



Politický a právní rámec evropské integrace

IVO ŠLOSARČÍK

3., aktualizované vydání



Wolters Kluwer
Česká republika

Vzor citace: ŠLOSARČÍK, I. *Politický a právní rámec evropské integrace*.
Praha : Wolters Kluwer ČR, a. s., 2010, s. 452.

Právní stav publikace je k 15. 11. 2009.

Recenzoval: doc. JUDr. Filip Křepelka, Ph.D.; Mgr. Tomáš Weiss, M.A.

© doc. JUDr. PhDr. Ivo Šlosarčík, LL.M., Ph.D., 2010

ISBN 978-80-7357-471-0

Vydává Wolters Kluwer ČR, a. s., U Nákladového nádraží 6, 130 00 Praha 3 v roce 2010
jako svou 687. publikaci. Odpovědná redaktorka Marie Novotná. Vydání třetí
(Wolters Kluwer ČR, a. s., vydání první). Stran 452. Sazba Cadis. Tisk Serifa.
www.wkcr.cz, e-mail: knihy@wkcr.cz, tel.: 246 040 405, 246 040 444, fax: 246 040 401

Zkratky	11
Úvod – Politický a právní projekt evropské integrace	13
Kapitola I. Inštituce Evropské unie	19
1 Charakter institucionální struktury EU	19
1.1.1 Heterogenita institucí EU	20
1.1.2 Hierarchie institucí Evropské unie	22
1.2 Evropská rada a mezivládní konference na nejvyšší úrovni	23
1.2.1 Charakteristika a role Evropské rady	23
1.2.2 Složení a formace Evropské rady	24
1.2.3 Pravomoci Evropské rady	26
1.3 Rada Evropské unie	30
1.3.1 Charakteristika a role Rady EU	30
1.3.2 Složení a formace Rady EU	30
1.3.3 Rotující a týmové předsednictví Rady EU	37
1.3.4 Pravomoci Rady EU	39
1.4 Evropská komise	44
1.4.1 Charakteristika Evropské komise	44
1.4.2 Složení a kariéra v Evropské komisi	45
1.4.2.1 Kolegium komisářů	45
1.4.2.2 Aparát Evropské komise	50
1.4.3 Vnitřní struktura Evropské komise	57
1.4.4 Pravomoci Evropské komise	59
1.4.4.1 Evropská komise jako dveřník evropské integrace	60
1.4.4.2 Evropská komise dozorce či strážce evropského práva	61
1.4.4.3 Evropská komise jako dělník evropské integrace	61
1.4.4.4 Evropská komise jako diplomat	64
1.4.5 Přijímání rozhodnutí v Evropské komisi	64
1.5 Evropský parlament	66
1.5.1 Charakteristika a vývoj postavení Evropského parlamentu	66
1.5.2 Volby do Evropského parlamentu	66
1.5.3 Vnitřní struktury Evropského parlamentu	74
1.5.3.1 Politické strany a poslanecké skupiny v Evropském parlamentu	74
1.5.3.2 Vnitřní orgány Evropského parlamentu	78
1.5.3.3 Aparát Evropského parlamentu	81
1.5.4 Sídlo Evropského parlamentu	81
1.5.5 Pravomoci Evropského parlamentu	82

1.6	Evropský soudní dvůr, Soud prvního stupně, soud pro veřejnou službu	86
1.7	Evropská centrální banka	86
1.8.	Evropský účetní dvůr	88
1.8.1	Charakteristika Evropského účetního dvora	88
1.8.2	Složení a sídlo Evropského účetního dvora	88
1.8.3	Pravomoci	88
1.9	Hospodářský a sociální výbor a Výbor regionů	89
1.9.1	Charakteristika	89
1.9.2	Složení	89
1.9.3	Pravomoci	90
1.10	Evropský inspektor ochrany údajů	90
1.11	Agentury Evropské unie	91

Kapitola II. Právní systém Evropské unie **94**

2.1	Primární komunitární a unijní právo	94
2.2	Sekundární komunitární a unijní právo	100
2.2.1	Nařízení (regulation)	101
2.2.2	Směrnice (directive)	102
2.2.3	Rozhodnutí (decision)	104
2.2.4	Stanovisko a doporučení (opinion a recommendation)	104
2.2.5	Atypické sekundární normy (akty sui generis) a komunitární soft-law	105
2.2.6	Dohody mezi institucemi EU (interinstitucionální dohody)	107
2.2.7	Listina (Charta) základních práv Evropské unie	108
2.2.8	Sekundární právo v rámci II. a III. pilíře EU (unijní sekundární právo)	109
2.2.9	Mezinárodní smlouvy uzavírané ES/EU	111
2.3	Tvorba primárního práva (Evropský „ústavodárný proces“)	115
2.3.1	Změny zřizovacích smluv	115
2.3.2	Přijímání smluv o přistoupení nových států	118
2.4	Tvorba sekundárního komunitárního a unijního práva (evropský legislativní a správní proces)	120
2.4.1	Případová studie I: Přijímání „čokoládové směrnice“	123
2.4.1.1	Časový rámec přijímání směrnice	123
2.4.1.2	Co přijetí směrnice předcházelo (kontext přijímání směrnice)	124
2.4.1.3	Příprava textu směrnice	124
2.4.1.4	Posudek Hospodářského a sociálního výboru	126
2.4.1.5	Jednání v Evropském parlamentu (první čtení) a reakce Evropské komise	126
2.4.1.6	Jednání v Radě EU	126
2.4.1.7	Další fáze jednání v Evropském parlamentu (II. čtení)	128
2.4.1.8	Podpis a zveřejnění směrnice a běh implementační lhůty	129
2.4.2	Případová studie II: Vyjednávání „Bolkensteinovy“ směrnice o službách	129
2.4.2.1	Návrh směrnice: Výchozí situace a Bolkensteinův návrh v Evropské komisi	129
2.4.2.2	Reakce veřejnosti a intervence Evropské rady	131

2.4.2.3	První čtení směrnice v Evropském parlamentu	132
2.4.2.4	Reakce EK a jednání v Radě EU	133
2.4.2.5	Druhé čtení směrnice v EP a dokončení vyjednávání	133
2.5	Systémové vlastnosti komunitárního a unijního práva	135
2.5.1	Zásada přednosti komunitárního práva (zásada supremace)	135
2.5.2	Zásada přímého účinku	138
2.5.3	Subsidiarita	143
2.5.4	Princip loajální spolupráce	145
Kapitola III.	Soudní systém Evropské unie	147
3.1	Charakteristika soudního systému Evropské unie	147
3.2	Složení a struktura soudů Evropské unie	151
3.3	Druhy řízení a rozhodovací pravomoci soudů EU	160
3.3.1	Dozorčí žaloba (žaloba pro porušení Smlouvy)	161
3.3.1.1	Smysl a průběh řízení	161
3.3.1.2	Kdo je žalovaný	164
3.3.1.3	Výsledek dozorčí žalovy	166
3.3.2	Žaloba na neplatnost	173
3.3.2.1	Charakter žaloby na neplatnost	173
3.3.2.2	Kdo a kdy může žalobu na neplatnost iniciovat	176
3.3.2.3	Výsledek žaloby na neplatnost	179
3.3.3	Žaloba na nečinnost	182
3.3.4	Předběžná otázka	183
3.3.4.1	Smysl a charakter předběžné otázky	183
3.3.4.2	Čeho se může předběžná otázka týkat?	184
3.3.4.3	Kdo pokládá předběžnou otázku?	187
3.3.4.4	Časový účinek odpovědi na předběžnou otázku	188
3.3.4.5	Zvláštní druhy předběžných otázek	189
3.3.5	Řízení o stanovení (mimosmluvní) odpovědnosti ES	192
3.3.6	Posudky Evropského soudního dvora na mezinárodní smlouvy	194
3.4	Aktivity vnitrostátních soudů členských států	195
3.4.1	Odpovědnost státu za škody způsobené porušením komunitárního práva	196
3.4.2	Prolomení zásady res iudicata	199
Kapitola IV.	Členské státy a evropská integrace	202
4.1	Role členských států v evropské integraci: spolupráce i rebelie	202
4.2	Francouzská republika	204
4.2.1	Nejvyšší francouzské soudy a evropská integrace	205
4.2.2	Francouzská Ústavní rada a změny primárního práva EU	207
4.2.3	Francouzská „evropská“ referenda	208
4.3	Spolková republika Německo	208
4.3.1	Sága „Solange“	209
4.3.2	Maastrichtský rozsudek Spolkového ústavního soudu	210
4.3.3	Spolkový Ústavní soud a právo EU v současnosti	211
4.4	Irská republika	212
4.4.1	Ústavní zakotvení irského členství v EU – ústavní text, soudní moc a referenda	213

4.4.2	Evropská integrace a irský zákaz umělého přerušení těhotenství	214
4.4.3	Irská referenda o Smlouvě z Nice a Lisabonské smlouvě	215
4.4.3.1	Referenda o Smlouvě z Nice	215
4.4.3.2	Irská referenda o Lisabonské smlouvě	217
4.5	Česká republika	219
4.5.1	Ústavní rámec českého členství v Evropské unii	219
4.5.2	Koordinace evropské agendy v České republice	221
4.5.3	Ústavní soud a evropská integrace	224
4.5.3.1	Kauza „cukerné kvóty“	224
4.5.3.2	Kauza „eurozatykač“	225
4.5.3.3	Ústavní soud a přezkum Lisabonské smlouvy	228

Kapitola V. Volný pohyb zboží **231**

5.1	Smysl a komunitární rámec pravidel pro volný pohyb zboží	231
5.2	Odstranění celních poplatků za pohyb zboží mezi státy EU a zavedení jednotného celního režimu pro obchod se zbytkem světa (celní unie)	234
5.3	Odstranění jiných poplatků spojených s přechodem zboží přes hranici (odstranění dávek s účinkem rovnocenným clům)	235
5.4	Odstranění daňové diskriminace výrobků z jiných států EU	236
5.5	Zákaz kvantitativních omezení (kvót) na dovoz a vývoz zboží mezi státy EU	240
5.6	Zákaz opatření s účinkem rovnocenným kvantitativním omezením dovozu a vývozu	241
5.7	Výjimky ze zákazu kvantitativních omezení a opatření s rovnocenným účinkem	247
5.8	Úprava státních monopolů obchodní povahy	253
5.9	Omezení veřejných podpor soukromým subjektům	254
5.10	Úprava zadávání veřejných zakázek	256

Kapitola VI. Volný pohyb osob **264**

6.1	Rámec a motivace volného pohybu osob v EU	264
6.2	Volný pohyb ekonomicky aktivních osob (pracovníků)	266
6.2.1	Definice „pracovníka“ v komunitárním právu	266
6.2.2	Zákaz diskriminace	267
6.2.3	Uznávání diplomů	272
6.2.4	Koordinace systémů sociálního zabezpečení	276
6.2.5	Komunitární pracovní právo	277
6.2.6	Zákaz jiných forem diskriminace	278
6.5	Volný pohyb ekonomicky neaktivních osob	281
6.5.1	Práva rodinných příslušníků	281
6.5.2	Studenti	283
6.5.3	Důchodci	284
6.6	Do neprobádaných vod: občanství EU	285
6.7	Výjimky z volného pohybu osob	287

6.7.1	Ochrana veřejného pořádku a bezpečnosti	287
6.7.2	Ochrana veřejného zdraví	289
6.7.3	Aktivita spojené s výkonem veřejné moci	289
6.7.4	Přechodná období pro pohyb pracovníků	290
6.8	„Volný“ pohyb neobčanů EU	291
6.9	Svoboda usazování	294
Kapitola VII. Volný pohyb služeb		299
7.1	Vymezení volného pohybu služeb	299
7.2	Zákaz diskriminace ve volném pohybu služeb	300
7.3	Výjimky z volného pohybu služeb	302
7.4	Volný pohyb služeb placených z veřejných zdrojů	303
7.5	Komunitární úprava sektorových služeb a průřezová „Bolkensteinova“ směrnice	305
Kapitola VIII. Volný pohyb kapitálu		308
8.1	Důvody a formy komunitárních pravidel pro volný pohyb kapitálu	308
8.2	Zákaz omezení pohybu kapitálu podle komunitárního práva	309
8.3	Výjimky z volného pohybu kapitálu	311
8.4	Politicky citlivé otázky volného pohybu kapitálu	313
8.4.1	„Zlaté akcie“ a volný pohyb kapitálu	313
8.4.2	Nabývání nemovitostí občany cizích států EU	315
Kapitola IX. Evropská politika ochrany spotřebitele		318
9.1	Vývoj, metody a důvody komunitární politiky ochrany spotřebitele	318
9.2	Stanovení standardů pro jakost, složení a bezpečnost výrobků (technická harmonizace)	319
9.3	Ochrana právních zájmů spotřebitele	323
9.4	Regulace reklamy	326
Kapitola X. Mediální právo a politika EU		330
10.1	Nejasné hranice mediální politiky EU	330
10.2	Kontrola televizního vysílání	330
10.3	Obsah televizního vysílání	333
10.4	Regulace obchodních sdělení (reklama, sponzování, umístění produktu) ve vysílání	334
10.5	Politicky citlivé otázky televizního vysílání	338
Kapitola XI. Evropská spolupráce v oblasti vnitřní bezpečnosti (Evropský prostor svobody, spravedlnosti a bezpečnosti)		341
11.1	Důvody a struktura evropské spolupráce v oblasti vnitřní bezpečnosti	341
11.2	Schengenský systém	346
11.2.1	Vývoj Schengenského systému	346
11.2.2	Podstata Schengenského systému	349

11.3. Současná úprava vízové, azylové, přistěhovalecké politiky a soudní spolupráce v netrestněprávních oblastech	354
11.3.1 Vízová politika	355
11.3.2 Azylová politika	359
11.3.3 Přistěhovalecká politika	362
11.3.4 Soudní spolupráce v netrestních věcech	364
11.4 Policejní a soudní spolupráce v trestních věcech	364
11.4.1 Důvody a formy dopadu evropské integrace na trestní právo	364
11.4.2 Prolínání komunitární regulace a trestní právo	366
11.4.3 Harmonizace hmotného práva členských států pomocí unijního a komunitárního práva	367
11.4.4 Mechanismus vzájemného uznávání v trestním právu a procesní trestní právo členských států	369
11.4.5 Policejní spolupráce	377
Kapitola XII. Zahraniční aktivity Evropské unie	383
12.1 Rámec a struktura vnějších aktivit EU	383
12.1.1 Pravomoci ES/EU mimo vnější hranice EU	383
12.1.2 Formy aktivit ES/EU v oblasti vnějších vztahů	385
12.2 Společná obchodní politika	390
12.2.1 Podstata Společné obchodní politiky	390
12.2.2 Celní unie	392
12.2.3 Ostatní pravidla regulující dovoz a vývoz zboží z EU	394
12.2.4 Mezinárodní spory spojené se Společnou obchodní politikou EU	395
12.3 Vnější dopady ostatních politik I. a III. pilíře EU	399
12.3.1 Doprava	399
12.3.2 Ochrana životního prostředí a změny klimatu	400
12.3.4 Rybolov	401
12.3.5 Vnitřní bezpečnost (Evropský prostor spravedlnosti, svobody, bezpečnosti)	402
12.4 Společná zahraniční a bezpečnostní politika Evropské unie (II. pilíř EU)	402
12.4.1 Právní a institucionální rámec Společné zahraniční a bezpečnostní politiky	402
12.4.2 Společná zahraniční a bezpečnostní politika v praxi	409
12.5 (Vybrané) Státy a regiony se zvláštním vztahem k Evropské unii	414
12.5.1 Evropský hospodářský prostor a Švýcarsko	414
12.5.2 Turecko	415
12.5.3 Západní Balkán (Chorvatsko, Srbsko, Černá Hora, Bosna, Makedonie, Kosovo, Albánie)	417
12.5.4 Východní partnerství	417
12.5.5 Státy ACP (Afrika, Karibik, Pacifik) a ostatní rozvojové země	418
Srovnávací tabulky číslování SEU a SFEU podle Lisabonské smlouvy	421
Rejstřík	449

Evropská unie

Zkratky

ACP	státy ze subsaharské Afriky, karibské a pacifické oblasti
CCP/SOP	Společná obchodní politika
CFP/SRP	Společná rybolovná politika
CITES	Washingtonská úmluva o ochraně ohrožených druhů živočichů a rostlin
COCON	Pracovní skupina pro konzulární záležitosti
COPS/PSC	Politický a bezpečnostní výbor
COREPER	Výbor stálých zástupců
COSAC	Konference výborů pro evropské záležitosti parlamentů EU
ECB	Evropská centrální banka
ECOFIN	Rada pro ekonomické a finanční záležitosti
EEAS	Evropská služba pro vnější činnost
EHP/EEA	Evropský hospodářský výbor
EK	Evropská komise
EP	Evropský parlament
EPSO	Evropský úřad pro výběr personálu
ERA	Evropská agentura pro výzkum
ES	Evropské společenství
ESCB	Evropský systém centrálních bank
ESLP	Evropský soud pro lidská práva
ESD	Soudní dvůr ES
EU	Evropská unie
EÚLP	Evropská úmluva o lidských právech
EUMC	Vojenský výbor EU
EURODAC	Databáze otisků prstů žadatelů o azyl
Europol	Evropský policejní úřad
EZR	Evropský zatýkací rozkaz
FAC	Rada pro vnější vztahy
FRONTEX	Evropská pohraniční agentura
GAC	Rada pro všeobecné záležitosti
GAERC	Rada pro všeobecné záležitosti a vnější vztahy
MSD	Mezinárodní soudní dvůr

MTS	Mezinárodní trestní soud
OLAF	Evropský úřad pro boj proti podvodům
RABIT	Pohraniční jednotky rychlé reakce
Rada	Rada EU
RAPEX	Systém rychlé výměny informací o nebezpečných výrobcích
SEU	Smlouva o EU
SFEU	Smlouva o fungování EU
SIS	Schengenský informační systém
SOLVIT	Systém řešení problémů na vnitřním trhu
SOO	Světová obchodní organizace
Soud ESVO	Soud Evropského sdružení volného obchodu
SPS	Soud prvního stupně
SZBP	Společná zahraniční a bezpečnostní politika Evropské unie
UNCLOS	Úmluva OSN o mořském právu

Úvod – Politický a právní projekt evropské integrace

Kniha „Politický a právní rámec evropské integrace“ vznikla na půdě Jean Monnet Centre of Excellence Institutu mezinárodních studií Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy pro potřeby kurzů evropské integrace a evropského práva přednášených na akademické půdě a v rámci programů vzdělávání české státní správy. Třetí vydání této knihy bylo dokončováno na podzim roku 2009.

Podzim 2009 je z pohledu evropské integrace velice zajímavým obdobím. Mělo by během něj dojít k rozhodnutí o složení nové Evropské komise, ale zejména k dokončení ratifikace Lisabonské smlouvy. Následovat by pak mělo obsazení nových funkcí ustavených podle Lisabonské smlouvy (stálý předseda Evropské rady, vysoký představitel EU pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku) a doladování institucí Lisabonskou smlouvou upravených jen rámcově.

Změny podle Lisabonské smlouvy budou o to důležitější, že je tato reforma pravděpodobně na dlouhou dobu poslední „velkou“ změnou smluvního rámce EU. Jednání o reformě právního rámce Evropské unie, která probíhají již od roku 2001 (Laekenská deklarace, Konvent o budoucnosti EU, dojednání Smlouvy o Ústavě pro Evropu, referenda ve Francii a Nizozemsku, „období reflexe“, vyjednávání a přijetí Lisabonské smlouvy, první referendum v Irsku, vyjednávání „irského balíčku“, druhé referendum v Irsku) již elity členských států dosti unavilo a nelze očekávat, že by zamýšlely zahájit podobný proces znovu někdy v příštích letech.

Třetí vydání této knihy již změny evropského integračního rámce podle Lisabonské smlouvy zahrnuje. Popis a analýza postlisabonského režimu je zahrnuta průběžně do textu, tam, kde je to vhodné a neruší to přehlednost textu. Systematičtější změny podle Lisabonské smlouvy jsou pak soustředěny do rámečků umístěných do jednotlivých kapitol. Text knihy používá „předlisabonské“ číslování článků smluv; na konci publikace je pak zařazena srovnávací tabulka číslování podle „předlisabonské“ SES a SEU a číslování podle SEU a SFEU po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost.

Struktura knihy a hlavní témata

Prvá část publikace se zabývá oblastí, kterou bychom mohli nazvat „ústavní systém Evropské unie“, a zahrnuje kapitoly věnované institucím (kapitola

1), právním normám, jejich systémovým vlastnostem a normotvornému procesu (kapitola 2), soudnímu systému EU (kapitola 3) a chování vybraných členských států v Evropské unii (kapitola 4). Druhá část knihy je věnovaná „ekonomické ústavě EU“ a zahrnuje kapitoly věnované volnému pohybu zboží (kapitola 5), osob (kapitola 6), služeb (kapitola 7) a kapitálu (kapitola 8). Na konci kapitoly o volném pohybu zboží je také zařazena sekce o politice ochrany hospodářské soutěže v EU. Navazují kapitoly zaměřené na několik „sektorových“ politik – ochranu spotřebitele (kapitola 9), mediální politiku (kapitola 10) a evropskou spolupráci v oblasti vnitřní bezpečnosti (kapitola 11). U všech sektorových politik je demonstrována provázanost a podmíněnost jinými oblastmi evropské integrace, zejména vytvářením vnitřního trhu. Publikaci uzavírá kapitola věnovaná vnějším aktivitám EU (kapitola 12).

Kromě popisu a analýzy existujících prvků evropské integrace v příslušné oblasti prochází celou publikací několik společných témat:

- Napětí mezi právní a politickou dimenzí evropské integrace. Na mnoha místech publikace bude zřejmé, že se někdy rozchází formální pravidla EU a politická praxe, která je obklopuje. Velice zajímavé bude např. pozorovat dopady ekonomické krize z let 2008–2009 na evropskou integraci – ekonomické problémy mohou vést členské státy k větší ochotě chránit vlastní ekonomiku i za cenu porušování pravidel EU, ale také mohou jasněji demonstrovat výhody ekonomické a politické integrace (dobrým příkladem je Irská republika) a vést k rozvoji nových iniciativ na úrovni EU (např. dohled nad akciovými trhy).
- Omezující vliv evropské integrace na autonomii rozhodování členských států a zároveň snaha členských států využít evropské integrace jako nástroje pro zvýšení efektivity hájení svých zájmů, tentokrát na úrovni celé EU.
- Kombinace prvků pozitivní a negativní integrace v EU. Označení „negativní“ a „pozitivní“ integrace nejsou hodnotící (pozitivní integrace jako „lepší“ forma integrace), ale pouze odkazují na odlišnou míru (ne)aktivity členského státu, která je vyžadována. „Negativní“ integrace je založena na odbourávání překážek pro obchodování, mobilitu a komunikaci mezi členskými státy (zbytek je ponechán na aktivitě soukromých hráčů), zatímco „pozitivní“ integrace je založena na sjednocování standardů pro soukromé objekty nebo vytváření nových institucí na evropské úrovni.
- Dopad rozšíření EU. Po rozšíření zmizela vůči novým členům EU „kondicionalita“, kterou mohly orgány EU a staré členské státy ovlivňovat jejich chování. Na novou situaci si musely zvyknout jak nové členské státy (místo přebírání standardů EU mají autonomní roli při tvorbě komunitární a unijní politiky), tak instituce EU (více hráčů, nové zájmy, komplikovanější hledání konsensu).
- Jednotnost a flexibilita v EU. Základním principem evropské integrace je homogenita integračního procesu a jednotnost obsahu práv a povinností

vyplývající z práva EU pro všechny členské státy. Neexistují zde formálně členské státy „první“ nebo „druhé“ kategorie a (ne)respektování rovnosti členských států se stalo obzvlášť citlivou otázkou po rozšíření EU v letech 2004 a 2007. Paralelně k principu homogenity však byl v procesu evropské integrace vždy přítomen (i když se projevoval mnohem tišším hlasem) také princip diferenciace a flexibility. V současnosti se v EU objevují prvky flexibility „šité na míru“ konkrétní skupině států (výjimky pro Velkou Británii, Irsko, Dánsko nebo ČR v různých oblastech evropské integrace), „polootvřené“ skupiny států s vyšší mírou integrace (eurozóna, Schengenský systém), přechodná období a přechodné režimy vyjednané v kontextu rozšiřování EU, „mikroflexibilita“ zahrnující nejružnější drobné výjimky a derogace z jednotné aplikace sekundárního evropského práva i dosud nikdy nevyužitý mechanismus posílené (užší) spolupráce skupiny členských států.

Úvod této knihy se pochopitelně nemůže vyhnout ani dvojici otázek, které přímo nezapadají do žádné z kapitol této publikace, ale jsou pro pochopení evropské integrace velice důležité:

- terminologie evropské integrace,
- pravomoci EU.

Zmatení terminologie v EU

V označování organizace, kterou se tato kniha převážně zabývá, existuje (nikoliv neoprávněný) zmatek. V roce 1951 bylo založeno Evropské společenství uhlí a oceli (ESUO) a v roce 1957 bylo zřízeno Evropské hospodářské společenství (EHS) a Evropské společenství pro atomovou energii (Euratom). Do roku 1993 se pro tuto trojici institucí používal zastřešující název Evropské společenství (ES), které však nemělo právní subjektivitu (právní subjektivitu měly jednotlivé organizace). Maastrichtská smlouva (Smlouva o Evropské unii) začala používat pojem Evropské společenství (ES) pro dosavadní EHS a jako zastřešující termín pro trojici institucí (ES, ESUO a Euratom) se začal používat termín Evropská společenství. Situace se poněkud zjednodušila v roce 2002, kdy vypršela platnost Smlouvy o ESUO a její agenda byla začleněna do ES. Pro zvýšení terminologických zmatků byla navíc řada institucí, které hrají roli v celé Evropské unii (Komise, Evropský soudní dvůr), formálně i nadále označovány s odkazem na ES – Komise ES, Soudní dvůr Evropských společenství.

V roce 1993 byla Maastrichtskou smlouvou rovněž založena Evropská unie (EU), která zahrnuje Evropská společenství (I. pilíř), Společnou zahraniční a bezpečnostní politiku (II. pilíř, formálně označovaný jako hlava V SEU) a Spolupráci v oblasti justice a vnitra (III. pilíř – od roku 1999 se III.

pilíř nazývá Policejní a justiční spolupráce v trestních věcech, formálně označovaný jako hlava V SEU). Maastrichtský chrám o třech pilířích se poté stal jedním z nejčastěji používaných, ale také dosti matoucích obrazů evropské integrace.

Pilířovou strukturu EU zamýšlela zrušit Smlouva o Ústavě pro Evropu. Evropská integrace se měla řídit pouze jednou smlouvou, rozčleněnou do čtyř částí. Terminologické zmatky by nicméně nezmizely ani po vstupu Smlouvy o Ústavě pro Evropu (Treaty Establishing Constitution for Europe) v platnost. Délka názvu smlouvy sváděla k používání zkratk jako „Ústava pro Evropu“, „Ústavní smlouva EU“, „Ústava EU“, či dokonce „Evropská ústava“. Pro organizaci samotnou pak smlouva podepsaná 29. října 2004 používala výlučně pojem „Unie“ a časté odkazy na „Evropu“ či „Unii“ místo odkazů na „Evropskou unii“ byly vykládány i jako nepřímý symbol otevřenosti evropské integrace a její budoucí expanze.

Lisabonská smlouva zmatení současného systému také příliš nezjednoduší. Po vstupu Lisabonské smlouvy sice zanikne pilířová struktura EU a pojem „ES“ nebo „komunitární“ se přestane používat, ale i nadále se bude evropská integrace řídit dvěma smlouvami – Smlouvou o Evropské unii (SEU) a Smlouvou o fungování Evropské unie (SFEU). Do první z nich jsou soustředěna pravidla o základních principech a institucionálních ustanoveních fungování EU, stejně jako detailní úprava agendy zahraniční a bezpečnostní politiky. Ve Smlouvě o fungování EU jsou pak obsažena detailní pravidla pro současné komunitární politiky a pro současnou agendu III. pilíře EU. Ani zrušení „pilířové“ struktury EU v Lisabonské smlouvě ale nezabrání zvláštnímu zacházení s agendou zahraniční a bezpečnostní politiky v budoucnosti (absen- ce legislativních aktivit EU, omezení role soudů EU).

Tato kniha používá označení Evropská unie (EU) jako obecné označení organizace, která proces evropské integrace zastřešuje. Pokud jsou použity pojmy ES nebo „komunitární“, jde o zdůraznění, že šlo o specifickou záležitost původně prvního „komunitárního“ pilíře EU. Označení „ES/EU“ nebo „právo ES/EU“ je používáno, pokud byl příslušný problém řešen v několika pilířích EU, ale rozdíly panovaly mezi jeho režimem v komunitárním (prvním) pilíři EU a v režimu druhého nebo třetího pilíře.

Pokud je v této publikaci používán pojem „*acquis communautaire*“, je to ve smyslu definice v Lexikonu práva Evropské unie jako „*souhrn všeho, čeho bylo v rámci Evropských společenství dosaženo v oblasti právní úpravy, a to v nejširším smyslu; tedy celkový souhrn veškerých práv a povinností členských států, včetně judikatury Evropského soudního dvora a evropského „soft-law“*“.¹

¹ TÝČ, V. a kol. *Lexikon – Právo Evropské unie*. Ostrava : Sagit, 2004, s. 13.

Analogicky se v této knize používají pojmy „acquis Evropské unie“ nebo „unijní acquis“, „schengenské acquis“ či „acquis celní unie“. Pokud jde o citace rozsudků soudů EU, jsou jejich zkrácená označení začleněna přímo do textu, stejně jako odkazy na články smluv nebo jiných právních norem; celé názvy komunitárních nebo unijních právních norem jsou pak uváděny v poznámkách pod čarou.

Pravomoci Evropské unie

V nastavení rozsahu pravomocí ES/EU panují v současnosti značné spory a přesnější vymezení kompetencí mezi ES/EU a členské státy patří k hlavním úkolům Lisabonské smlouvy.

Základní pravidlo je, že ES/EU nemají tzv. „Kompetenz-Kompetenz“, tj. nemohou rozhodovat o rozsahu vlastních pravomocí. Disponují proto jen pravomocemi přenesenými na ně členskými státy ve zřizovacích smlouvách. Katalog oblastí, ve kterých mohou být ES/EU aktivní, je nicméně značně rozsáhlý a zahrnuje většinu aktivit moderního státu. Jednotlivé oblasti evropské integrace se však odlišují mírou intenzity regulace ze strany ES/EU. Pravomoci ES/EU mohou být ve zřizovacích smlouvách vymezeny jak výčtem pravomocí ES/EU („*Rada může přijmout směrnice harmonizující....*“), tak i výslovným vyloučením některé formy aktivity („*...je vyloučena harmonizace národních předpisů...*“).

Rozdělení pravomocí mezi členské státy a ES/EU je v praxi dále komplikováno zejména těmito skutečnostmi:

- Zakládající smlouvy často upravují rozsah regulace na evropské úrovni jen rámcově a odkazují na další úpravu v sekundárním právu, které ale může být přijato i s poměrně dlouhým časovým odstupem, případně nemusí být přijato vůbec. Ambicióznímu textu ve zřizovacích smlouvách tak nemusí odpovídat praxe.
- Neexistují jasné hranice mezi jednotlivými komunitárními politikami, případně mezi komunitárním a unijním právem. Regulace jednotlivých oblastí regulace se tak prolíná a vzájemně ovlivňuje. Proto i v záležitostech, kde text zřizovacích smluv zakazuje harmonizaci národních předpisů (např. vzdělávání), někdy k částečné harmonizaci došlo v rámci jiných politik – příkladem je vzájemné uznávání diplomů pod hlavičkou volného pohybu osob.
- Není rovněž uspokojivě řešena možnost skryté faktické expanze pravomocí ES/EU prostřednictvím „soft-law“, kdy formálně ES/EU regulační pravomoci postrádá, ale členské státy i soukromé osoby reagují na nezávazné normy, pokyny nebo finanční stimuly pocházející z evropských institucí.

Lisabonská smlouva se pokouší současné rozdělení pravomocí mezi členské státy a EU konsolidovat. Současný teoretický pohled na pravomoci EU je zohledněn formálním vytvořením tří úrovní (kategorií) pravomocí EU:

- výlučné pravomoci EU,
- sdílené pravomoci EU,
- podpůrné, koordinační a doplňkové pravomoci EU.

Evropská unie by měla mít výlučné pravomoci v následující pěti oblastech: měnová unie (u států eurozóny), společná obchodní politika, celní unie, stanovení pravidel hospodářské soutěže nezbytných k fungování vnitřního trhu a ochrana mořských přírodních zdrojů spadajících pod společnou politiku rybolovu (čl. 3 SFEU). V oblastech výlučných pravomocí by měla mít pravomoc přijímat závazné právní normy pouze Evropská unie samotná, zatímco členské státy by tak mohly učinit jen tehdy, když k tomu budou unijním právem výslovně zmocněny. V oblasti výlučných pravomocí EU se neuplatňuje princip subsidiarity.

V oblasti sdílených pravomocí EU obsahuje Lisabonská smlouva dosti dlouhý katalog aktivit zahrnující vnitřní trh, zemědělství a rybolov (s logickou výjimkou ochrany mořských zdrojů spadajících do výlučné pravomoci EU), dopravu a transevropské sítě, energetiku, sociální politiku, hospodářskou, sociální a územní soudržnost (strukturální politiku), ochranu životního prostředí, ochranu spotřebitele, vybrané aspekty obecné bezpečnosti v záležitostech veřejného zdraví a spolupráci v oblasti vnitřní bezpečnosti (čl. 4 SFEU). Zvláště jsou pak upraveny otázky zahraniční a bezpečnostní politiky EU a jiných vnějších aktivit EU, jako je rozvojová spolupráce. V oblasti sdílených politik může EU přijímat závazné právní normy, včetně harmonizace právních předpisů členských zemí. Aktivita EU jsou ale v oblasti sdílených pravomocí omezeny textem zřizovacích smluv a principem subsidiarity (čl. 5 SEU v postlisabonském znění). Členské státy mohou navíc být ve sdílených politikách samostatně aktivní tehdy, pokud EU dosud své pravomoci nevyužila (typicky dokud nebyly přijaty konkrétní normy sekundárního práva) nebo když EU výkon svých pravomocí ukončila.

Nejnižší úroveň pravomocí má Evropské unie v oblastech, kde vykonává pouze podpůrné, koordinační a doplňkové aktivity. Zde členské země na Evropskou unii pravomoci nepřenesají, pouze jí umožňují podnikat kroky ke zlepšení účinnosti svých domácích politik a k ulehčení vzájemné komunikace. Je zde vyloučena harmonizace právních norem členských států. Oblastmi, kde by měla EU vykonávat pouze podpůrné, koordinační a doplňkové aktivity, jsou průmyslová politika, ochrana lidského zdraví, cestovní politika, vzdělávání, mládež a sport, kultura, civilní ochrana a administrativní spolupráce členských států (čl. 6 SFEU).

Institute Evropské unie

1.1 Charakter institucionální struktury EU

Institucionální rámec Evropské unie se od běžných mezinárodních organizací liší přinejmenším ve třech prvcích: v míře vnitřní institucionální propracovanosti, míře nezávislosti na vlivu členských států a v neposlední míře i v rozsahu mýtů na instituce nabalených. Při očekávání vlivu institucí na fungování ES/EU je třeba rozlišovat odlišnou roli, kterou mají v jednotlivých oblastech evropské integrace. Nejpropracovanější je institucionální systém Evropského společenství, kde je relativně vybalancován vliv Evropské rady a Rady EU, Evropského parlamentu, Evropské komise a soudních orgánů EU. Méně propracovaný a méně vybalancovaný institucionální systém EU, působí v současném II. a III. pilíři, kde dominuje Evropská rada a Rada EU, a role Evropské komise, Evropského parlamentu a soudů EU je výrazně omezena. Lisabonská smlouva „vyrovnává“ vliv jednotlivých institucí EU v „předlisabonském“ třetím pilíři, ale zachovává dominanci Rady EU (a pochopitelně i Evropské rady) v oblasti SZBP.

Pro účely institucionální struktury EU/ES je jen omezeně použitelné „klasické“ rozdělení na moc soudní, moc výkonnou a moc zákonodárnou, které lze nalézt ve vnitřních institucionálních strukturách států EU. Například Evropský parlament se zdá na první pohled být zástupcem moci zákonodárné, na tvorbě „evropské legislativy“ (sekundárního práva EU) se ale podílí primárně Rada EU (Rada ministrů) složená ze zástupců exekutiv členských států. Evropská komise je pak někdy označována jako evropská exekutiva. Roli evropské exekutivy však rovněž hraje Evropská rada a Rada EU (např. v oblasti zahraničních aktivit EU).¹

¹ Srov. DOUGLAS-SCOTT, S. *Constitutional Law of the European Union*. Harlow : Longman, 2002, s. 49.

Na rozdíl od nejasných hranic mezi zákonodárnou, výkonnou a soudní mocí v EU ale existují poměrně jasná pravidla pro neslučitelnost zastoupení v několika orgánech EU zároveň – člen Evropského parlamentu nemůže být zároveň soudcem Evropského soudního dvora, komisařem Evropské komise ani zastupovat svůj stát v Radě EU a inkompatibilita funkcí panuje i mezi těmito orgány navzájem. Prolomením této zásady je ustanovení Lisabonské smlouvy, podle které by měl být vysoký představitel pro Společnou zahraniční a bezpečnostní politiku EU zároveň členem Evropské komise a předsedat Radě ministrů zahraničí členských států; na teoretické rovině pak do budoucna není ani vyloučeno personální propojení stálého předsedy Evropské rady a předsedy Evropské komise.

1.1.1 Heterogenita institucí EU

Pro pochopení struktury politického a právního rámce institucí EU je možné použít několik filtrů. Prvním je rozdělení mezi institucemi v úzkém smyslu a institucemi v širokém smyslu. Instituce v úzkém smyslu a jejich složení definují přímo řizovací smlouvy a formálně jsou výstupy instituce (administrativní rozhodnutí, legislativa) vydávány právě institucí v úzkém smyslu. Analýza chování evropských institucí by ale nebyla úplná bez zahrnutí role jejich podpůrného aparátu, který svou velikostí instituci v úzkém smyslu obvykle převyšuje. V tomto členění tak např. Evropskou komisi v úzkém smyslu tvoří kolegium komisařů o velikosti dvaceti sedmi osob, ale Evropská komise v širším smyslu zahrnuje také administrativní aparát o velikosti téměř třiceti tisíc osob.

Evropské instituce v úzkém a širším smyslu

Instituce	Kdo tvoří instituci v úzkém smyslu	Velikost instituce v úzkém smyslu	Kdo tvoří instituci v širším smyslu	Velikost aparátu instituce (instituce v širším smyslu)
Evropská komise	Komisaři (předseda, místopředsedové a běžní komisaři)	27	Generální ředitelství, služby EK, kabinety komisařů	26 000
Evropský parlament	Poslanci	785	Generální sekretariát a aparát politických klubů	6 000

Rada EU	Ministři (a diplomaté a úředníci člen- ských zemí na nižších stupních rozhodování Rady)	Několik tisíc osob – nelze přesně stanovit – záleží na struktuře administrativ členských států	Generální sekretariát Rady	3 500
Soudy EU (ESD, Soud prvního stupně, Soud pro veřejnou službu)	Soudci a generální advokáti	61 + 8 (27 soudců ESD + 27 soudců Soudu prvního stupně + 7 soudců Soudu pro veřejnou službu + 8 generálních advokátů ESD)	Kancelář ESD, Služba výzkum a dokumentace, Překladatelská a tlumočnická služba	1 900

Dalším možným filtrem pro chápání instituce EU je rozlišení jejich národní a komunitárně-unijní složky. Toto rozlišení se dobře demonstruje na příkladu Rady EU. V Radě EU působí jak osoby, jejichž kariéra je spjata primárně s politikou a administrativou jednotlivých členských zemí, tak i osoby pracující „na plný úvazek“ pouze pro Radu EU. První kategorii tvoří ministři, velvyslanci a státní úředníci působící na jednotlivých úrovních Rady. Jejich postavení je odvozeno od jejich role v členském státě, jejich domácí stát je zavazuje svými instrukcemi nebo mandáty a (v neposlední řadě) jsou členskými státy i placeni. Druhou skupinu tvoří zejména pracovníci Generálního sekretariátu Rady, kteří nejsou instruováni ani placeni členskými státy, ale přímo z rozpočtu EU, a v rámci Rady také budují svou kariéru.

Třetím možným filtrem je míra politického a expertního prvku ve fungování instituce. Dělat přesnou dělicí čáru mezi politickou a expertní úrovní v institucích EU není možné, ale jako pomocné kritérium může sloužit např. způsob obsazování jednotlivých postů v Evropské komisi. Při obsazování postů v kolegiu komisářů zde uplatňují státy zcela jasně politický přístup a politická příslušnost se stává stále důležitějším kritériem při posuzování kandidátů na komisaře v Evropském parlamentu. Naopak pracovníci aparátu Evropské komise musí procházet neutrálním konkursem, ve kterém by jejich politické preference neměly hrát roli. Ještě komplikovanější situace je v Evropském parlamentu: politický aspekt pochopitelně dominuje při volbě europoslanců, politické skupiny EP rozhodují i o obsazení části v aparátu EP; pouze zbytek pozic je obsazován bez ohledu na politické preference kandidáta (podrobněji v sekci této kapitoly věnované EP).

1.1.2 Hierarchie institucí Evropské unie

V rámci institucionální struktury EU hraje klíčovou roli „institucionální trojúhelník“ tvořený Evropskou komisí, Radou a Evropským parlamentem či „institucionální čtyřúhelník“ složený z Komise, Rady, Evropského parlamentu a Evropského soudního dvora. Nad touto trojicí či čtveřicí institucí pak stojí Evropská rada coby vrcholný politický orgán EU a neformální arbitr případných institucionálních sporů.

Kromě již zmíněných institucí (Evropská rada, Evropská komise, Rada, Evropský parlament a Evropský soudní dvůr) působí v rámci EU ještě další instituce s převážně kontrolními a poradními funkcemi – Účetní dvůr, Hospodářský a sociální výbor, Výbor regionů a specializované agentury. Jako zvláštní bankovní struktury působící na evropské úrovni pak byla vytvořena Evropská investiční banka se sídlem v Lucemburku a Evropská centrální banka se sídlem ve Frankfurtu nad Mohanem.

Obraz institucionální struktury EU by nebyl úplný bez zmínky o existenci specializovaných vnitrostátních institucí, jejichž úkolem je zajištění provádění či kontroly evropských politik na vnitrostátní úrovni – např. vnitrostátní platební agentury pro účely Společné zemědělské politiky. Tyto vnitrostátní instituce jsou buď začleněny do standardních institucionálních struktur příslušného státu („evropské“ sekce v rámci domácích ministerstev), anebo působí jako samostatné instituce vytvořené výlučně kvůli evropské integraci („ministerstva pro EU“, agentury pro Společnou zemědělskou politiku). Pro vnitrostátní institucionální zakotvení členství v EU nicméně neexistuje jednotný model ani (s několika málo výjimkami) specifická unijní pravidla. Proto se domácími institucemi zajišťujícími členství v EU zabývá v této knize kapitola o členských státech.

Tabulkové počty zaměstnanců institucí EU (všechny posty ale nemusí být nutně obsazeny)

Instituce	2006		2007		2008	
	Stálí pracovníci	Dočasní pracovníci	Stálí pracovníci	Dočasní pracovníci	Stálí pracovníci	Dočasní pracovníci
Evropský parlament	4 883	918	4 998	935	4 998	935
Rada EU	3 393	47	3 461	36	3 461	36
Evropská komise (včetně Evropského úřadu pro výběr personálu)	23 680	486	24 752	483	25 530	483

Soudy EU (Evropský soudní dvůr, Soud prvního stupně a Soud pro veřejnou službu)	1346	411	1453	429	1453	429
Evropský účetní dvůr	657	134	696	140	714	140
Hospodářský a sociální výbor	642	34	668	27	668	27
Výbor regionů	425	34	431	35	446	35
Evropský ombudsman	13	44	13	44	15	42
Evropský inspektor ochrany osobních údajů	24	-	29	-	32	-
Celkem	35 293	2 103	36 501	2 129	37 317	2 127

Zdroj: Rozpočet EU na rok 2008

1.2 Evropská rada a mezivládní konference na nejvyšší úrovni

1.2.1 Charakteristika a role Evropské rady

Evropská rada je vrcholným politickým orgánem Evropské unie. Evropská rada poskytuje Evropské unii *„nezbytné podněty pro její rozvoj a vymezuje obecné politické směry tohoto rozvoje“* (čl. 4 odst. 1 SEU). V předlisabonském režimu nicméně nebyla Evropská rada formálně institucí EU, a nemohla proto přijímat závazné právní normy nebo rozhodnutí. Místo toho poskytovala Evropská rada fórum pro setkání nejdůležitějších politiků EU a její politické výstupy v praxi úkolují ostatní evropské instituce, zejména Radu EU a Evropskou komisi. Setkání Evropské rady jsou také jednou z nejvíce mediálně sledovaných událostí v rámci evropské integrace. Postavení Evropské rady poměrně výrazně mění Lisabonská smlouva (viz rámeček na s. 27–28).

Od Evropské rady je formálně odlišná mezivládní konference na nejvyšší úrovni. Ta se s Evropskou radou (téměř) personálně překrývá, ale je schopná mít právně závazné výstupy – např. rozhodnutí o jmenování členů Evropské komise nebo změny zřizovacích smluv EU.

Původní institucionální systém ES s Evropskou radou nepočítal; nejvyšší institucionální úroveň byla setkání ministrů zahraničí v Radě (ministrů). První „summit“ hlav států EHS svolal Charles de Gaulle v roce 1961. Setkání ale nemělo očekávaný úspěch, kterým mělo být prosazení de Gaullovy koncepce politické unie. Do struktury EHS se proto summit (zasedání Evropské rady)

dostal až v letech 1969–1973 (summity v Haagu, Paříži a Kodani). Pravidelně (třikrát do roka) se summity na základě Pařížské deklarace konaly od roku 1974 a v evropském primárním právu existenci Evropské rady poprvé zmínil až Jednotný evropský akt v roce 1987.²

Evropskou radu je nutné zásadně odlišovat od Rady Evropy. Rada Evropy není evropskou institucí, ale samostatnou mezinárodní organizací odlišnou od Evropské unie.

1.2.2 Složení a formace Evropské rady

Evropskou radu tvoří hlavy států nebo předsedové vlád členských států, kterým asistují příslušní ministři zahraničí. Navíc se zasedání Evropské rady zúčastňuje i předseda Evropské komise.

Pokud jsou posty hlavy státu a hlavy vlády v konkrétním státě odlišné, určí se zástupce státu v Evropské radě podle domácích ústavních zvyklostí – ve Velké Británii je to premiér, ve Francii prezident a SRN reprezentuje kancléř/ka. Praktický život přinesl i atypické situace, kdy např. během období tzv. „kohabitace“ ve Francii (tj. v období, kdy prezident a předseda vlády náleželi k opačným částem politického spektra) během jednání o Smlouvě z Nice se zasedání Evropské rady účastnil zároveň premiér i prezident. Na summitu v roce 2008 pak došlo až ke komickému přetahování o účast na zasedání mezi polským prezidentem Kaczyńskim a premiérem Tuskem.³

V České republice Ústava zastoupení na Evropské radě výslovně neřeší a v praxi převládlo zastupování premiérem. Na této praxi nic nezměnilo ani české předsednictví, či dokonce ani ustavení úřednické vlády v první polovině roku 2009. Prezident naopak zastupoval Českou republiku na několika zasedáních neformální Evropské rady (podrobnosti níže) a na bilaterálních summitech EU se třetími zeměmi (např. EU – Rusko).

Zřizovací smlouvy mlčí o možné účasti předsedy Evropského parlamentu na zasedání Evropské rady. V praxi se ustálil kompromis, že předseda Evropského parlamentu je sice pozván na formální zahájení Evropské rady, tu však po krátké době opouští a reálného jednání se neúčastní.

Pro předsednictví Evropské rady platí stejná pravidla o šestiměsíční rotaci jako pro zasedání Rady EU včetně slabin tohoto mechanismu. Lisabonská

² Podrobnější přehled geneze Evropské rady poskytuje WERTS, J. *The European Council*. London : John Harper Publishing, 2008, s. 2–11.

³ O účast na summitu měl zájem polský prezident i premiér. Oba také na summit dorazili a kompromis byl nalezen až na samém místě konání summitu – polský prezident byl přítomen na oficiálním zahájení summitu a následně faktické vyjednávání v Evropské radě převzal předseda vlády.

smlouva proto počítá s funkcí stálého předsedy Evropské rady. V posledních letech předsedaly Evropské radě tyto státy: SRN (leden–červen 2007), Portugalsko (červenec–prosinec 2007), Slovinsko (leden–červen 2008), Francie (červenec–prosinec 2008), Česká republika (leden–červen 2009), Švédsko (červenec–prosinec 2009).

Evropské právo vyžaduje alespoň dvojí zasedání Evropské rady ročně, v praxi se ale Evropská rada schází častěji, minimálně dvakrát za šestiměsíční předsednictví. Během českého předsednictví se řádná Evropská rada sešla v březnu a červnu 2009. V praxi se již ustálilo i neformální rozdělení agendy mezi jednotlivé evropské rady – např. „jarní“ Evropská rada se obvykle věnuje ekonomickým otázkám, zatímco „předvánoční“ Evropská rada spíše institucionálním záležitostem.

V podstatě mimo rámec smluv se konají neformální nebo jinak „zmutovaná“ setkání Evropské rady. Typické jsou tzv. neformální rady (většinou označované jako „neformální zasedání hlav států a předsedů vlád“), které se scházejí ve složením obdobným standardním evropským radám. „Neformální evropské rady“ se ale většinou konají na území předsednického státu a navenek nemají formální program a výstupy. Výsledkem neformální evropské rady nejsou závěry („conclusions“) jako u řádné Evropské rady, ale pouhé tiskové prohlášení. České předsednictví původně neformální zasedání Evropské rady za svého předsednictví neplánovalo, ale pak ji v reakci na ekonomickou krizi svolalo na 1. březen 2009; nicméně i tento neformální summit se konal v Bruselu.

Neformální summit klíčových představitelů členských států však může mít i jiný formát. Příkladem může být tzv. „berlínský summit“ v roce 2007, který u příležitosti 50. výročí Římských smluv přijal „Berlínskou deklaraci“ podepsanou předsedou Evropské komise, předsedou Evropského parlamentu a za předsednictví Evropské rady německou kancléřkou Angelou Merkelovou. Za francouzského předsednictví v roce 2008 se sešel i specifický „redukovaný“ evropský summit, složený pouze z prezidentů či premiérů států Euroskupiny a premiéra Velké Británie.

Od klasické Evropské rady je také třeba odlišit summity EU se třetími zeměmi. Nedávnými příklady mohly být summit EU – Spojené státy v dubnu 2009, summit o Východním partnerství (EU – Ukrajina, Bělorusko, Moldávie, Gruzie, Arménie a Ázerbájdžán) v květnu 2009 nebo summit EU – Japonsko ve stejném měsíci. Tyto summity se konají za přítomnosti premiérů či prezidentů všech členských států a jejich protějšků z nečlenské země či zemí (např. summit EU – Spojené státy nebo summit o Východním partnerství), anebo je na nich Evropská rada zastoupena pouze předsedající zemí, komisařem Evropské komise a vysokým představitelem pro SZBP.

Evropská rada se tradičně scházela ve státě, který EU předsedal. Od rozšíření EU v roce 2004 se ale Evropská rada schází pouze v Bruselu a předsednická země organizuje na svém území pouze neformální setkání hlav států EU (neformální summit), pokud je o to zájem.

1.2.3 Pravomoci Evropské rady

Evropské rady ovlivňují fungování EU zejména těmito způsoby:

- Závěry Evropské rady obsahují obecná rozhodnutí o dalším vývoji EU, např. ve vztahu k rozšíření, přijímání nových států nebo ke krizi v některém státě EU (např. reakce Evropské rady v roce 2008 na irské referendum o Lisabonské smlouvě).
- Evropská rada funguje i jako neformální „pseudodvolací“ fórum pro situace, kdy se Rada EU na ministerské úrovni nedokáže shodnout na konkrétní legislativní normě. Na úrovni Evropské rady ale opět může dojít pouze k politické dohodě a formálně musí opět rozhodnout ministři v rámci Rady EU.
- Závěry Evropské rady předjímají novou legislativu EU, když v praxi „úkoluji“ Radu EU k přijetí legislativy k dosažení svých cílů nebo vysokého představitele pro SZBP k podniknutí konkrétních kroků v zahraniční politice EU. I když není Evropská komise Evropské radě formálně podřízena, závěry summitů rovněž Evropskou komisi často vyzývají k podání legislativních návrhů a Evropská komise na zadání Evropské rady obvykle reaguje velice vstřícně.⁴
- Předjímají konkrétní zahraniční aktivity EU. Evropská rada může sama přijímat společné strategie EU v rámci SZBP (čl. 13 odst. 2 SEU), ale i společné strategie jsou opět „měkkým“ dokumentem, jehož plnění nelze formálně vymáhat.
- Zařazení konkrétní agendy do závěrů Evropské rady může sloužit jako potvrzení důležitosti problému pro členské státy – např. Evropský pakt pro migraci byl zopakován v závěrech Evropské rady v říjnu 2008 poté, co se na něm v září téhož roku v Radě EU shodli ministři spravedlnosti a vnitra⁵; obdobně byl Evropskou radou posvěcen Haagský program upravující plány na spolupráci v oblasti justice a vnitra pro roky 2004–2009.⁶
- Výstupem jednání Evropské rady jsou tzv. „závěry Evropské rady“ (European Council Conclusions), které ale jsou právně nezávazným

⁴ WERTS, J. *The European Council*. London : John Harper Publishing, 2008, s. 26.

⁵ LEQUESNE, J., ROZENBERG, O. *The French Presidency of 2008 – The Unexpected Agenda*. Stockholm : SIEPS, 2008, s. 31.

⁶ WERTS, J., cit. dílo, s. 134–135.

dokumentem (a nevyžadují např. ani ratifikaci v členských státech). Politický charakter závěrů Evropské rady je dál posílen tím, že tyto závěry nejsou přezkoumatelné ESD.⁷

I přes svůj nezávazný charakter mají nicméně závěry Rady výrazný politický význam. Z pohledu České republiky byly např. značně důležité závěry summitu v Kodani z června 1993 obsahující známá „kodaňská kritéria“ pro vstup nových členských států; tato kritéria ale vyjadřovala pouze politickou deklaraci států Evropské unie k rozšiřování a podmínky samotné jsou formulovány ve značně neurčitých pojmech (např. „*stabilita institucí zajišťujících demokracii, vládu práva, ...*“ nebo „*schopnost Evropské unie absorbovat nové státy při zachování dynamiky evropské integrace*“).

Rozhodování v Evropské radě je neformalizované, musí dojít ke konsensu členských států. Není zcela zřejmé, zda se k přijetí závěrů Evropské rady vyžaduje také souhlas předsedy Evropské komise (který je členem Evropské rady), ale v praxi se předseda Evropské komise nikdy závěry Evropské rady blokovat nepokusil.⁸

Jednání Evropské rady jsou neveřejná. Je také výrazně omezen počet přítomných osob na dva zástupce za jeden stát (typicky prezident/premiér a ministr zahraničí), předsedu Evropské komise, vysokého zmocněnce pro Společnou zahraniční a bezpečnostní politiku a několik vysokých úředníků z Generálního sekretariátu Rady.⁹ Komunikaci se zbytkem diplomatického týmu, provázejícího své premiéry nebo prezidenty, zajišťují tzv. „Antici(ové)“ (viz sekce o Radě EU) ze stálého zastoupení členských států. I přes svou formální uzavřenost je Evropská rada široce sledovanou událostí a stala se jedním ze symbolů evropské integrace pro veřejnost.

Změny podle Lisabonské smlouvy

Evropská rada se podle Lisabonské smlouvy stane standardní institucí Evropské unie (čl. 13 odst. 1 SEU v postlisabonském znění), která bude moci vydávat právně závazná rozhodnutí. Nestane se ale ani v budoucnosti legislativním orgánem (čl. 15 odst. 1 SEU v postlisabonském znění).

⁷ Rozsudek ESD v Kauze Bonnamy vs. Rada, C-264/94, kde se žalobce pokusil soudně napadnout deklaraci Evropské rady. WERTS, J. *The European Council*. London : John Harper Publishing, 2008, s. 59.

⁸ WERTS, J., cit. dílo, s. 36.

⁹ Werts uvádí i zábavnou historku ze zasedání Evropské rady v roce 1991, kdy se tehdejší předseda stálého zastoupení Velké Británie v Bruselu, John Kerr, dokonce schoval pod stůl a napovídal britskému premiérovi Johnu Majorovi, který byl na zasedání Evropské rady nováčkem. WERTS, J., cit. dílo, s. 68.

Lisabonská smlouva se pokusila odstranit obtíže spojené s rychlou rotací předsednictví mezi členskými státy ustavením stálého předsedy Evropské komise. Předseda by měl být Evropskou radou zvolen na období 2,5 roku (s možností jednoho znovuzvolení) kvalifikovanou většinou a Evropská rada může jej z funkce i odvolat „*v případě překážky* (např. vzniku nekompatibility funkcí) *nebo závažného pochybení*“ (čl. 15 odst. 5 SEU v postlisabonském znění). Lisabonská smlouva zakazuje, aby měl její stálý předseda vnitrostátní mandát, např. byl zároveň předsedou vlády členského státu. Toto omezení by mělo zabránit, aby se předseda Evropské rady zabýval přednostně vnitřní politikou svého státu a vedení Evropské rady bral pouze jako doplněk svých aktivit.

Relativně vágně ale Lisabonská smlouva vymezuje ve čl. 15 odst. 6 SEU pravomoci budoucího předsedy Evropské rady. Ten by měl:

- předsedat Evropské radě a vést její jednání,
- ve spolupráci s předsedou Komise a na základě práce Rady pro obecné záležitosti zajišťovat přípravu a kontinuitu jednání Evropské rady,
- usilovat o usnadnění soudržnosti a konsensu uvnitř Evropské rady,
- po každém zasedání Evropské rady předkládat zprávu Evropskému parlamentu,
- zajišťovat vnější zastupování Unie v záležitostech týkajících se Společné zahraniční a bezpečnostní politiky, kde by ale měl respektovat pravomoci vysokého představitele EU pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku.

Lisabonská smlouva institucionálně nepropojila funkci předsedy Evropské rady a předsedy Evropské komise, ale na druhé straně ani nevyloučila obsazení obou funkcí stejnou osobou. V praxi k propojení vedení Evropské rady a Evropské komise nedošlo. Předsedou Evropské rady byl jmenován dosavadní belgický premiér Herman Van Rompuy.

Výrazným posílením Evropské rady je také možnost, aby tato instituce jednomyslně rozhodla o přechodu rozhodování v některých politikách EU, kde i Lisabonská smlouva zachovává jednomyslnost při rozhodování v Radě EU, na rozhodování kvalifikovanou většinou (čl. 48 odst. 7 SEU v postlisabonském znění). Tato tzv. „přemostovací klauzule“ (také označována za „doložku passerelle“) je vlastně malou novelou zakládajících smluv). Není ji ale možné použít v oblastech obrany nebo vojenství. Výslovně je také stanovena „pseudoodvolací“ pravomoc Evropské rady v oblasti unijní spolupráce v trestních věcech. Pokud Rada EU, která podle Lisabonské smlouvy rozhoduje (většinou) kvalifikovanou většinou, začne jednat o harmonizačním unijním trestněprávním předpisu a některý členský stát se domnívá, že by se tento unijní předpis „dotkl základních aspektů jeho systému trestního soudnictví“, může se obrátit na Evropskou radu. Evropská rada by se otázkou měla zabývat a hledat politický kompromis, přijatelný také pro stěžující si

stát. Pokud ale Evropská rada řešení nenalezne, záležitost se po čtyřech měsících vrátí zpět na úroveň (ministerské) Rady EU, která může v legislativním procesu pokračovat (čl. 82 odst. 3 a čl. 83 odst. 3 SFEU).

Jak již bylo zmíněno, hlavy států a předsedové vlád se na úrovni Evropské unie setkávají také v jiném formátu, než je (formální i neformální) Evropská rada. Zástupci členských států ale v takové situaci formálně nerozhodují jako Evropská rada, ale jako zástupci své země podle mezinárodního práva nebo podle zvláštního ustanovení SES nebo SEU. Na rozdíl od Evropské rady mohou taková rozhodnutí být právně závazná. Formálně by výše uvedená rozhodnutí mohli přijmout i jiní zástupci členských států, než jsou hlavy států nebo premiéři (např. ministři zahraničí), politický význam projednávané agendy je ale obvykle důvodem, proč se o věci rozhoduje na nejvyšší politické úrovni. Tímto způsobem hlavy států nebo premiéři rozhodují o:

- jmenování prezidenta a členů Výboru ředitelů Evropské ústřední banky (čl. 112 SES),
- jmenování předsedy, místopředsedů a členů Komise (čl. 214 SES),
- jmenování soudců soudů EU (ESD, SPS a Soudu pro veřejnou službu) a generálních advokátů působících při ESD (čl. 223 SES),
- jmenování členů Evropského účetního dvora (čl. 247 SES),
- stanovení sídla orgánů EU (čl. 289 SES),
- změnách zakládajících/zřizovacích smluv (čl. 48 SEU),
- přijetí státu za člena Evropské unie (čl. 49 SEU).

Zvláštní unijní pravidla (např. čl. 48 nebo 49 SES) někdy vyžadují splnění dodatečných podmínek, aby mohli zástupci států rozhodnout – např. před rozhodnutím o rozšíření EU musí s přistoupením nových států souhlasit Evropský parlament.

Zvláštní, ale dosud nikdy nevyužitou roli má de facto Evropská rada¹⁰ při kontrole dodržování lidských práv v členských státech. Podle čl. 7 SEU může Rada ve složení hlav států nebo předsedů vlád jednomyslně rozhodnout o existence závažného a trvajících porušování lidských práv členským státem. Následně může Rada ve stejném složení rozhodnout o uložení sankcí vůči takovému státu, které mohou spočívat v omezení práv (ale nikoliv závazků) příslušného státu podle evropského práva (typicky se očekává omezení hlasovacích práv v Radě EU). Toto rozhodnutí de facto Evropské rady má tři specifika – je právně závazné, na rozhodnutí se nepodílí postižený stát (pak by pochopitelně nebylo v praxi možné dosáhnout jednomyslnosti) a v praxi dosud nikdy využito.¹¹

¹⁰ Formálně označovaná jako „Rada EU složená ze hlav států a předsedů vlád“.

¹¹ Např. sankce proti Rakousku v roce 2000 byly diplomatickými sankcemi podle mezinárodního práva, a nikoliv podle práva EU. WERTS, J., cit. dílo, s. 40.

1.3 Rada Evropské unie

1.3.1 Charakteristika a role Rady EU

Rada EU (dříve Rada ministrů) je orgán, který primárně reprezentuje zájmy států v Evropské unii. Samotná Rada zasedá velmi často – v roce 2004 proběhlo 75 zasedání Rady na úrovni ministrů, COREPER (viz níže) se schází obvykle alespoň dvakrát týdně a jednání nižších poradních složek Rady, např. na úrovni pracovních skupin, probíhá téměř na každodenní bázi. V oblasti I. pilíře Evropské unie funguje Rada převážně jako legislativní orgán (někdy společně s Evropským parlamentem) a implementaci komunitárních politik (exekutivní složku moci) přenechává do značné míry jiným institucím, zejména Evropské komisi, nebo jednotlivým členským státům. V oblasti II. a III. pilíře EU je poté Rada zcela dominantním orgánem vykonávajícím legislativní i exekutivní funkce.

1.3.2 Složení a formace Rady EU

Původně evropské právo vyžadovalo, aby každý stát v Radě zastupoval jeden člen domácí vlády. Tato formulace ale způsobovala problémy v situaci, kdy byli do Rady vysláni ministři regionálních vlád (typicky u federálních zemí jako Belgie či Německo) nebo vysocí státní úředníci (například náměstek místo indisponovaného ministra), protože bylo zpochybněno jejich oprávnění se zasedání Rady účastnit. Proto Maastrichtská smlouva tento požadavek přeformulovala tak, že v Radě zastupuje každý stát jeden reprezentant, který je k tomu podle vnitřních ústavních norem dané země oprávněný – nejčastěji jsou to právě ministři. V některých státech s federální strukturou (SRN, Belgie) jsou ale na zasedání Rady EU posíláni i regionální ministři či přímí reprezentanti samosprávných jednotek v případě jednání o agendě, které spadají do pravomoci regionů.

Kromě příslušných ministrů se obvykle účastní zasedání Rady i poradní tým jednotlivých zemí (ministra obvykle doprovází velvyslanec a další osoby z aparátu stálého zastoupení nebo domácího ministerstva), zástupci Evropské komise a zástupci sekretariátu Rady. Citlivější otázky ale mohou být projednávány v užším okruhu (např. formát jeden ministr + jeden poradce), nebo dokonce jen za přítomnosti ministrů.

Formálně existuje pouze jedna Rada.¹² V praxi se ale Rada člení jak podle sektorů, tak podle úrovně zapojených osob. Na nejvyšší (ministerské) úrovni se Rada schází v různém složení podle agendy, o které má rozhodovat. Počet

¹² Přehled formací Rady EU a jejich vývoj podává HAYES-RENSHAW, F., WALLACE, H. *The Council of Ministers*. 2. vyd. London : Palgrave, 2006, s. 34.

možných složení Rad ministrů se vyvíjel (v roce 1980 se Rada scházela v celkem 12 možných formacích, v roce 2000 již v 16 formacích) a v roce 2002 byl počet formací Rady konsolidován na počtu devíti: Rada pro všeobecné záležitosti a vnější vztahy (General Affairs and External Relations Council/ GAERC), Rada pro zemědělství a rybolov, Rada pro ekonomické a finanční záležitosti (ECOFIN), Rada pro konkurenceschopnost (zabývající se otázkami vnitřního trhu, průmyslu nebo Lisabonské strategie), Rada pro životní prostředí, Rada pro justici a vnitřní věci, Rada pro dopravu, telekomunikace a energetiku, Rada pro zaměstnanost, sociální politiku, zdraví a ochranu spotřebitele a Rada pro vzdělávání, mládež a kulturu.¹³

Současná struktura formací Rady EU vyplývá ze závěrů Evropské rady v Seville v roce 2002 a formálně je zakotvena v Jednacímu řádu Rady.¹⁴ Proto je možné ji relativně snadno změnit – v úvahu připadá zejména vytvoření jedné formace Rady pro energetiku a politiku změny klimatu namísto současné situace, kdy existuje jedna formace Rady pro životní prostředí a odlišná formace Rady pro dopravu, telekomunikace a energetiku.

Struktura formací Rady nemusí odpovídat struktuře ministerstev v členských státech – to ostatně ani není možné v důsledku odlišných struktur státní správy ve dvaceti sedmi státech EU. Agenda jedné z formací Rady tak může spadat do gesce dvou i více domácích ministerstev (např. v Radě pro spravedlnost a vnitřní věci je v závislosti na projednávané agendě Česká republika zastupována ministrem vnitra nebo ministrem spravedlnosti), anebo může jedno ministerstvo vysílat své ministry do více formací Rady.

Mezi jednotlivými formacemi rad má zvláštní postavení Rada pro všeobecné záležitosti a vnější vztahy (GAERC), do jejíž kompetence spadají jak záležitosti zahraniční politiky EU, tak všeobecné vnitřní institucionální záležitosti EU nespádající do pravomocí žádné „sektorové“ rady. Tato formace Rady se také zabývá problémy vnější obchodní politiky EU. Od roku 2002 se Rada pro všeobecné záležitosti schází ve dvou nebo třech variantách – pro otázky zahraniční politiky ve složení ministrů zahraničí a pro řešení jiných problémů ve složení ministrů (či státních tajemníků) pro evropské záležitosti (pokud takovou funkci příslušný členský stát zná)¹⁵; případně i z ministrů odpovědných za vnější obchod, pokud se Rada zabývá agendou Společné obchodní politiky

¹³ Přehled formací Rady podává ZBÍRAL. R. *Teorie a praxe vyjednávání v Radě Evropské unie*. Brno : Masarykova univerzita, 2008, s. 46–48, HAYES-RENSHAW, F., WALLACE, H. *The Council of Ministers*. 2. vyd. London : Palgrave, 2006, s. 36–45.

¹⁴ Příloha I rozhodnutí Rady 2006/683/ES ze dne 15. září 2006, kterým se přijímá jednací řád Rady.

¹⁵ HAYES-RENSHAW, F., WALLACE, H., cit. dílo, s. 36–37.

EU. Význam Rady pro všeobecné záležitosti a vnější vztahy je posílen i tím, že tato formace Rady připravuje agendu summitů Evropské rady.¹⁶ Důležitá jsou také neformální setkání ministrů zahraničí, označovaná jako „Gymnich“ podle německého zámku, kde se poprvé v 70. letech ministři zahraničí členských zemí neformálně setkali. Během českého předsednictví se „Gymnich“ uskutečnil v Hluboké nad Vltavou v březnu 2009. Od prosince 2009 se má GAERC rozdělit na Radu pro všeobecné záležitosti (GAC) a Radu pro vnější vztahy (FAC).

Jinou významnou formací Rady je zasedání ministrů financí (ECOFIN), v jehož rámci ještě působí skupina neoficiálně nazývaná Eurogroup (Euroskupina), která je složena z ministrů financí států eurozóny. Tato užší varianta ECOFINu se obvykle schází před formálním jednáním všech členských států a zabývá se jednáním o záležitostech Evropské měnové unie. Na rozdíl od „standardního“ ECOFINu má Euroskupina stálého předsedu (v roce 2009 jím byl Jean-Claude Juncker, který současně zastával post lucemburského premiéra a ministra financí). Za francouzského předsednictví Rady v roce 2008 se Euroskupina dále neformálně rozvíjela v podobě zasedání hlav států Euroskupiny rozšířené o Velkou Británii, kde se projednávaly záležitosti spojené s reakcí EU na finanční krizi. Ve své širší podobě o dvaceti sedmi členech pak ECOFIN jedná o záležitostech přímo s evropskou měnovou unií nesouvisejících, jako je problematika rozpočtu EU či daňové harmonizace.¹⁷

Formálně nejsou pravomoci Rady vázané na přítomnost specializovaného ministra. Rada může přijímat všechna rozhodnutí spadající do její pravomoci v jakémkoli složení a například ministři životního prostředí by tak mohli (teoreticky) přijmout směrnici o evropské regulaci bezešvých trubek nebo rozhodnutí o uvalení sankcí proti Bělorusku. V praxi se tak nicméně neděje, i když někdy lze u předsednické země vysledovat snahu zařadit „hraniční“ agendu k projednání na „méně problémové“ formaci Rady.

Kromě sektorového rozdělení Rady EU (podle agendy jednotlivých ministrů) existuje v Radě i výrazné rozdělení agendy v rámci (vertikální) hierarchické struktury.

Na vrcholu institucionální struktury Rady jsou ministerská setkání, která musí formálně odsouhlasit naprostou většinu výstupu Rady (možnost delegace na nižší úroveň Rady je velice omezená). Naprostá většina agendy (přes 90 %) se nicméně dohodne na nižších úrovních Rady a na ministerské úrovni je bez dalšího projednávání pouze formálně schválena.¹⁸

¹⁶ WERTS, J. *The European Council*. London : John Harper Publishing, 2008, s. 63–64.

¹⁷ HAYES-RENSHAW, F., WALLACE, H., cit. dílo, s. 42–43.

¹⁸ HAYES-RENSHAW, F., WALLACE, H., cit. dílo, s. 77.

Z nižších úrovní Rady hraje klíčovou úlohu Výbor stálých zástupců (COREPER). COREPER se schází ve složení velvyslanců (vedoucích stálých zastoupení) členských států při EU (COREPER II) nebo jejich zástupců (COREPER I). COREPER II se zabývá převážně zahraniční politikou, financemi, agendou justice a vnitra, institucionálními otázkami, COREPER II si pro své rozhodování může vyhradit i jinou agendu, pokud dojde k její politizaci nebo má závažné dopady na rozpočet. COREPER I se zabývá všemi ostatními otázkami.¹⁹ S fungováním COREPERu úzce souvisejí také skupiny označované neoficiálně jako Antici a Mertens, které jsou složeny z personálu stálých zastoupení členských států při ES a mají za úkol (před)připravit agendu pro jednání COREPERu I (Mertens) a COREPERu II (Antici).²⁰ Rozhodovací mechanismus v COREPERu je založen na konsensu; „silové“ hlasování se nekoná, pouze někdy požádá velvyslanec předsedající země o „orientační“ hlasování pro vyjasnění pozic jednotlivých států.²¹

V oblasti II. pilíře EU (SZBP) existuje speciální „pseudoCOREPER“ ve formě Politického a bezpečnostního výboru (Political and Security Committee/ PSC – označovaný ale častěji francouzskou zkratkou COPS). COPS je složen z vysokých diplomatů členských států a předjednává agendu pro ministerskou Radu pro všeobecné záležitosti a vnější vztahy (čl. 25 SEU). Obdobnou roli, jakou hrají skupiny Antici a Mertens pro COREPER, plní v případě COPSu skupina „Nicolaidis“.²²

Základnu institucionální pyramidy Rady EU tvoří pracovní skupiny a podskupiny složené z úředníků státní správy členských států (obvykle ministerstev) nebo pracovníků stálých zastoupení v Bruselu. Většinu pracovních skupin předsedá zástupce předsednické země, ale některé pracovní skupiny mají i stálého předsedu ze státní správy některé členské země nebo z Generálního sekretariátu Rady.²³ Pracovní skupiny a podskupiny jsou poměrně úzce specializované a jsou členěny podle jednotlivých formací Rady. Existuje např. Pracovní skupina pro poštovní služby, Pracovní skupina pro ochranu

¹⁹ HAYES-RENSHAW, F., WALLACE, H., cit. dílo, s. 78–79. DOUGLAS-SCOTT, S., cit. dílo, s. 76–77.

²⁰ Obě skupiny jsou pojmenovány po svých prvních předsedech. HAYES-RENSHAW, F., WALLACE, H., cit. dílo, s. 75.

²¹ HAYES-RENSHAW, F., WALLACE, H., cit. dílo, s. 80.

²² JUNCOS, A., REYNOLDS, Ch. The Political and Security Committee: Governing in the Shadow. *European Foreign Affairs Review*, 12: 127–147, 2007, HAYES-RENSHAW, F., WALLACE, H., cit. dílo, s. 82–86.

²³ ZBÍRAL, R.. *Teorie a praxe vyjednávání v Radě Evropské unie*. Brno : Masarykova univerzita, 2008, s. 40–41.

spotřebitelů a informace, Pracovní skupina pro celní unii, Pracovní skupina víza, Pracovní skupina hodnocení Schengenu, Pracovní skupina migrace a vyhošťování, Pracovní skupina pro dušení vlastnictví, Pracovní skupina pro konzulární záležitosti (COCON) nebo Pracovní skupina pro audiovizí.

Pracovní skupiny mohou být dále členěny na ještě specializovanější podskupiny – např. Pracovní skupina pro technickou harmonizaci zastřešuje podskupiny Standardizace, Strojírenství a hluk, Měřicí přístroje, Motorová vozidla, Nebezpečné látky a přípravky, Kosmetika a Pyrotechnické výrobky. V současnosti je v rámci Rady zřízeno přes sto šedesát pracovních skupin a několik desítek podskupin.

Mezi úrovní COREPERu a pracovními skupinami existuje v některých oblastech ještě jedna úroveň sektorových výborů složených z vyšších úředníků národních ministerstev, typicky na úrovni ředitelů sekcí nebo náměstků ministrů. Například při formování postojů ve Společné zemědělské politice hraje klíčovou roli Stálý zemědělský výbor složený z vyšších úředníků domácích ministerstev zemědělství (resp. rybolovu), který komunikuje přímo (bez zapojení COREPERu I) s příslušnou formací Rady na ministerské úrovni. V jiných oblastech evropské integrace pak působí např. „výbor pro otázky čl. 133“ (označený dle příslušné klauzule SES, která existence výboru ošetřuje) pro Společnou obchodní politiku, „výbor pro otázky čl. 36“ (označovány podle své „francouzské zkratky jako „CATS“) pro trestněprávní spolupráci (označený dle příslušného článku SEU) nebo výbor SCIFA (Strategic Committee for Immigration, Frontiers and Asylum/Strategický výbor pro přistěhovalectví, ochranu hranic a azylovou politiku) pro příslušné komunitární politiky.²⁴

Podobně jako u Evropské rady jsou kromě formálních zasedání Rady s přesně určenou agendou také svolávány „neformální rady“. Neformální Rada se obvykle schází mimo Brusel (obvykle ve státě předsedajícím v dané polovině roku Radě) a věnuje se obecnějším debatám o dalším směřování dané politiky na evropské úrovni. Nejviditelnější je setkávání „neformálních rad“ na ministerské úrovni, ale předsednická země na svém území obvykle organizuje i neformální setkání nižších formací Rady.

Jednání Rady na ministerské úrovni jsou otevřenější než jednání samotné Rady. Pokud Rada jedná o legislativních záležitostech, je možné jednání Rady dokonce přímo sledovat (přes internetové vysílání). Výjimkou jsou situace, kde Rada „veřejnost“ vyloučí kvůli citlivosti probíraného problému. Neveřejná jsou také jednání Rady o jiných než legislativních záležitostech, jako je např. agenda zahraniční politiky nebo jednání o personálních

²⁴ HAYES-RENSHAW, F., WALLACE, H., cit. dílo, s. 86–95.

záležitostech. K dispozici veřejnosti jsou rovněž výsledky a struktura hlasování v Radě (tj. je možné zjistit, jak hlasovaly jednotlivé státy). Nižší úroveň Rady (COREPER, pracovní skupiny) naopak jednají bez přístupu veřejnosti. Bez přístupu veřejnosti se také odehrávají neformální Rady.

Rada EU zasedá pravidelně v Bruselu. V dubnu, červnu a říjnu zasedá Rada v Lucemburku. Neformální rady se pak obvykle setkávají v členském státě předsedajícím Radě EU, často i mimo jeho hlavní město.²⁵

Neformální setkání Rady během českého předsednictví:

Neformální Rada pro všeobecné záležitosti – Praha – leden 2009
Neformální Rada pro spravedlnost a vnitřní věci – Praha – leden 2009
Neformální zasedání ministrů pro zaměstnanost a sociální věci – Luhačovice – leden 2009
Neformální zasedání ministrů pro rozvojovou spolupráci – Praha – leden 2009
Zasedání ministrů pro rodinnou politiku – Praha – únor 2009
Neformální zasedání ministrů obrany – Praha – březen 2009
Neformální zasedání ministrů pro vzdělávání Praha – březen 2009
Neformální zasedání ministrů zahraničí (Gymnich) – Hluboká nad Vltavou – březen 2009
Neformální zasedání ministrů pro hospodářské a finanční záležitosti – Praha – duben 2009
Neformální zasedání ministrů životního prostředí – Praha – duben 2009
Neformální zasedání ministrů pro regionální rozvoj – Mariánské Lázně – duben 2009
Neformální zasedání ministrů dopravy – Litoměřice – duben 2009
Neformální Rada pro konkurenceschopnost – Praha – květen 2009
Neformální zasedání ministrů zemědělství a rybolovu – Brno – červen 2009

Klíčovým prvkem administrativního aparátu Rady je (Generální) sekretariát, který zodpovídá za administraci materiálů pro jednání Rady, tlumočení a právní servis. Nad rámec technické podpory zasedání Rady může poskytnout sekretariát i expertizu v procesních otázkách jednání v Radě i v obsahových otázkách projednávané agendy. Sekretariát slouží i jako jakási „kolektivní

²⁵ Protože zasedání neformální Rady není úzce vázáno pravidly primárního práva EU (podobně jako neformální summity Evropské rady), označují se někdy formace neformálních Rad odlišně od klasifikace v Jednácím řádu Rady.

paměť“ Rady, která zejména předsednické zemi může poskytnout zkušenost s vývojem jednání během dřívějších předsednictví nebo upozornit na výskyt opakujících se rizik a chyb při vedení Rady.²⁶ Generální sekretariát nejen připravuje zápis ze všech jednání v rámci Rady, ale obvykle i radí předsednickému státu při přípravě i řízení zasedání. Sekretariát se také podílí na formulaci řešení institucionálních krizí v EU (např. na formulaci výjimek nebo deklarací pro Irsko po irském referendu o Lisabonské smlouvě) nebo na přípravě nových klíčových právních předpisů (např. na přípravě přístupových smluv).²⁷

Zástupce Generálního sekretariátu se účastní jednání na všech úrovních Rady – od pracovních skupin po setkání na ministerské úrovni. Právní služba Generálního sekretariátu pak zastupuje Radu v právních sporech před ESD a Soudem prvního stupně.²⁸ Zvláštní roli pak má sekretariát při řízení zahraničních operací EU (podrobněji viz kapitola o vnějších vztazích EU).²⁹

Generální sekretariát se vnitřně dělí na generální ředitelství, která částečně kopírují strukturu generálních ředitelství Evropské komise (ale jejich počet je pouze osm, tj. je jich výrazně méně než v rámci Evropské komise), na Právní službu, na několik specializovaných útvarů podřízených generálnímu tajemníkovi (vojenský výbor, útvar pro řešení krizí) a kabinety generálního tajemníka a jeho zástupce.³⁰ Generální sekretariát tradičně vedl generální tajemník (Secretary General), jímž je v současné době Javier Solana. Novinkou poslední dekády (od Amsterdamské smlouvy v roce 1999) je propojení funkce generálního tajemníka Rady s funkcí vysokého představitele (High Representative) pro Společnou zahraniční a bezpečnostní politiku EU. Kvůli vytíženosti generálního tajemníka koordinací Společné zahraniční a bezpečnostní politiky EU je proto faktické vnitřní řízení Generálního sekretariátu Rady v rukou zástupce generálního tajemníka (Deputy Secretary General). V rámci sekretariátu Rady rovněž od roku 2004 působí evropský koordinátor pro boj proti terorismu. Celkem pracuje v Generálním sekretariátu Rady přes 3 000 osob.

Generální sekretariát pochopitelně nemůže předsednický stát nutit, aby využíval jeho expertní služby. Obecně je ale považována úzká spolupráce s Generálním sekretariátem za předpoklad úspěšného předsednictví, zejména pro předsednictví středně velkých a malých členských států. Jako příklad

²⁶ CHRISTIANSEN, T. Out of the shadows: The general secretariat of the Council of Ministers. *Journal The Journal of Legislative Studies*, Volume 8, Issue 4, 2006, s. 82–86.

²⁷ HAYES-RENSHAW, F., WALLACE, H., cit. dílo, s. 113–117.

²⁸ HAYES-RENSHAW, F., WALLACE, H., cit. dílo, s. 112.

²⁹ DIJKSTRA, H. The Council Secretariat's Role in the Common Foreign and Security Policy, *European Foreign Affairs Review*, 13: 149–166, 2008.

³⁰ HAYES-RENSHAW, F., WALLACE, H., cit. dílo, s. 103–108.

úspěšné spolupráce mezi předsednickou zemí a Generálním sekretariátem je uváděno irské předsednictví v roce 2004 nebo portugalské v roce 2007; ukázkou zablokování komunikace a spolupráce mezi členským státem a Generálním sekretariátem naopak poskytlo italské předsednictví v roce 2003.³¹

1.3.3 Rotující a týmové předsednictví Rady

Evropské radě, Radě EU, COREPERu i pracovním skupinám vždy po dobu šesti měsíců předsedá jeden ze členských států. Na předsednické zemi je jak praktická organizace předsedání všem úrovním Rady v příslušném půlroce, určování priorit i hledání kompromisu přijatelného všem nebo kritické většině členských států. Předsednictví také reprezentuje Radu navenek vůči ostatním institucím EU (předsednický stát např. jedná jménem Rady s Evropským parlamentem během legislativního procesu, prezident nebo předseda vlády předsedajícího státu má projev na plenárním zasedání Evropského parlamentu a ministři předsednické země navštěvují některá zasedání výborů Evropského parlamentu³²) i vůči nečlenským státům a mezinárodním organizacím (např. organizace summitů Evropská unie – Japonsko nebo Evropská unie – Spojené státy během českého předsednictví).

Předsednictví obvykle zajistí předsedajícímu státu výraznou mediální pozornost, ale předsedající země jej obvykle nemůže využít k prosazení svých zájmů na evropské úrovni. Důvodem je jak úloha předsednické země jako nestranného arbitra různých zájmů v Radě, tak i skutečnost, že většinu agendy předsednická země „zdědí“ po předchozím předsednictví. Aktivita předsednictví také často ovlivní „tsunami scénáře“, kdy musí předsednická země reagovat na neočekávaný vnitřní problém EU (irské referendum o Lisabonské smlouvě) nebo na mezinárodní krizi (francouzské předsednictví v roce 2008 na vojenský konflikt v Gruzii nebo české předsednictví na zastavení dodávek ruského plynu do EU v lednu 2009) bez ohledu na své plánované priority.

Předsednictví přitom mimořádně zatíží administrativní aparát příslušné země, který musí po šest měsíců zvládnout koordinovat a předsedat nejen nejvíce medializovaným událostem, jako jsou summity Evropské rady, ale i běžnému provozu pracovních skupin a expertních výborů.³³ Výrazně vyšší aktivitu pro-

³¹ BEACH, D. *The Dynamics of European Integration. Why and When EU Institutions Matter*. Houndmills : Palgrave, 2005, s. 190, 211.

³² HAYES-RENSHAW, F., WALLACE, H. *The Council of Ministers*. 2. vyd. London : Palgrave, 2006, s. 219.

³³ Menší země (Lucembursko) tento problém dokonce řešily dočasným stáhnutím části diplomatického aparátu ze zahraničí do domácí administrativy nebo delegací některých agend na spřízněný členský stát.

kazují během předsednictví i zahraniční zastoupení předsedajícího členského státu, protože předsednictví reprezentuje EU navenek a protože Rada EU v roce 2009 nemá vlastní „velvyslanectví“ ani jiné formy zahraničních misí, probíhá vnější komunikace Rady EU prostřednictvím ambasad předsedající země.

Mechanismus rotujícího předsednictví čelí několika druhům kritiky. První je příliš krátká doba předsednictví, která neumožňuje předsednictví většinu ze svých iniciativ dokončit. Druhou typickou námitkou proti rotujícímu předsednictví je malá administrativní kapacita a omezená zkušenost malých a středně velkých států EU, které nutně opomíjí tu část agendy EU, která je „nezajímá“ nebo s ní mají jen omezenou zkušenost. Česká republika se tak např. dohodla se Švédskem, že Švédské království povede již od počátku roku 2009 pracovní skupiny pro otázky mezinárodního mořského práva. Třetí obvyklou námitkou proti rotujícímu předsednictví je vztah mezi předsednictvím a domácí politikou – pro politiky předsedající země není předsednická role „prací na plný úvazek“, ale pouze doplňkem či bonusem k jejich pozici v domácí politice. Domácí politické problémy předsedajícího státu se tak snadno přenesou i na úroveň EU (kohabitace ve Francii v roce 2000, konfliktní politický styl S. Berlusconiho během italského předsednictví v roce 2003, pád vlády v České republice v roce 2009).

Reakcí na kritiku bylo nejdříve vytvoření tzv. „týmových předsednictví“ tří států. Týmová předsednictví tvoří bloky tří na sebe navazujících předsednických států, jež by měly mezi sebou intenzivně spolupracovat po dobu 18 měsíců, kdy budou jejich předsednictví probíhat. První „týmové předsednictví“ tvořila SRN (leden–červen 2007), Portugalsko (červenec–prosinec 2007) a Slovinsko (leden–červen 2008). Na ně navázala trojice Francie (druhá polovina roku 2008), Česká republika (první polovina roku 2009) a Švédsko (druhá polovina roku 2009).

Zejména druhé týmové předsednictví dobře ukazuje slabiny tohoto konceptu. Předsednictví jednotlivých zemí zůstávají formálně samostatná. Priority jednotlivých předsednických zemí se mohou lišit a někdy si dokonce přímo konkurovat (např. zájem Francie o jižní dimenzi přistěhovalecké politiky vs. český zájem o východní a balkánskou dimenzi problému nebo odlišné názory na reformu Společné zemědělské politiky). Větší ze států týmového předsednictví (SRN v první trojici, Francie ve druhé) pak přirozeně tenduje k přelítí svého vlivu i do předsednictví zbylých států týmového předsednictví, která tyto snahy mohou akceptovat (Portugalsko ve vztahu k SRN), ale také jasně odmítnout, jak učinilo české předsednictví ve vztahu k předcházejícímu předsednictví francouzskému. V praxi tak dochází spíše k omezené technické pomoci v rámci týmového předsednictví (např.

diplomatické mise států týmového předsednictví se mohou zastoupit v zemích, kde předsednická země vlastní ambasádu nemá), anebo k zapojení všech členů týmového předsednictví do některých zahraničních aktivit EU (např. v delegaci EU na Blízký východ během krize v Gaze v lednu 2009 byli přítomni ministři zahraničí Francie, České republiky i Švédska).

1.3.4 Pravomoci Rady EU

Rada EU plní několik funkcí:

- Působí jako komunitární normotvůrce (legislativní orgán).
- Působí jako normotvůrce i výkonný orgán ve Společné zahraniční a bezpečností politice.
- Přípravuje jednání Evropské rady.
- Poskytuje fórum pro jednání o možných nových iniciativách EU nebo řešení problémů dosud neregulovaných evropským právem.

V pozici normotvůrce je Rada oprávněna přijímat normy sekundárního práva ES a EU. V oblasti komunitárního práva je sice Rada stále nejdůležitějším institucionálním hráčem (odpor Rady proti přijetí nové legislativy nemůže být žádným způsobem překonán), ale její legislativní aktivita je omezena třemi způsoby.

- Prvním je monopol Evropské komise na navrhování sekundárních komunitárních norem, který neumožňuje Radě plně rozhodovat o rozsahu své legislativní agendy. Teoreticky by Evropská komise mohla legislativní aktivitu Rady paralyzovat tím, že by přestala navrhopvat nové komunitární právní předpisy.
- Druhým omezením legislativní role Rady je účast Evropského parlamentu v legislativním procesu. Význam Evropského parlamentu závisí na znění konkrétního článku smluv, podle kterého se sekundární norma přijímá – Evropský parlament se tak v jednotlivých oblastech evropské integrace podílí pouhou konzultací, postupem spolupráce, spolurozhodovacím postupem nebo se vyžaduje výslovný souhlas EP (podobněji v sekci věnované EP v této kapitole a kapitole o právním systému EU).

Třetím omezením legislativních pravomocí Rady je praxe delegovat méně důležitou normotvorbu na Evropskou komisi, kde ale Rada i nadále kontroluje aktivitu Komise při výkonu delegovaných pravomocí prostřednictvím mechanismu „komitologie“ (podrobnosti níže).

Omezení normotvorné činnosti Rady ale neplatí ve II. a III. pilíři EU. Neexistuje zde monopol Evropské komise na legislativní iniciativu a role Evropského parlamentu je zde radikálně omezena ve srovnání s legislativním procesem v komunitárním (prvním) pilíři.

V závislosti na oblasti, ve které se norma přijímá, rozhoduje Rada jednomyslně, kvalifikovanou většinou nebo prostou většinou. Detaily stanoví příslušná klauzule zřizovacích smluv (SES nebo SEU), na jejímž základě Rada rozhoduje. Oproti poměrně jednoduchým pravidlům týkajícím se jednomyslného rozhodování (všechny státy musí s návrhem souhlasit)³⁴ je hlasování kvalifikovanou většinou v Radě značně komplikované. Nastavení parametrů kvalifikované většiny v Radě se rovněž stalo jednou z hlavních otázek institucionální reformy EU. Původní systém kvalifikované většiny přiděloval každému členskému státu konkrétní počet hlasů a pro přijetí návrhu kvalifikovanou většinou stačil souhlas států, jejichž hlasy dosáhly „kritické masy“ hlasů podle zřizovacích smluv. V „evropské patnáctce“ celkem členské státy disponovaly 87 hlasy a k přijetí rozhodnutí bylo třeba 62 hlasů. V důsledku relativně vysokého počtu hlasů, kterými disponovaly malé a střední členské státy (SRN, Francie, Itálie a Velká Británie po 10 hlasech, Španělsko 8 hlasů, Nizozemsko, Belgie, Portugalsko a Řecko po 5 hlasech, Rakousko a Švédsko po 4 hlasech, Dánsko, Finsko a Irsko po 3 hlasech a Lucembursko 2 hlasy), bylo vážené hlasování kritizováno jako posilující „diktát trpaslíků“ a nerespektující politické a ekonomické rozložení sil v EU.

Smlouva z Nice parametry kvalifikovaného hlasování v Radě pozměnila a zkomplikovala. Místo jednoho parametru hlasování zavádí tři kritéria, která musí být splněna současně: vážené hlasování (255 z celkem 345 hlasů – hlasy přidělené jednotlivým státům byly ve Smlouvě z Nice znovu přerozděleny), souhlas nadpolovičního počtu států (tj. v současnosti alespoň 14 z celkem 27 států) a souhlas států reprezentujících více než 62 % obyvatelstva EU.³⁵ Všechna tři kritéria musí být splněna současně. Nový systém se tak pokusil vybalancovat zájmy malých států (kritérium počtu států, kde každý stát disponuje jedním hlasem bez ohledu na svou velikost) zájmy velkých států (kritérium počtu obyvatel, kde síla státu přesně odpovídá velikosti jeho populace).

Smlouva z Nice řešila některé symbolické záležitosti (např. prolomila hlasovací paritu mezi Nizozemskem a Belgií – Nizozemsko 13 hlasů vs. Belgie 12 hlasů nebo zachování počtu hlasů přidělených Francii a SRN). Za největší vítěze nového systému jsou obecně považovány „malé velké státy“, jako je Polsko a Španělsko, které při váženém hlasování disponují každý 27 hlasy,

³⁴ Výjimkou je pouze mechanismus tzv. konstruktivní absence ve SZBP EU, o kterém pojednává kapitola o vnějších vztazích EU.

³⁵ Počet obyvatel jednotlivých členských států se počítá podle údajů v příloze k Jednacímu řádu Rady EU, který se vždy za několik let aktualizuje.

zatímco největší státy EU (SRN, Francie, Itálie, Velká Británie) mají každý jen 29 hlasů, bez ohledu na výrazný rozdíl v počtu obyvatel.

Lisabonská smlouva pak hlasovací systém v Radě zamýšlí opět zjednodušit. Zavádí systém dvojího kritéria kvalifikované většiny – 55 % počtu členských států a 65 % obyvatel. Kvůli odporu některých zemí, zejména Polska³⁶ a Španělska, jejichž hlasovací síla v novém systému utrpí nejvíce, se ale nová pravidla budou používat až od roku 2014, resp. 2017.

Srovnání hlasování kvalifikovanou většinou v Radě

	Před Smlouvou z Nice	Smlouva z Nice	Návrh Smlouvy o Ústavě pro Evropu podle Konventu	Smlouva o Ústavě pro Evropu (nikdy nevstoupila v platnost)	Lisabonská smlouva (po roce 2014, resp. 2017)
Počet kritérií	1	3	2	2	2
Kdy působí nebo bude působit					
Vážené hlasování		169 z celkem 237 (v EU 15) 232 z celkem 321 (v EU 25) a EU 27	–	–	–
Počet států	–	50 %	50 %	55 %	55 %
Počet obyvatel	–	62 %	60 %	65 %	65 %

Jak již bylo zmíněno, naprostá většina rozhodnutí je fakticky přijata na nižších úrovních Rady. Návrh nového legislativního aktu přichází (v případě komunitárního práva) od Evropské komise a je zaslán Generálnímu sekretariátu. Následně jej COREPER přidělí té pracovní skupině, do jejíž gesce patří. Na úrovni pracovní skupiny proběhne jedno či několik kol jednání o (ne)přijatelnosti návrhu pro členské státy a případných modifikacích legislativního návrhu. Pokud se pracovní skupina na textu návrhu komunitární normy shodne, postoupí jej COREPERu jako bod I. Pokud existují o návrhu na úrovni pracovní skupiny rozpory, může se o návrhu opět jednat na dalším zasedání pracovní skupiny, anebo může být návrh postoupen COREPERu jako bod II. Před zasedáním COREPERu se sejde skupina Antici (pro COREPER II) nebo

³⁶ Polsko dokonce během přípravy hlasování o Lisabonské smlouvě ironicky navrhovalo, aby byli při výpočtu polské hlasovací síly započtení mezi polské obyvatele i polští občané zabiti během druhé světové války.

Mertens (pro COREPER I) s cílem doladit program zasedání a identifikovat případné problémové body. Agendu, kterou COREPERu zašlou pracovní skupiny jako bod I, COREPER obvykle jen stručně projde a bez diskuze schválí jejich předložení na ministerské úrovni Radě. Tyto návrhy jsou označeny jako bod A. Pro návrhy norem, které byly COREPERu zaslány jako body II, se na úrovni COREPERu hledá řešení přijatelné pro všechny státy. Pokud se najde, příslušný legislativní návrh se předává na ministerskou úroveň Rady také jako bod A. Pokud kompromis není nalezen ani COREPERem, může se návrh poslat zpět na úroveň pracovních skupin, opět projednávat na dalším zasedání COREPERu, anebo se návrh postoupí ministerské úrovni Rady. V takovém případě se návrh zařadí mezi body B.

Návrhy označené jako bod „A“ ministerská Rada většinou schvaluje jen formálně, bez další diskuze. I zde ještě může ministr kterékoliv země vznést návrh k jednání – například pokud došlo k chybě v komunikaci mezi zástupcem země v COREPERu a příslušným ministerstvem. Nedochozí k tomu často a obvykle je v takovém případě problém poslán zpět na COREPER k opakovanému projednání. O bodech „B“ ministři v Radě reálně jednají a může o nich proběhnout i „silové“ hlasování.

Přes podrobná pravidla o hlasování a pozornosti věnované vyjednávání parametrů hlasovací síly jednotlivých států při hlasování kvalifikovanou většinou v Radě je většina legislativy přijata bez hlasování. Důvodem je buď jejich zařazení na jednání jako bod A (kde již na úrovni COREPERu došlo ke konsensu), anebo dojde k nalezení konsensu během jednání na ministerské úrovni Rady. K „silovým“ hlasováním dochází, ale jsou ve výrazné menšině – od 90. let ke skutečnému „silovému hlasování“ dochází přibližně jen u jedné čtvrtiny případů, kde SES předpokládá hlasování kvalifikovanou většinou. Nejčastěji dochází k „silovému hlasování“ v Radě v oblasti Společné zemědělské politiky, Společné rybolovné politiky a v oblasti vnitřního trhu.³⁷

Výrazně se odlišuje také chování států, kterým je z průběhu jednání jasné, že jsou v menšině a mohou být v „silovém hlasování“ přehlasovány. V takové situaci někdy členský stát formálně proti návrhu nehlasuje, i když s jeho podobou není spokojen. Praxe menšinového hlasování je relativně častá u zástupců Dánska, Německa, Nizozemska a Velké Británie³⁸; naopak neochota hlasovat s „poraženou stranou“ je zřetelná u belgických, finských, irských či francouz-

³⁷ HAYES-RENSHAW, F., AKEN, W., WALLACE, H. When and Why the Council of Ministers of the EU Votes Explicitly. *EUI Working Paper RSCAS*, 25/2005, Florence, s. 3–4.

³⁸ Ve slangu spojeném s hlasováním v Radě se dokonce používá i termín „falešný bod B“, který popisuje situaci, kdy je jasné, že některý návrh Rada přijme, protože ho podporuje naprostá většina členských států (a rozhoduje se o něm váženým hlasováním), ale některý

ských ministrů.³⁹ Komentáře proto někdy popisují hlasovací praxi v Radě EU jako „konsensus ve stínu kvalifikovaného hlasování“⁴⁰, kdy některé státy také alespoň částečně kompenzují svůj souhlas s normou, se kterou nejsou spokojeny, vydáním prohlášení oponujícího nebo vysvětlujícího národní pozici k právní normě. Tato prohlášení nicméně nejsou právně závazná a nejsou ani zveřejňována v Úředním věstníku EU.⁴¹

Exekutivní role Rady je zřetelná zejména v oblasti SZBP a omezeně i v oblasti policejní a soudní spolupráce. Rada např. rozhoduje o společných akcích v rámci SZBP. Naopak implementace komunitárních politik je většinou ponechána Evropské komisi nebo přímo členským státům. K debatám o nových problémech a obecnějším směřování evropské integrace se využívá zejména formát neformálních rad.

Změny podle Lisabonské smlouvy

Lisabonská smlouva zavádí stálé předsednictví Rady v oblasti vnějších vztahů EU. U ostatních formací Rady se zachová současné rotační šestiměsíční předsednictví (čl. 16 odst. 9 SEU v postlisabonském znění). Současná Rada pro všeobecné záležitosti a vnější vztahy se proto od prosince 2009 rozdělí na Radu pro vnější vztahy/FAC (složenou z ministrů zahraničí, kterým bude předsedat vysoký představitel pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku) a Radu pro všeobecné záležitosti/GAC (složenou pravděpodobně z národních ministrů pro evropské záležitosti, v jejímž vedení se budou členské státy střídát). Není ale např. jasné, jak budou probíhat zasedání neformální Rady ministrů zahraničí (Gymnich) – zda jim bude také předsedat vysoký zmocněnec, nebo ministr zahraničí hostitelského státu. Vysoký představitel pro SZBP bude zároveň místopředsdou Evropské komise odpovědným za agendu vnějších vztahů. Jeho jmenovací proces proto bude

stát chce z vnitropolitických důvodů prokázat, že se snažil přijetí návrhu zabránit, a proto trvá na jeho zařazení do diskuse.

³⁹ HAYES-RENSHAW, F., AKEN, W., WALLACE, H. When and Why the Council of Ministers of the EU Votes Explicitly. *EUI Working Paper RSCAS*, 25/2005, Florence, s. 3.

⁴⁰ HAGEMANN, S., CLERCK-SACHSSE J. Old Rules, New Game Decision-Making in the Council of Ministers after the 2004 Enlargement. *CEPS Special Report*, Brussels, 2007, s. 7. Pro širší analýzu konsenzuálního rozhodování v Radě srov. ZBÍRAL, R. *Teorie a praxe vyjednávání v Radě Evropské unie*. Brno : Masarykova univerzita, 2008, s. 87–90, 127–137, HAYES-RENSHAW, F., WALLACE, H. *The Council of Ministers*. 2. vyd. London : Palgrave, 2006, s. 277–287.

⁴¹ ZBÍRAL, R. *Teorie a praxe vyjednávání v Radě Evropské unie*. Brno : Masarykova univerzita, 2008, s. 139–143, ZBÍRAL, R., MĚŠTÁNKOVÁ, P. Může ano znamenat zároveň ne? Institut prohlášení v Radě Evropské unie a jeho praktické dopady. *Jurisprudence*, 2008, č. 7, s. 3–9.

relativně komplikovaný. Vysoký představitel bude jmenován Evropskou radou kvalifikovanou většinou (stejně jako stálý předseda Evropské rady) a navíc jej v rámci kolegia komisařů musí schválit i Evropský parlament. Na podzim 2009 jmenovala Evropská rada vysokou představitelkou EU pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku Catherine Ashtonovou, která předtím zastávala post komisařky pro vnější obchod (po návratu Mandelsona do domácí britské politiky). Jmenovací proces C. Ashtonové ale ještě bude pokračovat, když v roce 2010 bude Evropský parlament schvalovat složení nové Evropské komise.

Pravomoci vysokého představitele jsou nicméně Lisabonskou smlouvou definovány relativně vágně. Kromě předsedání Radě složené z ministrů zahraničí EU by vysoký představitel měl „vést společnou zahraniční a bezpečnostní politiku Unie“ a „přispívat svými návrhy k jejímu vytváření“. Na základě zmocnění Rady by měl také zahraniční politiku EU provádět (čl. 17 odst. 2–3 SEU v postlisabonském znění). Reálný vliv vysokého představitele na zahraniční aktivity EU (včetně vybalancování ekonomické a politicko-bezpečnostní složky aktivit) pak ustaví až praxe v roce 2010 a následujících letech.

Zásadní změnou podle Lisabonské smlouvy bude změna nastavení kvalifikované většiny v Radě, kde bude současný hlasovací mechanismus trojí většiny od roku 2014 (resp. 2017) nahrazen systémem dvojí většiny (55 % států reprezentujících alespoň 65 % obyvatel EU). Blokační menšinu států budou muset tvořit alespoň čtyři členské státy (čl. 16 odst. 4–5 SEU v postlisabonském znění).

1.4 Evropská komise

1.4.1 Charakteristika Evropské komise

O Evropské komisi se zřejmě traduje více mýtů než o kterémkoli jiném orgánu ES. Bývá označována za „evropskou vládu“, či dokonce za nikomu se nezodpovídající sbor byrokratů, kteří skrytě řídí celý proces evropské integrace. Realita je, jako obvykle, poněkud komplikovanější. Formálně je Evropská komise stálý orgán, který má zastupovat zájmy Evropské unie jako celku a nepřijímat instrukce od členských států (čl. 213 odst. 2 SES). K tomuto cíli slouží Evropské komisi nejrozsáhlejší podpůrný aparát ze všech institucí EU, který jí dává unikátní vyjednávací a analytický potenciál.

Evropská komise nicméně není „pánem smluv“ a nemůže sama změnit základní rámec evropské integrace. Rovněž plnění závazků vyplývajících z evropské integrace záleží převážně na „dobré vůli“ členských států. Reálný vliv Evropské komise tak závisí nejen na formálních pravidlech, ale také na

její prestiži a ochotě členských států Komisi respektovat. V historii evropské integrace lze proto nalézt období „silné“ Komise (předsednictví J. Delorse v letech 1985–1995) i Komise „slabé“ (70. léta, do jisté míry i současnost) – v závislosti na situaci uvnitř Evropské komise i na (ne)vstřícnosti členských států vůči jejím aktivitám.

1.4.2 Složení a kariéra v Evropské komisi

1.4.2.1 Kolegium komisařů

Evropská komise je přísně vzato pouze skupina dvaceti sedmi komisařů, kteří prostou většinou hlasů přijímají rozhodnutí v mezích stanovených evropským právem (Evropská komise v užším smyslu). V médiích a v obecném povědomí se však jako Evropská komise označuje také celý její podpůrný úřednický aparát (Evropská komise v širším smyslu).

Do podzimu 2004 (tj. do konce funkčního období Prodiho komise) se v EK využíval systém nerovnoměrného zastoupení, ve kterém měl každý z pěti největších států (Itálie, Francie, Německo, Španělsko, Velká Británie) komisaře dva a zbytek zemí EU vysílal do Evropské komise po jednom komisaři. Od podzimu roku 2004 platí princip „jeden stát – jeden komisař“. Podle Smlouvy z Nice by ale již Evropská komise ustavená v roce 2009 měla mít méně členů, než je počet členských států. Od Rady se očekává, že jednomyslně stanoví přesné pravidlo o počtu komisařů (např. zda bude mít Komise velikost dvou třetin počtu členských států nebo počet členů ve formátu „počet členských států minus jedna“). Samotná Lisabonská smlouva pak stanoví pravidla o rotačním principu v Komisi založeném na principu rovnosti států – detaily má opět stanovit Rada (čl. 4 odst. 1–2 Protokol o rozšíření Evropské unie připojený ke Smlouvě z Nice). Lisabonská smlouva zmenšení velikosti Evropské komise odložila až na rok 2014 a ze závěrů summitu Evropské rady z června 2009 („irský balíček“) pak dokonce vyplývá, že ke snížení nedojde vůbec. Jednání o složení nové EK na podzim roku 2009 se již nesla v duchu Lisabonské smlouvy a každý členský stát „počítal“ se svým kandidátem na komisaře (resp. vysokého představitele pro SZPB coby člena EK).

Designovaný předseda budoucí Komise je jmenován na základě souhlasu kvalifikované většiny členských států. V praxi se ale respektuje neformální právo veta velkých států při jmenování předsedy Komise – například Velká Británie vetovala v roce 1994 návrh na jmenování Jeana-Luca Dehaeneho předsedou Evropské komise pro jeho přílišný (alespoň z britského pohledu) eurofederalismus a naopak SRN vetovala kandidaturu nizozemského premiéra Ruuda Lubberse kvůli jeho kritice sjednocování Německa v roce 1990. Kompromisním kandidátem byl pak zvolen Jacques Santer, což, jak se později

ukázalo, nebyla právě šťastná volba). Podobný příběh se opakoval v roce 2004, kdy byla kandidatura belgického premiéra Guy Verhofstadta zablokována Velkou Británií a kandidát konzervativních politických stran, bývalý britský komisař Chris Patten byl zase nepřijatelný pro Francii a SRN. Kompromisním kandidátem se stal portugalský politik Manuel Barroso.⁴²

Předsedové Evropské komise

Předseda Komise	Stát původu	Roky působení
Jean Monnet (předseda Vysokého úřadu ESUO)	Francie	1952–1957
Walter Hallstein	SRN	1958–1967
Jean Rey	Belgie	1967–1970
Franco Malfatti	Itálie	1970–1973
Francois-Xavier Ortoli	Francie	1973–1977
Roy Jenkins	Velká Británie	1977–1981
Gaston Thorn	Lucembursko	1981–1985
Jacques Delors	Francie	1985–1995
Jacques Santer	Lucembursko	1995–1999
Romano Prodi	Itálie	1999–2004
José Manuel Barroso	Portugalsko	2004–

Po potvrzení designovaného předsedy Evropské komise Evropským parlamentem s ním začnou členské státy jednat o personálním obsazení ostatních postů v kolegiu komisařů Komise a přidělení portfolií jednotlivým komisařům. Designovaná Komise pak ještě musí požádat Evropský parlament o souhlas se svým složením. Hlasování Evropského parlamentu předchází veřejná slyšení jednotlivých komisařů v parlamentních výborech, které jednotlivé kandidáty na post komisaře (ne)doporučí. Konečné slovo má pak plénium Evropského parlamentu, které ale nehlasuje o jednotlivých komisařích, ale o Komisi jako celku (čl. 214 odst. 2 SES). Intenzita reálné kontroly jmenování komisařů ze strany Evropského parlamentu se postupně zvyšuje a politizuje – zatímco při schvalování Santerovy a Prodiho komise vyjádřil Evropský parlament vůči některým komisařům námitky, ale parlamentní kritika nevedla v designované Evropské komisi k personálním změnám, v roce 2004 způsobila kritika při schvalovacím procesu v Evropském parlamentu výměnu již dvou nominovaných členů nové Evropské komise (viz rámeček).

⁴² SPENCE, D. The President, the College and the cabinets. In SPENCE, D. (ed.). *The European Commission*. 3. vyd. London : John Harper Publishing, 2006, s. 32–34.

Jmenování Barrosovy komise v roce 2004

Proces jmenování Evropské komise pro léta 2004–2009 demonstroval zejména sílící reálný vliv Evropského parlamentu na obsazení postů evropských komisařů a rostoucí politizaci nominačního procesu.

Nominační proces byl zahájen výběrem předsedy Komise. Prvním navrženým kandidátem byl belgický premiér Guy Verhofstadt, podporovaný zejména Francií a SRN. Verhofstadtové kandidatuře oponovala zejména konzervativní skupina EPP-ED, která zvítězila ve volbách do EP v červnu 2004 a navrhla vlastního kandidáta, britského konzervativního politika a bývalého komisaře Chrise Pattena. Obě kandidatury byly následně na jednání Evropské rady zablokovány a byl vybrán kompromisní kandidát, portugalský konzervativní politik José Manuel Barroso. Od předchozích kandidátů na předsedu Evropské komise jej odlišovala existence podpory obou hlavních politických skupin v Evropském parlamentu, která byla výsledkem kompromisu, kdy v rámci „politického obchodu“ konzervativní EPP-ED za Barrosovu podporu sociálnědemokratickými europoslanci na oplátku podpořila sociálnědemokratického kandidáta Borrellu na jeho kandidatuře na post předsedy Evropského parlamentu.

Mnohem výraznější střety ale nastaly při obsazování postů jednotlivých komisařů. Během dvou týdnů na přelomu září a října 2004 se nominovaní komisaři představili a odpovídali na dotazy v parlamentním výboru odpovědném za jejich plánované portfolio. Příslušný výbor pak zformuloval hodnotící zprávu pro plénium EP, které mělo o budoucí Komisi hlasovat. K první fázi parlamentních slyšení se objevily zejména pochybnosti o nizozemské kandidátce pro politiku ochrany hospodářské soutěže Neelie Kroesové kvůli jejím rozsáhlým vazbám na průmyslové podniky, které by mohly ovlivnit její nezávislost při rozhodování o jejich případném protisoutěžním chování. Dalším zpochybněným kandidátem byl maďarský politik László Kovács, u něhož byla namítána zejména jeho malá obeznámenost s energetickou politikou, která pod něj v Evropské komisi měla spadat. V následující vlně slyšení byly vysloveny pochybnosti o dánské kandidátce pro zemědělskou politiku Mariann Fischer Boelové (pro možný konflikt zájmů, neboť vlastnila poměrně velkou zemědělskou farmu) a Litevce Ingrid Udreové kvůli staršímu finančnímu skandálu při financování politických stran.

Hlavní kontroverzi ale vyvolal Rocco Buttiglione, italský kandidát na komisaře pro justici a vnitřní věci. Během slyšení před parlamentním výborem Buttiglione např. kritizoval příliš velké zapojení žen do pracovního procesu nebo uvedl, že považuje homosexualitu za hřích, ale tento jeho osobní názor by neměl vliv na jeho chování v rámci Evropské komise. Výbor pro občanské svobody,