe – WALLACE, Hellen: *The European Council.* Research and European Issues, 19, 2002.
- Sweden admits Lisbon Agenda 'failure'.* In: Euractiv. (3.6.2009).
<http://www.euractiv.com/priorities/sweden-admits-lisbon-agenda-fail-news-221962>
 (14.6.2013).
- The European Council. Dublin 10-11 March 1975: Background Information.* In: Archive of European Integration. University of Pittsburgh.
http://aei.pitt.edu/1921/1/Dublin_march_1975_dossier.pdf (9.4.2013).
- The Results of the European Council in Bremen. Bremen 6-7 July 1978.* In: Archive of European Integration. University of Pittsburgh.
http://aei.pitt.edu/1454/1/Bremen_July_1978.pdf (14.4.2013).
- The Single European Act: Article II.* In: European Commission website.
http://ec.europa.eu/economy_finance/emu_history/documents/treaties/singleeuropeanact.pdf (17.4.2013).
- The Treaty of Amsterdam Amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Certain Related Acts.* In: Eurotreaties
<http://www.eurotreaties.com/amsterdamtreaty.pdf> (29.3.2012).
- The Treaty of Lisbon: Implementing the Institutional Innovations.* In: Joint Study CEPS, EGMONT and EPC, In: Centre for European Policy Studies.
<http://www.ceps.eu/book/treaty-lisbon-implementing-institutional-innovations>
 (25.5.2013).
- Treaty Establishing a Constitution for Europe.* In: Concilium-europa.eu
<http://www.consilium.europa.eu/jgcpdf/en/04/cg00/cg00087-re01.en04.pdf> (3.4.2013).
- Treaty on European Union.* In: Eur-lex.
<http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html> (21.5.2013).
- Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community.* In: Eur-lex.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:FULL:EN:PDF>
 (22.5.2013).

Literatura

ABBOTT, W., Kenneth – KEOHANE, O., Robert – MORAVCSIK, Andrew – SLAUGHTER, Anne-Marie – SNIDAL, Duncan: *The Concept of Legalization*. *International Organization* 54, 2000, č. 3.

ASPINWALL, D., Mark – SCHNEIDER, Gerald: *Same menu, separate tables: The institutionalist turn in political science and the study of European integration*. *European Journal of Political Research*, 38, 2000, č. 1.

BARBER, Tony: *The Appointments of Herman van Rompuy and Catherine Ashton*. *Journal of Common Market Studies*, 48, 2010.

BEST, Edward: *After the French and Dutch Referendums: What Is to Be Done?* *Intereconomics*, 40, 2005, č. 4.

BLAVOUKOS, Spyros – BOURANTONIS, Dimitris – PAGOULATOS, George: *A President for the European Union: A New Actor in Town*. *Journal of Common Market Studies*, 45, 2007, č. 2.

BRIBOSIA, Hervé: *The Main Institutional Innovations of the Lisbon Treaty*. In: GRILLER, Stefan – ZILLER, Jacques (eds.): *The Lisbon Treaty: EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?* Wien, Springer-Verlag Wien 2008, 401 s.

BULMER, T., Simon: *The European Council and the Council of the European Union: Shapers of a European Confederation*. *Publius*, 26, 1996, č. 4.

BURGESS, Michael: *Entering the Path of Transformation in Europe. The Federal Legacy of the Schuman Declaration*. *French Politics, Culture&Society*, 29, 2011.

CAFRUNY, W., Alan – RYNER, J., Magnus: *Critical Political Economy*. In: WIENER, Antje – DIEZ, Thomas (Edd.): *European Integration Theory*. Oxford University Press 2009, 346 s.

CARBONE, Maurizio: *National Politics and European Integration. From the Constitution to the Lisbon Treaty*. Edward Elgar Publishing Limited 2010, 243 s.

CRUM, Ben: *Legislative-Executive Relations in the EU*. *Journal of Common Market Studies*, 43, 2003, č. 3.

DEVUYST, Youri: *The Community-Method after Amsterdam*. *Journal of Common Market Studies*, 37, 1999, č. 1.

DE WITTE, Bruno: *The European Treaty Amendment for the Creation of a Financial Stability Mechanism*. *European Policy Analysis*, 6, 2011.

DINAN, Desmond: *Europe Recast: A History of European Union*. Palgrave Macmillan, 2004, 371 s.

DINAN, Desmond: *Governance and Institutions: Implementing the Lisbon Treaty in the Shadow of the Euro Crisis*. *Journal of Common Market Studies*, 49, 2011.

DINAN, Desmond: *Governance and Institutions: Impact of the Escalating Crisis*. *Journal of Common Market Studies*, 50, 2012.

DINAN, Desmond: *Governance and Institutional Developments: Ending the Constitutional Impasse*. *Journal of Common Market Studies*, 46, 2008.

- ELGSTRÖM, Ole (ed.): *European Union Council Presidencies: A comparative perspective*. Routledge 2003, 224 s.
- ELLINAS A., Antonis – SULEIMAN N., Ezra: *Supranationalism in a Transnational Bureaucracy: The Case of the European Commission*. *Journal of Common Market Studies*, 49, 2011.
- FAÍÑA, J., Andrés: *Counterpoint vs. Disharmony in the Constitutional Treaty: a European Paradox*. *Intereconomics*, 40, 2005, č. 4.
- FERREIRA-PEREIRA, C., Laura: *Portugal and the 2007 EU Presidency: A Case of Constructive Bridge-Buildin*. *Journal of Common Market Studies*, 46, 2008.
- GIEGERICH, Bastian – WALLACE, William: *Foreign and Security Policy. Civilian Power Europe and American Leadership*. In: WALLACE, Helen – POLLACK, Mark A. – YOUNG, Alasdair, R. (eds.): *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2010, 597 s.
- HAAS, B., Ernst: *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957*. Notre Dame, University of Notre Dame Press 2004, 568 s.
- HIX, Simon: *Political System of the European Union. Second Edition*. Palgrave Macmillan, 2005, 448 s.
- HIX, Simon – HØYLAND, Bjorn: *The Political System of the European Union. Third Edition*. Palgrave Macmillan 2011, 448 s.
- HODSON, Dermot: *Economic and Monetary Union. An Experiment in New Mode of EU Policy-Making*. In: WALLACE, Helen – POLLACK, Mark A. – YOUNG, Alasdair, R. (eds.): *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press 2010, 597 s.
- HODSON, Dermot: *The EU Economy: The Eurozone in 2010*. *Journal of Common Market Studies*, 49, 2011.
- HODSON, Dermot: *The Eurozone in 2011*. *Journal of Common Market Studies*, 50, 2012.
- HOFFMANN, Stanley: *Obstinante or Obsolete? The Fate of Nation-State and the Case of Western Europe*. *Daedalus*, 95, 1966, č. 3.
- JACKSON, K., James: *The Financial Crisis: Impact on a Response by the European Union*. In: WERTHERS, B., Patrick: *Europe: Financial Crisis and Security Issues*. New York, Nova Science Publishers 2011, 319 s.
- JUDT, Tony: *Poválečná Evropa. Dějiny od roku 1945*. Praha, Slovart 2008, 986 s.
- KAHLER, Miles: *The Causes and Consequences of Legalization*. *International Organization* 54, 2000, č. 3.
- KANTER, Arnold: *The European Defense Community in the French National Assembly: A Roll Call Analysis*. *Comparative Politics*, 2, 1970, č. 2.
- KARLAS, Jan: *Komparativní případová studie*. In: DRULÁK, Petr (ed.): *Jak zkoumat politiku*. Praha, Portál 2008, 336 s.
- KASSIM, Hussein – MENON, Amand: *The principal-agent approach and the study of the European Union: promise unfulfilled?* *Journal of European Public Policy*, 10, 2003, č. 1.
- KIRCHHEIMER, Otto: *France from the Fourth to the Fifth republic*. *Social Research*, 25, 1958, č. 1.

- KOŘAN, Michal: *Role případových studií v mezinárodních vztazích a v politologii*. In: DRULÁK, Petr (ed.): *Jak zkoumat politiku*. Praha, Portál 2008, 336 s.
- KÖNIG, Thomas – DAIMER, Stephanie – FINKE, Daniel: *The Treaty Reform of the EU: Constitutional Agenda-Setting, Intergovernmental Bargains and the Presidency's Crisis Management of Ratification Failure*. *Journal of Common Market Studies*, 46, 2008.
- LADRECH, Robert – WEGS, J., Robert: *Evropa po roce 1945*. Praha, Vyšehrad 2002, 371 s.
- LINDBERG, N., Leon: *The Political Dynamics of European Economic Integration*. Stanford University Press 1963, 367 s.
- MAHER, Imelda – BILLIET, Stijn – HODSON, Dermot: *The principal-agent approach to EU studies: Apply liberally but handle with care*. *Comparative European Politics*, 7, 2009.
- MAJONE, Giandomenico: *Dilemmas of European Integration. The ambiguities and pitfalls of integration by stealth*. Oxford University Press 2005, 272 s.
- MARKS, Gary – HOOGHE, Liesbet – BLANK, Kermit: *European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance*. *Journal of Common Market Studies*, 34, 1996.
- MENON, Amand: *Member States and International Institutions: Institutionalizing Intergovernmentalism in the European Union*. *Comparative European Politics*, 2003, č. 1.
- McGOWAN, Lee: *Theorising European Integration: revisiting neofunctionalism and testing its suitability for explaining the development of EC competition policy?* *European Integration online Papers*, 11, 2007, č. 3.
- MILWARD, S., Alan: *The European Rescue of the Nation-state*. Routledge, London 2000, 488 s.
- MOE, M. Terry: *The New Economics of Organization*. *American Journal of Political Science*, 28, 1984, č. 4.
- MORAVCSIK, Andrew: *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. New York, Cornell University Press 1998, 514 s.
- MORAVCSIK, Andrew – SCHIMMELFENNIG, Frank: *Liberal Intergovernmentalism*. In: WIENER, Antje – DIEZ, Thomas (Edd.): *European Integration Theory*. Oxford University Press 2009, 346 s.
- MOURLON-DRUOL, Emmanuel: *Filling the EEC leadership vacuum? The creation of the European Council in 1974*. *Cold War History*, 10, 2010, č. 3.
- NOTARO, Giovanni: *European Integration and Productivity: Exploring the Early Effects of Completing the Internal Market*. *Journal of Common Market Studies*, 49, 2011, č. 4.
- O' NEILL, Michael: *Rethinking the EU's constitutional order: From constitutionalism by stealth to a pouvoir constituant?* *Studia Universitatis Babeş-Bolyai - Studia Europaea*, 2005, č. 2-3.
- PELKMANS, Jacques: *European Integration. Methods and Economic Analysis. Third Edition*. Edinburgh Gate, Pearson Education Limited 2006, 480 s.
- PIRIS, Jean-Claude: *The Constitution for Europe: A Legal Analysis*. Cambridge University Press 2006, 292 s.

POLLACK, A., Mark: *The New Institutionalisms and European Integration*. In: WIENER, Antje – DIEZ, Thomas (Edd.): *European Integration Theory*. Oxford University Press 2009, 346 s.

ROSAMOND, Ben: *Theories of European Integration*. Palgrave 2000. 240 s.

SEGERS, Mathieu: *De Gaulle's Race to the Bottom: The Netherlands, France and the Interwoven Problems of British EEC Membership and European Political Union 1958-1963*. *Contemporary European History*, 19, 2010, č. 2.

SHAPIRO, P., Susan: *Agency Theory*. *Annual Review of Sociology*, 31, 2005.

SLAPIN, B., Jonathan: *Bargaining Power at Europe's Intergovernmental Conferences: Testing Institutional and Intergovernmental Theories*. *International Organization*, 62, 2008, č. 1.

SKATCH, Cindy: *We the Peoples? Constitutionalizing the European Union*. *Journal of Common Market Studies*, 44, 2005.

STINGELIN, Peter: *Europe and Oil Crisis*. *Current History*, 68, 1975, č. 403.

STARTIN, Nick – KROUWEL, André: *Euroscepticism Re-galvanized: The Consequences of the 2005 French and Dutch Rejections of the EU Constitution*. *Journal of Common Market Studies*, 51, 2013, č. 1.

TALLBERG, Jonas: *Bargaining Power in the European Council*. *Journal of Common Market Studies*, 46, 2008.

THOMPSON, Dennis: *The European Economic Community after the 1965 Crisis*. *The International and Comparative Law Quarterly*, 16, 1967, č. 1.

TSEBELIS, George – GARRETT, Geoffrey: *The Institutional Foundations of Intergovernmentalism and Supranationalism in the European Union*. *International Organization*, 55, 2001, č. 2.

TSOUKALIS, Loukas: *The JCMS Annual Review Lecture. The Shattering of Illusions – And What Next?* *Journal of Common Market Studies*, 49, 2008.

WALL, Stephen: *A Stranger in Europe. Britain and EU from Thatcher to Blair*. Oxford University Press 2008, 240 s.

WALTZ, Kenneth: *Theory of International Politics*. Addison-Wesley Publishing Company 1979, 256 s.

WERTS, Jan: *The European Council*. Amsterdam, Elsevier Science Publishers B. V. 1992, 337 s.

WERTS, Jan: *The European Council*. London, John Harper Publishing 2008, 280 s.

Abstrakt

BUREŠ, Jiří: *Vývoj Evropské rady v kontextu Lisabonské smlouvy a současné ekonomické krize*. Diplomová práce, FF UP 2013.

Magisterská diplomová práce se zabývá analýzou změn Evropské rady v kontextu Lisabonské smlouvy a současné ekonomické krize. Tyto změny jsou zařazeny do širšího rámce vývoje Evropské rady, kdy je kladen důraz taktéž na úlohu principu mezivládního rozhodování na nejvyšší politické úrovni v průběhu evropského integračního procesu. Vlivem toho může být následně určena potenciální míra diskontinuity ve vývoji Evropské rady, která je těmito změnami zapříčiněná. Cílem je tudíž také snaha určit, jak ekonomická krize posunula úlohu Evropské rady a pravidla nastavená Lisabonskou smlouvou.

Výzkum této práce je rozdělen na tři části. První se zaměřuje na důvody vytvoření a následnou úlohu Evropské rady v integračním procesu. Pozornost je při tom věnována zejména její roli jako mechanismu pro řešení krizových situací. Druhá část práce se věnuje samotným změnám vyplývajících z Lisabonské smlouvy. Analyzovány jsou především důsledky institucionalizace Evropské rady a vytvoření postu jejího stálého předsedy. V závěrečné části práce jsou předmětem výzkumu dopady ekonomické krize na úlohu Evropské rady a mezivládního principu rozhodování na nejvyšší politické úrovni. Vlivem krize tak dochází ke změnám nad rámec Lisabonské smlouvy, což může mít konsekvence pro budoucí vývoj Evropské rady, ale i celého integračního procesu.

Klíčová slova: Evropská rada, Lisabonská smlouva, ekonomická krize, změny, vrcholná politická spolupráce, Stálý předseda Evropské rady, mezivládní princip rozhodování, evropská integrace.

Abstract

BUREŠ, Jiří: *Development of the European Council in the context of the Lisbon Treaty and the current economic crisis*. Master thesis, FF UP 2013.

The Master thesis deals with the analysis of changes in the European Council in the context of the Lisbon Treaty and the current economic crisis. These changes are put in the broader context of development of the European Council, where the emphasis is also on the role of the principle of intergovernmental decision-making at the highest political level during the European integration process. This allows to determine the potential level of discontinuity caused by these changes. The aim is therefore to attempt to determine how the economic crisis has shifted the role and the rules of European Council set by the Lisbon Treaty.

The research of this thesis is divided into three parts. The first focuses on the reasons for creation of the European Council and its subsequent role in the integration process. Attention is paid to its role as a potential mechanism for crisis management. The second part deals with the actual changes resulting from the Lisbon Treaty. There are analyzed mainly consequences of the institutionalization of the European Council and the establishment of its permanent presidency. The subject of the final part of this research is the impact of the economic crisis on the role of the European Council. The crisis is changing the rules and the setting of the Lisbon Treaty, which may have consequences for the future development of the European Council, but also the entire integration process.

Keywords: European Council, the Lisbon Treaty, the economic crisis, changes, the supreme political cooperation, President of the European Council, the principle of intergovernmental decision-making, European integration.

Anotace

Jméno a příjmení:	Bc. Jiří Bureš
Katedra:	Katedra politologie a evropských studií
Vedoucí práce:	Mgr. Markéta Šustková, Ph.D.
Rok obhajoby:	2013

Název práce:	Vývoj Evropské rady v kontextu Lisabonské smlouvy a současné ekonomické krize
Název v angličtině:	Development of the European Council in the context of the Lisbon Treaty and the current economic crisis
Anotace práce:	Magisterská diplomová práce se zabývá analýzou změn Evropské rady v kontextu Lisabonské smlouvy a současné ekonomické krize. Zkoumané změny jsou zařazeny do širšího rámce vývoje této instituce, kdy je kladen důraz na úlohu principu mezivládního rozhodování na nejvyšší politické úrovni v průběhu evropského integračního procesu. Díky tomu může být následně určena potenciální míra diskontinuity, neboli posunu ve vývoji Evropské rady. Cílem je tudíž také snaha určit, jak ekonomická krize ovlivnila úlohu Evropské rady a pravidla nastavená Lisabonskou smlouvou.
Klíčová slova:	Evropská rada, Lisabonská smlouva, ekonomická krize, změny, vrcholná politická spolupráce, Stálý předseda Evropské rady, mezivládní princip rozhodování, evropská integrace.
Anotace v angličtině:	The Master thesis deals with the analysis of changes in the European Council in the context of the Lisbon Treaty and the current economic crisis. These changes are put in the broader context of development of the European Council with the emphasis on the role of the principle of intergovernmental decision-making at the highest political level during the European integration process. This allows to determine the potential level of discontinuity caused by these changes. The aim is therefore to attempt to determine how the economic crisis has shifted the role and the rules of European Council set by the Lisbon Treaty.

Klíčová slova v angličtině:	European Council, the Lisbon Treaty, the economic crisis, changes, the supreme political cooperation, President of the European Council, the principle of intergovernmental decision-making, European integration.
Přílohy vázané v práci:	Žádné
Rozsah práce:	52 854 slov, 327 083 znaků bez mezer, 380 317 znaků včetně mezer
Jazyk práce:	čeština