

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI  
FAKULTA FILOZOFICKÁ

# **DIPLOMOVÁ PRÁCE**

2016

Anna Habernalová

Západočeská univerzita v Plzni  
Fakulta filozofická  
Katedra politologie a mezinárodních vztahů

Studijní program Politologie  
Studijní obor Mezinárodní vztahy

**Diplomová práce**

**Role Německa v Evropské unii**

**Anna Habernalová**

Vedoucí práce

PhDr. Mgr. Petr Jurek, Ph.D.  
Katedra politologie a mezinárodních vztahů  
Filozofická fakulta Západočeské univerzity v Plzni

Plzeň 2016

## **Prohlášení**

Prohlašuji, že jsem práci zpracovala samostatně a použila jen uvedených pramenů a literatury.

Plzeň, duben 2016

Anna Habernalová .....

## **Poděkování**

Chtěla bych poděkovat svému vedoucímu diplomové práce PhDr. Mgr. Petru Jurkovi, Ph.D. za odborné vedení, za pomoc a rady při zpracování této práce.

# Obsah

<b>1</b>	<b>Úvod</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Metodologický rámec analýzy</b>	<b>4</b>
2.1	Policy . . . . .	4
2.2	Policy analýza . . . . .	6
2.3	Model policy cycle . . . . .	7
2.3.1	Agenda-setting . . . . .	8
2.3.2	Formulace politiky a decision-making . . . . .	9
2.3.3	Implementace . . . . .	10
2.3.4	Evaluace a ukončení . . . . .	10
2.4	Model policy cycle Evropské unie . . . . .	10
2.4.1	Agenda-setting . . . . .	11
2.4.2	Formulace politiky a decision-making . . . . .	13
2.4.3	Implementace, evaluace a ukončení . . . . .	14
2.5	Analýza aktérů . . . . .	15
<b>3</b>	<b>Maastrichtská smlouva</b>	<b>16</b>
3.1	Agenda-setting . . . . .	16
3.2	Formulace a decision-making . . . . .	17
3.2.1	Hospodářská a měnová unie . . . . .	17
3.2.2	Politická unie . . . . .	19
3.2.3	Společná zahraniční a bezpečnostní politika . . . . .	19
3.3	Implementace: proces ratifikace v Německu . . . . .	20
3.4	Hodnocení role Německa . . . . .	21
<b>4</b>	<b>Amsterodamská smlouva</b>	<b>22</b>
4.1	Agenda-setting . . . . .	22
4.2	Formulace a decision-making . . . . .	23
4.3	Implementace . . . . .	25
4.4	Hodnocení role Německa . . . . .	26
<b>5</b>	<b>Smlouva z Nice</b>	<b>27</b>
5.1	Agenda-setting . . . . .	27
5.2	Formulace a decision-making . . . . .	28
5.3	Hodnocení role Německa . . . . .	29

<b>6</b>	<b>Lisabonská smlouva</b>	<b>31</b>
6.1	Smlouva o Ústavě pro Evropu . . . . .	31
6.1.1	Agenda-setting . . . . .	31
6.1.2	Formulace a decision-making . . . . .	33
6.1.3	Implementace . . . . .	34
6.2	Lisabonská smlouva . . . . .	34
6.2.1	Agenda-setting . . . . .	34
6.2.2	Formulace a decision-making . . . . .	35
6.2.3	Implementace: proces ratifikace v Německu . . . . .	36
6.3	Hodnocení role Německa . . . . .	36
<b>7</b>	<b>Německo a rozšiřování EU</b>	<b>38</b>
<b>8</b>	<b>Závěr</b>	<b>40</b>
<b>A</b>	<b>Obrazová příloha</b>	<b>48</b>

# Seznam obrázků

A.1	Policy cycle . . . . .	48
A.2	Policy cycle Evropské unie . . . . .	49
A.3	Podepisování Maastrichtské smlouvy . . . . .	50
A.4	Podepisování Lisabonské smlouvy . . . . .	50
A.5	Německo-francouzské vztahy I . . . . .	51
A.6	Německo-francouzské vztahy II . . . . .	51

# Seznam zkratek

AMUE	Association for the Monetary Union of Europe (Asociace pro evropskou měnovou unii)
CMUE	Committee for the Monetary Union for Europe (Komise pro evropskou měnovou unii)
ECB	Evropská centrální banka
ECOFIN	Rada pro hospodářské a finanční věci
ECU	European Currency Unit (Evropská měnová jednotka)
EP	Evropský parlament
EPS	Evropská politická spolupráce
EU	Evropská unie
HDP	Hrubý domácí produkt
HMU	Hospodářská a měnová unie
JEA	Jednotný evropský akt
NATO	North Atlantic Treaty Organization (Organizace Severoatlantické smlouvy)
SZBP	Společná zahraniční a bezpečnostní politika
ZEU	Západoevropská unie



# Kapitola 1

## Úvod

S prohlubováním integrace a s vývojem Evropské unie samotné se proměňovala role a vliv aktérů na evropskou agendu, přičemž různé pravomoce byly delegovány na různé nové aktéry. Avšak vliv členských zemí na chod Unie se rozhodně nezmenšil a stále jsou to státy, kdo rozhoduje o chodu a budoucnosti EU. Pokud se pustíme být jen do zběžné mediální analýzy Evropské unie v posledních dvaceti letech, dostaneme poměrně jasný obraz o tom, který stát podle široké veřejnosti Evropskou unii ovlivňuje nejvíce. Tím zásadním aktérem je Německo, v jehož kontextu se vesměs stále opakují výrazy typu „dominantní role, evropský lídr, evropský hegemon“ a dokonce otázky, zda je příliš mocné na Evropu a zda je tak jejím osamoceným lídrem. Německo je společně zejména s Francií obecně považované za hlavní motor evropské integrace, tvůrce evropské agendy a za největšího přispěvatele do evropského rozpočtu. Tato práce si klade za cíl zjistit, jestli a do jaké míry jsou tato tvrzení pravdivá.

Evropský integrační proces a existence Evropského společenství/Evropské unie provází velmi dlouhá a komplikovaná historie, na níž se Německo od začátku podílelo. S ohledem na komplexnost jak historie, tak fungování Evropské unie, by nebylo možné obsáhnout všechna témata, na jejichž vývoj mělo Německo nějaký vliv. Z toho důvodu je práce zaměřena na konkrétní časový úsek a konkrétní události. Bylo logické zvolit za časovou hranici 90. léta, jelikož v té době došlo ke konci bipolárního konfliktu, což ovlivnilo samozřejmě situaci v Evropě, a došlo také ke znovusjednocení Německa. Německo pak představovalo ještě většího a silnějšího aktéra. Co se týče otázky, jak posuzovat vliv a roli tohoto aktéra na agendu Evropského společenství/Evropské unie, je situace o něco komplikovanější. Existuje tolik témat a tolik událostí, na které mělo již sjednocené Německo vliv, že to v podstatě nelze obsáhnout v jedné práci. Tato práce je tak zaměřená pouze na čtyři smlouvy, které byly přijaté Evropským společenstvím/Evropskou unií od 90. let do současnosti: Maastrichtská smlouva neboli Smlouva o EU, Amsterodamská smlouva, Smlouva z Nice a Lisabonská smlouva. Na těchto smlouvách a na průběhu jejich příprav by totiž mělo být nejvíce patrné, kdo zastává jaké názory, jakou praktikuje politiku a jakým směrem se snaží v agendě Evropské unie ubírat.

Kromě toho, že je zajímavé zkoumat toto období kvůli proměně mezinárodního systému, je také patrná jistá změna v procesu integrace. Zatímco do přijetí Jednotného evropského aktu v roce 1986 byly změny smluv vedeny snahou o vylepšení funkčnosti společenství, od počátku devadesátých let je povaha inte-

gračního procesu odlišná. Nové smluvní revize nevznikaly na základě zkušeností a nebyly výsledkem politické evaluace, jelikož každá další úprava byla připravována již v době, kdy důsledky té předcházející byly sotva implementovány do praxe. Proto je zřejmé, že tato nová fáze integračního procesu je mnohem více motivována ideově. Metoda opakovaných revizí stejně jako konstrukce souběžné unijní a komunitární struktury dohromady vytvářejí neobyčejně komplikovaný celek. [27]

Pro analýzu takového tématu se zdál jako nejvhodnější teoretický rámec model policy cycle. Tento model spočívá v rozdělení procesu tvorby politiky do několika fází, které na sebe většinou navazují (nebo se překrývají) a mohou se cyklit. Těmito fázemi jsou agenda-setting, formulace politiky a decision-making, implementace, evaluace a ukončení politiky. Původně je tento obecný model navržený pro analýzu národních politik, jeho velkou výhodou je ale možnost využití i při analýze evropské nadnárodní politiky, jelikož funguje na podobném principu. Díky tomuto členění by mělo být možné jasně posoudit, v jakých fázích tvorby politiky bylo Německo aktivní, jestli a jak bylo aktivní a také jaké byly během procesu interakce s ostatními členskými státy. Z těchto informací bychom pak měli dostat celkový obraz o vlivu Německa na danou agendu. V tomto bodě je nutné dodat, že cílem práce není popsat veškeré změny vy vývoji EU a tvorby smluv. Při analýze těchto smluv jsou nejdůležitější zkoumané fáze agenda-setting, formulace a decision-making, jelikož je právě v těchto fázích nejvíce patrné postavení aktérů a vzniká při nich výsledná podoba určité politiky (smlouvy). Lze tedy dobře hodnotit interakce aktérů, jejich zájmy a vliv na celý proces, přičemž největší pozornost je v této analýze samozřejmě věnována Německu.

Jak již z předchozího textu vyplývá, model policy cycle slouží jako rámec analýzy, tedy nepředstavuje analýzu samotnou. V tomto ohledu byla aplikovaná analýza aktérů. Jinými slovy - nejdůležitější není *co* je podstatou jednotlivých fází policy cycle, ale *kdo* je v konkrétní fázi nejdůležitějším aktérem, respektive jestli je důležitým, výrazným aktérem Německo. V Evropské unii samozřejmě fungují nadnárodní instituce, jež mají reprezentovat zájmy celé Unie a jejích občanů (Evropská komise, Evropská rada atd.), nelze však předpokládat, že by byl vliv ze strany členských států marginální. Stále jsou to právě státy, kdo rozhoduje o otázkách Evropské unie, a dá se předpokládat, že jistý vliv na postoj státu k určité otázce EU mají i zástupci těchto členských států (zejména prezidenti a kancléři). Otázkou je, do jaké míry může jedna země projektovat své požadavky a plány a ovlivnit tak celkový výstup. Existují vůbec na poli Evropské unie silní a slabí aktéři? Je možné prosadit nějakým způsobem plán jedné země, nebo vždy dojde ke kompromisu?

Literatura a zdroje, které sloužily jako podklad pro tuto práci, jsou velmi různorodé, ať už s jedná o druh zdroje či jazyk (zastoupené jsou anglické, německé i české texty). Pro podobu teoretické části jsou stěžejní publikace autorů Fialy a Schuberta *Moderní analýza politiky*, Nekoly a Veselého *Analýza a tvorba veřejných politik* a v neposlední řadě kapitola z knihy *Politikfeldanalyse* sepsaná autory Jannem a Wegrichem, jejichž model policy cycle jsem pro tuto práci použila. Zdrojů týkajících se Evropské unie a evropské integrace existuje nepřehledné množství, pro tuto práci byly nejvhodnější dostupné odborné publikace politikologů i politiků, za všechny bych uvedla *Evropskou unii* od Fialy a Pitrové. Kromě toho byly zajímavým přínosem různé novinové články převážně z německého Der Spiegel a českých Hospodářských novin, které této práci poskytly

i „světový“ pohled na evropská témata a rozhovory s politiky členských států. S ohledem zejména na povahu formulace politik a rozhodování na úrovni Evropské unie je velmi obtížné dostat se k primárním zdrojům, tedy například zápisům ze zasedání, summitů, k údajům o hlasování a dalším podobným informacím, které neobsahují pouze výstupy ze schůzek, ale také postoje jednotlivých zemí. Vycházela jsem tedy ze sekundárních zdrojů a tím pádem zprostředkovaných informací, což samozřejmě může velmi ovlivnit výsledek této analýzy.

V neposlední řadě musím zmínit právě několik faktorů, jež mohou mít vliv na zpracování a výsledek analýzy. Ačkoliv by bylo žádoucí, aby takováto analýza byla co nejvíce objektivní, nelze se v tomto případě jisté subjektivitě vyhnout. Vzhledem k povaze zdrojů lze jen velmi těžko vytvořit naprosto objektivní hodnocení - k tvorbě takové analýzy by byly nutné již zmíněné primární zdroje (tedy přesné údaje o podávání návrhů, hlasováních atp.), které však nejsou vždy přístupné, a taková analýza by pak byla mnohem obsáhlejší. Vliv na výsledek výzkumu má tedy do jisté míry osobní hodnocení, což platí i pro názory autorů těch publikací, ze kterých tato práce čerpá. Kromě názorové odlišnosti různých autorů může překážku představovat také nedostatek zdrojů, jež informují blíže o postavení a cílech jednotlivých zemí, což platí zejména pro začátek zkoumaného období. Posledním vlivem může být ošemetné členění fází policy cycle, kdy není vždy jednoduché od sebe jednotlivé fáze striktně a vhodně odlišit (více viz kapitola 2.3).

Práce je členěná na osm kapitol, přičemž první část je věnovaná metodologickému rámci analýzy, ve kterém je podrobně popsána problematika policy analýzy a obecného modelu policy cycle. Dále je zmíněný model policy cycle aplikovaný přímo na fungování Evropské unie, a krátce se také věnuji analýze aktérů. Stěžejní částí této práce je část, ve které jsou analyzovány jednotlivé smlouvy. Každá ze smluv je rozdělená na fáze policy cycle, na nichž je analyzovaná role Německa a ostatních aktérů. Každou z těchto kapitol uzavírá hodnocení role Německa na vývoj dané smlouvy. V sedmé kapitole je také krátce nastíněn německý postoj k rozšiřování Evropské unie.

## Kapitola 2

# Metodologický rámec analýzy

### 2.1 Policy

Než přistoupíme k samotné analýze, je nejprve nutné zasazení do teoretického rámce a vymezení ústředních pojmů, které se budou v práci objevovat. Jak již bylo v úvodu zmíněno, jako podklad výzkumu slouží teorie policy cycle, jež pomůže k lepší přehlednosti a evaluaci informací. Nejedná se ovšem o výzkum policy cycle Evropské unie jako takový, hlavním motivem této práce je analýza aktérů (*stakeholder analysis*).

Vše výše zmíněné spadá pod nadřazený pojem policy analýza (*policy analysis*), který představuje praktickou část této práce. Často citovanými slovy Thomase R. Dye je totiž policy analýza „zkoumáním, co vlády dělají, proč to dělají a k čemu to je.“ [17] Všechny tyto otázky, respektive činnosti a výstupy, na které se ptáme, lze souhrnně označit jako *policy*. Tento termín a termíny s ním související jsou elementární pro pochopení a využití celé policy analýzy, proto je nezbytné je nejprve definovat.

V českém jazyce se často využívá souhrnné označení *politika*, které je ovšem velmi obecné a v mnoha případech nepřesné. Zahrnuje totiž tři dimenze, které umí snad jen angličtina výstižně oddělit. Jedná se o *polity*, *politics* a *policy*. Kvůli nedostatečné výstižnosti českého termínu budu v textu používat ve většině případů právě tato anglická označení. Jelikož můžeme rozlišit určité sémantické nuance mezi českými významy slova politika a předchozími třemi výrazy, budu se snažit použít vždy to nejméně výstižné označení, ať už české, či anglické.

Fiala s Schubertem definují *polity* jako normativní, strukturální a ústavní aspekty, které označují konkrétní existující či požadovaný politický řád. Jedná se tedy o vymezení prostoru a jeho struktur, ve kterých se polity odehrává. V kontextu státu představuje polity ústava, právní řád, tradice a další. [29, s. 17-18]

Další složkou politiky je anglicky označené *politics*. Politics již nepředstavuje normativní či strukturální aspekt, jedná se totiž o dynamický proces, v němž dochází k vzájemným interakcím a vytváření politiky. Do tohoto dynamického procesu vstupují a jeho hlavní roli tvoří různí aktéři, jimiž mohou být jednotlivci, vlády i státy. Ti obhajují své názory a zájmy a prostřednictvím konfliktu nebo

konsenzu dochází k jejich odmítnutí či prosazení. [29, s. 18]

Poslední a pro tuto práci nejdůležitější částí je *policy*, jež v podstatě vyplývá z obou dříve zmíněných dimenzí, jelikož se jedná o samotné výstupy a obsah politiky. Policy jsou ideje a rozhodnutí převedená v praxi, mohou to být konkrétní zákony, programy, ale i různé symbolické akty. [29, s. 18]

**Policy** definuje Cambridge Dictionary jako soubor idejí nebo plánů, co dělat v konkrétních situacích, se kterými oficiálně souhlasila skupina lidí, obchodní společnost, vláda nebo politická strana. [4] Z této definice je patrné, že se policy nevztahuje pouze k politice spojené se státem, tento termín lze uplatnit i v dalších oblastech. Obzvláště v anglickém prostředí je toto slovo hojně užívané, jako příklad si můžeme uvést *environmental policy*, *homework policy*, *housing policy*, *company policy* a mnoho dalších. Obecně tedy policy může představovat:

- označení určité oblasti (oblasti činnosti státu či veřejného sektoru)
- vyjádření obecných cílů, požadovaných stavů a cest k dosažení těchto cílů; koncepce, strategie, plán, záměr, program rozvoje
- konkrétní návrh
- formální autorizace (zákony a jiné právní normy)
- konkrétní program
- proces
- výstup
- výsledek [46, s. 33]

Také Colebatch uvádí, že termín *policy* je mnohoznačný a nemá jednotnou definici, ani jednostranné použití. Může znamenat široké zaměření (například vláda má snahu praktikovat politiku otevřenosti, upřímnosti), součást běžné činnosti (politikou nějaké společnosti je kupovat místní produkty), specifický závazek (například vláda dojde k politickému rozhodnutí - *policy decision*), nebo vyjádření hodnot (poctivost je tou nejlepší politikou). Všechny významy podle Colebatche pak spojují tři opakující se témata, a to řád, autorita a odbornost. Řád je neoddělitelným atributem policy, jelikož by měla být vždy systematická a konzistentní, vždy se jedná podle nějakého předem daného rámce a pravidel. Stejně tak je součástí i autorita, jež se policy zabývá a legitimizuje ji, ať už se jedná o ministra či manažera. V neposlední řadě je žádoucí také odbornost a dobrá znalost tématu, jehož se konkrétní policy má týkat. Tyto tři složky však nemusejí vystupovat během různých fází procesu vytváření policy najednou, často si mohou dokonce konkurovat (například odborníci budou zastávat jiný názor na nějaké téma než politici, kterým jde o volební preference). [7, s. 7-8]

Podle Veselého a Nekoly je velmi důležité přesněji vymezit, čím policy je, ale také co nepředstavuje. *Policy* podle autorů není jen jedno konkrétní rozhodnutí, jelikož má větší dosah, a ani není rozsáhlým plánem na významnou změnu společnosti - je spíše něco mezi těmito dvěma možnostmi. Důležitou charakteristikou *policy* je její ať už explicitní nebo implicitní cíl, existence nějaké policy bez cíle se v podstatě vylučuje. Už jen kvůli tomu, že sama *policy* je daným cílem, ale současně i samotným procesem, jímž se k cíli dobereme. Není

výjimkou, že se tyto záměry a postupy v průběhu času mění a některé záměry mohou být v širším kontextu pochopeny až zpětně. Současně bývá obtížné od sebe záměr a realizaci odlišit. Je nutné zmínit, že policy je opravdu záměrem a procesem realizace, nikoliv jeho produktem. Dále znamená policy zrealizované činy a zároveň může znamenat i nečinnost, tedy vědomé i nevědomé rozhodnutí nečinit nic.[46, s. 34-35]

## 2.2 Policy analýza

Vrátíme-li se nyní k policy analýze, dostaneme se opět k mnoha postupům a přístupům k tomu, jak by se měla policy analýza tvořit. Jak naznačují Fiala s Schubertem [29, s. 51], je teoretická otevřenost, teoretický pluralismus a obecně heterogenita typickým rysem policy analýzy. To však není zapříčiněno pouze rozdílnými přístupy politologů, hlavním důvodem je velmi komplexní a neunifikovaný proces tvorby policy. Jedná se o tak rozmanité případy s různými podmínkami, v různých časech a s různými aktéry, že v podstatě ani není možné představit jeden absolutně platný model, podle nějž by se mohla tvorba politiky zkoumat.

Sabatier [51, s. 3-4] problematiku teoretického výzkumu procesu tvorby politiky vystihl v následujících několika bodech:

- V procesu obvykle figurují stovky aktérů z různých kruhů (zainteresované skupiny, vláda a státní správa, výzkumní pracovníci a další fyzické či právnické osoby), přičemž každý z těchto aktérů má potenciálně odlišné hodnoty nebo zájmy, vnímání dané situace a politické preference.
- Tento proces obvykle trvá deset i více let, jelikož je potřebná i následná evaluace. Kvůli pochopení vlivu různých socioekonomických a dalších souvislostí je potřeba dokonce několik desetiletí.
- V určité oblasti politiky jsou obvykle desítky různých programů zahrnujících několik úrovní vlády, které je provozují, nebo jsou navrženy pro dané národní prostředí. Vzhledem k tomu, že se tyto programy zabývají vzájemně provázanými tématy a zahrnují mnoho stejných aktérů, objevuje se často argument, že předmětem výzkumu by měli být právě aktéři a ne programy.
- Politické debaty mezi aktéry představují často velmi technické spory o závažnosti problému, jeho příčinách a pravděpodobných dopadech alternativních politických řešení. K porozumění tvorby politiky je nutné porozumět těmto specializovaným debatám.
- Posledním faktorem komplikujícím proces tvorby politiky je přítomnost hodnot/zájmu, velkého množství peněz a někdy nátlaku v těchto debatách. Proto často dochází ke zkreslování důkazů a argumentů, diskreditaci protivníků a obracení situace ve vlastní prospěch.

Vzhledem k takové složitosti procesu tvorby politiky, musí analytik najít nějaký způsob, jak zjednodušit situaci s cílem mít nějakou šanci pochopit ji.

Jak jsem již zmínila výše, existuje mnoho teoretických modelů pro výzkum tvorby politiky, které zde však není nutné vyjmenovávat. Cílem tohoto textu

není představit *policy analýzu* a její metodologie. Pro tuto práci je podstatné uvést zjednodušené rozdělení na dva teoretické směry modelů výzkumu *policy*, jimiž jsou systémové koncepce a koncepce aktérů, se kterými pracují Fiala se Schubertem. Oba přístupy pracují s trojím dělením politiky, přičemž *polity* a *politics* jsou brány jako dané a měnitelné nezávislé proměnné a *policy* jako závislá proměnná. Rozdíl nastává v zaměření těchto přístupů, jelikož pro systémové koncepce je nejdůležitější strukturální hledisko, tedy systém, a pro koncepce aktérů je logicky nejdůležitější aspekt aktérů a jejich jednání. Vzhledem k popsanému charakteru politiky však nejde oba přístupy absolutně rozdělit, mohou navzájem doplňovat i překrývat. [29, s. 51-54]

Pro tuto práci jsem zvolila jako nejvhodnější obecný model *policy cycle*, jenž je řazen do koncepce aktérů. Pro výzkumnou otázku „Jaká je role Německa v Evropské unii?“ hrají systém, struktura a funkce samozřejmě důležitou roli, ovšem již sama otázka vypovídá o nutnosti zaměřit se na důvody a smysl jednání tohoto konkrétního aktéra a samozřejmě i dalších aktérů, jež nějakým způsobem zasahují do procesu tvorby *policy* Evropské unie.

Stejně jako mnoho jiných teorií a modelů, i model *policy cycle* má své kritiky. Hlavními argumenty vůči používání tohoto modelu k analýze politiky je ono striktní rozškátlování fází politického cyklu, které podle mnohých neodpovídá komplexnosti a provázanosti reálného dění. Zaprvé většinu fází v reálné politice nelze takto separovat, zadruhé není tento proces vždy chronologický a na sebe navazující a za třetí jsou některé fáze spojené nebo na druhou stranu úplně chybějí. Jednou z dalších kritik je to, že je model *policy cycle* postavený na hierarchii procesu tvorby politiky (figurují zde vždy nadřazené instituce), a proto bude analýza vždy zaměřená na jednotlivé programy, práva, normy a jejich paralelní implementaci a evaluaci nelze postihnout. [30, s. 55-56] Ovšem právě z tohoto naposledy zmíněného důvodu se model *policy cycle* výborně hodí jako rámec analýzy této práce. Nejde o to posoudit provázanost všech smluv a témat a vyhodnotit jejich dopad, ale jde o posouzení role jednoho aktéra v té dané fázi procesu tvorby politiky s ohledem na ostatní aktéry.

## 2.3 Model *policy cycle*

Na vývoji modelu, nebo lépe řečeno modelů *policy cycle* je velmi dobře patrná provázanost systémových koncepcí a koncepcí aktérů, neboť můžeme spatřit jistou návaznost modelu *policy cycle* na jednu ze základních funkcionalistických teorií - model „input-output“ Davida Eastona. Eastonův model pracuje s ideálním případem politického systému izolovaného od vnějších sociálních vlivů, jehož podnětem jsou vstupy (*inputs*) v podobě poptávky a podpory. Tyto vstupy projdou (Eastonem blíže nespecifikovanou) přeměnou (*conversion*) v politickém systému a konečným výsledkem jsou výstupy (*outputs*) ve formě různých politických rozhodnutí. Už v tomto modelu je naznačeno jisté cyklení - výstupy jsou totiž kontrolovány, hodnoceny, mají nějakou reakci, tedy zpětnou vazbu (*feedback*) a stávají se tak novým vstupem pro politický systém. [19]

Model *policy cycle* je v tomto ohledu podrobnější a v mnoha variantách pracuje s více fázemi, ale nejdůležitější je zasazení do časového kontextu. Podle tohoto modelu je totiž tvorba *policy* kontinuální a chronologický proces a je tak výstižně zachycená dynamika celého procesu. Díky tomu je možné brát v úvahu také různé vlivy, například aktérů a institucí, kteří se podílejí na tvorbě politiky

a tím tvoří její výstupy. Zaměření výzkumu tedy bylo rozšířeno z pouze input a output fáze na fázi implementace politik, konkrétněji na *impact*, tedy reakce dotčených skupin na implementaci politiky, a na *outcome*, což jsou rozsáhlejší dopady politiky v dotčeném sociálním sektoru. [30, s. 44]

Nejznámějším a také prvotním modelem policy cycle je model Harolda Lasswella, který pak inspiroval další cyklické modely jiných autorů. Lasswell pracuje se sedmi fázemi cyklu, jimiž jsou:

1. informace (*intelligence*) - fáze, během níž se shromažďují informace o daném problému/tématu,
2. podpora (*promotion*) - dochází k vyjádření názorů k řešení tématu, tedy podpory či nepodpory vyřčených řešení,
3. stanovení (*prescription*) - zde se rozhodne o řešení,
4. realizace (*invocation*) - řešení se realizuje,
5. aplikace (*application*) - řešení se aplikuje například jako nějaká právní norma,
6. ukončení (*termination*) - ukončení se dosáhne při naplnění vytyčených cílů politiky,
7. hodnocení (*appraisal*) - po ukončení se zhodnotí výsledky politiky ve vztahu k předem stanoveným cílům a dopad politiky. [35, s. 85-97]

Lasswellův model je však pro účely této práce příliš podrobný, tudíž představím a popíšu jednotlivé fáze policy cycle tak, jak jej formulovali Jann s Wegrichem, který pro následnou analýzu ještě upravím. Jejich model sestává z fází *agenda-setting*, *formulace politiky* a *decision-making*, *implementace*, *evaluace* a *ukončení*.<sup>1</sup> [3, s. 105-130] Model sám o sobě je velmi dobře aplikovatelný na národní i nadnárodní úroveň, ovšem autoři zde zmiňují mnoho aspektů a příkladů, které nejsou dobře aplikovatelné na úroveň nadnárodní. Uvádím tedy pouze informace, které jsou relevantní pro evropské měřítko a především moji analýzu.

### 2.3.1 Agenda-setting

Agenda-setting neboli nastolování agendy je v modelech mnohých autorů oddělené od fáze rozpoznání problému (*problem recognition/Problemwahrnehmung*). Jann s Wegrichem však zastávají názor, že tyto kroky jsou natolik provázané a mnohdy těžko oddělitelné, že je oba řadí do první fáze cyklu. Rozpoznáním problému začíná proces tvorby policy, přičemž může jít o problémy různého druhu: socioekonomické, ekonomické, ekologické, technické atp. Autoři přitom považují rozpoznání problému za sociální konstrukt. Vezmeme-li si jako příklad jakýkoliv problém, ať už socioekonomický či ekologický, tento stav existuje zatím bez obecného povědomí, nebo pro větší skupinu lidí žádný problém ještě nepředstavuje. Jde o to, až se nějakým způsobem problém stane tzv. „political issue,“

<sup>1</sup>Zde opět narážíme na použití české a anglické terminologie. Jelikož se anglické pojmy *agenda-setting* a *decision-making* používají i v českém prostředí a autoři je používají i ve svém německém textu, ponechala jsem je převážně v anglickém znění a přeložila termíny, které mají vhodné a užívané české ekvivalenty.



tedy právě problémem, který se začne veřejně a později i v politice diskutovat. Jelikož zde působí mnoho vlivů včetně široké veřejnosti a médií, je nutné dostatečně problém prozkoumat a zhodnotit, než se přistoupí k dalším krokům. [3, s. 106-108] Fiala s Schubertem ještě dodávají, že je velmi těžké postřehnout tento proces (jimi označovaný jako iniciace) a ve většině případů se dá definovat jen dodatečně. [29, s. 80]

Pro nastolování agendy je směrodatná otázka, proč se některá témata v politice řeší a jiná naopak neřeší, případně proč se některá témata řeší ve společnosti a v politice nikoliv. Podle toho pak Jann a Wegrich určují čtyři modely agenda-setting:

- státní (potažmo nadnárodní) aktéři téma zařadí do agendy bez větší veřejné podpory
- veřejnost předloží problém politicko-administrativnímu systému (to odpovídá Eastonovu inputu)
- státní/nadnárodní aktéři zařadí do agendy téma, které veřejnost vůbec nepodporuje (je proti) a je nutné je u veřejnosti legitimizovat
- veřejnost se snaží do legislativního procesu zanést téma bez přispění vysoké politiky, což se ale stává dle autorů velmi zřídka [3, s. 111]

Může nastat situace, kdy politická reprezentace záměrně témata předkládaná veřejností ignoruje a může se tak jednat o takzvaný „policy monopol.“ Také je poměrně běžné, že dochází k opakovanému řešení stejných témat, například při finanční krizi je nutné řešit rostoucí nezaměstnanost, což není ojedinělé. [3, s. 111] Uvedená specifika však není nutné pro tuto práci podrobně rozvádět.

### 2.3.2 Formulace politiky a decision-making

Pokud prošel nějaký problém či téma jedním ze čtyř výše zmíněných procesů, je teď nutné formulovat cíle, prostředky a způsoby, kterými se dojde k řešení artikulovaného problému. Na začátku formulace politiky stojí jinými autory používaný prvek *estimace*, tedy posouzení problému, ze kterého pak vyplývají konkrétní návrhy na postup a případné alternativy k řešení. Zásadní je to, jak je problém chápán a kým, jak a kdy vstupuje do politické agendy. Na formulaci politiky se podílejí různí aktéři, kteří působili i v předchozí fázi cyklu, mohou to být politické strany, zájmová sdružení, komerční subjekty a další, na národní úrovni mají však nejdůležitější slovo parlamenty a vlády (v EU pak zejména Evropský parlament a Rada Evropské unie, více viz kapitolu Policy cycle Evropské unie). Úkolem těchto aktérů je kromě jiného také určit náklady a užitek diskutovaných řešení problémů a najít tak řešení optimální. [3, s. 113-117]

Na konci fáze formulace politiky dochází k rozhodnutí o dosud diskutovaných řešeních. Doposud byl v centru pozornosti příslušný problém a jeho řešení, nyní začínají daleko větší roli hrát aktéři zapojení do systému. Je třeba vyjasnit, kdo a na jaké úrovni provede potřebné změny, v jaké formě a s jakými finančními možnostmi. Na rozdíl od předchozích fází se v tomto bodě počet zapojených aktérů zredukoval na minimum, což jsou aktéři schopní a oprávnění k závaznému rozhodnutí. Ti se mohou rozhodnout nedělat nic (problém je rozpoznán, ale nepodniknou se další opatření), nebo se shodnou na jednom řešení ve formě konkrétního opatření nebo programu, jež je možné implementovat. [3, s. 117-122]

### 2.3.3 Implementace

Při implementaci dochází k převedení těchto opatření a programů do praxe, v ideálním případě vstupují v účinnost a jsou funkční. Musíme brát ale v potaz některé faktory, které do procesu implementace zasahují a mohou jej jakkoliv ovlivnit. Prvním faktorem je jakási propast, která se může vytvořit mezi původním záměrem a reálnou politickou praxí. Příčinou je zejména delegování úkolů na nižší složky systému (zákonodárce pověří výkonem daný správní orgán), což způsobí jistou ztrátu informací. Dalším faktorem je například nevhodná volba nástroje pro použití politiky a mnoho dalších. [3, s. 122-125]

Do procesu implementace mohou zasahovat také různí aktéři, jako jsou například ministerstva, úřady, vnější aktéři a zájmové skupiny, a je proto běžné, že dojde ke změně původních záměrů politiky. Kromě zmíněných problémů při implementaci může nastat ještě situace, kdy politické rozhodnutí nepřijmou samotní recipienti. [29, s. 82]

### 2.3.4 Evaluace a ukončení

U této fáze je důležité právě pořadí, ve kterém jdou za sebou nejdříve evaluace a pak až ukončení politiky. V ideálním případě by to mělo být právě takto, jelikož až pozitivní evaluace nebo přeformulování politiky by ji měly ukončit. Kritéria pro hodnocení úspěšnosti/neúspěšnosti politiky se liší podle mnoha měřítek, záleží na druhu hodnocení. Evaluace může být vnitřně administrativní, politická, nebo vědecká. Každá z nich si klade různé otázky, hodnotí různé aspekty a má i jiné výstupy. Pomocí těchto otázek se zjistí, jestli byl proces úspěšný, nebo jestli vykazoval nějaké nedostatky. V druhém případě je taktéž možné proces ukončit, pokud například chybí prostředky nebo změna již není žádoucí, přičemž k úplnému ukončení politiky dochází málokdy. Pokud je ještě vůle ke změně, dostaneme se k přeformulování politiky a opět na začátek policy cycle.[3, s. 126-129]

## 2.4 Model policy cycle Evropské unie

V předchozím textu jsou zmiňováni aktéři, kteří se podílejí na tvorbě policy a mají na tento proces vliv. Jsou jimi především politici, úředníci a zájmové skupiny, jež mají svoji roli jak v národním, tak nadnárodním měřítku. Jejich role se ale liší s ohledem na úroveň politiky, což pro Evropskou unii platí vzhledem k několikaúrovňovému systému dvojnásob. Například členové Evropské komise hrají větší roli v procesu agenda-setting a při formulaci politiky a zároveň menší roli v implementaci politiky, což se liší od národní úrovně. Europoslanci jsou voleni do Evropského parlamentu přímou volbou, ale opět je činnost Parlamentu jistým způsobem omezenější než činnost národních parlamentů. Dalšími aktéry jsou ministři scházející se v Radě Evropské unie, kteří mají zásadní slovo v přijímání legislativy, dohlížení na aplikaci evropských rozhodnutí na národní právo a v některých případech jsou důležití pro proces implementace politik. Evropské zájmové skupiny bývají složeny z národních zájmových skupin, což může mnohdy představovat překážku na cestě ke společnému konsenzu. Podle některých autorů tak nadnárodní instituce jako Evropská komise, Soudní dvůr a Evropský parlament ovlivňují proces tvorby policy a jsou považovány za významné jednotné aktéry, ačkoliv všechny zmíněné instituce jsou instituce složeny

z komplexní vnitřní politiky. [62, s. 50-51] Důležité je zmínit, že různí aktéři se zapojují do procesu tvorby policy EU různou měrou a vždy záleží na konkrétní policy. Pro následnou analýzu hrají nejdůležitější roli samotné státy, jakožto primární aktéři (viz kapitola Analýza aktérů).

### 2.4.1 Agenda-setting

Pro Evropskou unii je typická různorodost agend, jež se liší svým charakterem, způsobem řešení a výsledným výstupem. Můžeme je rozdělit následovně:

- institucionální agendy Komise, Parlamentu a Rady
- subinstitucionální agendy generálních ředitelství Komise
- regionální agendy, kterým se věnují skupiny států
- národní agendy, kterým se věnují jednotlivé členské státy
- přeshraniční agendy, kterým se věnují různé stejně smýšlející státy (zejména životní prostředí, zemědělství, nadnárodní korporace)
- sociální agendy, kterým se věnují různé skupiny a hnutí (témata jako lidská práva, transparentnost vlád, vzdělání, zdraví atd.) [42, s. 219-220]

Jaký je tedy rozdíl ve fázi agenda-setting na národní úrovni a na té evropské? Jde především o rozdílnost původu témat a impulsů. Na národní úrovni má na fázi nastolování agendy velký vliv veřejnost, jelikož volí své politické zástupce. V jejich jednání se pak samozřejmě promítá veřejné mínění (ať už kvůli snaze veřejné mínění opravdově zastupovat, či kvůli snaze o své znovuzvolení). V Evropské unii není vztah mezi voliči a nastolováním agendy tak přímý z toho důvodu, že členové orgánů zodpovědných za nastolování agendy, tedy Komise a Rada, nejsou občany EU do těchto orgánů přímo voleni. Také zde hraje poměrně velkou roli komplexnost témat, která mimo jiné vyžadují zapojení řady odborníků i institucí a vyznačují se poměrně spletitou strukturou interakcí. Přímý vliv občanů na nastolování agendy je tak menší, rozhodně se ale nedá říci, že by občané Unie neměli na její agendu vliv žádný. [42, s. 220]

Podle McCormicka a Olsena [42, s. 222] se dá obecně způsob nastolování agendy popsat třemi různými přístupy, přičemž všechny jsou patrné v nastolování agendy EU: pluralistický (*pluralist*), elitářský (*elitist*) a státocentrický (*statecentric*). Prvním přístupem je přístup *pluralistický*, jenž trvá, že tvorba policy je rozdělena do několika arén, které jsou ovlivněny různými skupinami. Vláda je pak určitou sumarizací všech zájmů, které se objevují ve společnosti a konkurují si. V Unii tyto skupiny představují zejména členské státy, ale pluralistický pohled je ještě konkrétnější - počítá zejména se zájmovými skupinami. Podle *elitářského* přístupu určují agendu právě elity, které k tomu mají jak věcné, tak mocenské prostředky. V tomto ohledu se za rozhodující elity v EU dají považovat lídři členských států, Rada, Výbor stálých zástupců a komisaři. Elitářské se nastolování agendy může zdát kvůli tomu, že je jen málo lidí do funkcí v orgánech EU voleno a také kvůli tomu, že většina jejich schůzek je veřejnosti nepřístupná. Posledním přístupem je přístup *státocentrický*, podle něhož se tvorba policy odvíjí pouze od vlád samotných a ne od externích sociálních zájmů. V tomto případě je Evropská unie státocentrická tím, že nastolování agendy bylo z velké části dané charakterem samotné integrace.

Wallaceová tuto část policy cycle označuje příznačně jako „deciding what to decide“, tedy volně přeloženo jako „rozhodnout, o čem se má rozhodovat.“ V Evropské unii je díky horizontálnímu a vertikálnímu rozdělení moci možné působit na agendu v mnoha místech. Ovšem v případech takové politiky, kdy má Evropská komise výhradní právo iniciativy, musí být o tématu nejprve přesvědčena právě Komise (jde zejména o návrhy legislativních předpisů). Samozřejmě se nemusí jednat o iniciativu čistě ze strany Komise, ke Komisi se mohou dostat impulsy různými cestami. Například může Evropský parlament nebo Evropská rada Komisi požádat o tvorbu příslušné politiky. [62, s. 54-55] Jinak řečeno, Komise má sice jakýsi monopol na tvorbu nových politik a legislativy, ale zásadní postavení zde mají právě Parlament a zejména Rada. Podle McCormicka a Ol-sena dokázala Rada využít mezery ve smlouvách k rozšíření svých pravomocí a právě interakce mezi Radou a Komisí a jejich „souboj“ o moc a vliv je jedním z nejdůležitějších hnacích motorů celého procesu. [42, s. 129]

Právo iniciativy má Komise podle Smlouvy o EU a nese tak zodpovědnost za vypracování návrhů nových právních předpisů, jež pak předkládá ke schválení Parlamentu a Radě. Před vypracováním návrhů Komise sbírá potřebné informace a podněty, k čemuž jí slouží jednak zmíněné zájmové skupiny, názory vnitrostátních parlamentů, vlád, široké veřejnosti a také dvě poradní instituce - Evropský hospodářský a sociální výbor a Výbor regionů. [23, s. 20] Na poradní orgány se ale Komise obrací většinou až ve fázi, kdy je návrh téměř hotový. V průběhu agenda-setting tak vstupují do procesu nejvíce zájmové skupiny svým lobyngem, v tomto případě označovaným jako tzv. eurolobby. Prosazování svých zájmů musí být na půdě EU nějakým způsobem ošetřeno, tudíž je u Komise zaregistrováno zhruba 3000 organizací, které zastupují různorodé ideově-politické, sociální, profesní či obchodní zájmy. Tyto organizace se nějakým způsobem snaží ovlivnit komisaře a jejich kabinety, ale také působí na strukturu Generálního ředitelství a sekci s referenty. [28, s. 250-256]

Ačkoliv se může zdát, že Komise řídí celou agendu Evropské unie, je důležité mít na paměti, že má Komise působit jako politicky nezávislý orgán a podporovat obecné zájmy Unie. Jak popsal bývalý předseda Evropské komise Jose Manuel Barroso její fungování: „Přicházíme ze všech našich členských států, ale nejsme tu zástupci svých vlád či zemí. Jsme tu proto, abychom se snažili interpretovat a zastupovat obecný a společný evropský zájem.“<sup>2</sup>

Jak uvádí mnoho autorů, není snadné vysledovat úplně počáteční iniciaci v nastolování agendy, obzvláště na půdě Evropské unie, kde působí velké množství zájmových skupin a dalších vlivů. Celý proces agenda-setting ovlivňují následující faktory:

- nutnost dodržení smluv
- nutnost sladit národní zákony a politiky tak, aby se předešlo ekonomickým a sociálním rozdílům mezi členskými státy a aby se zamezilo překážkám volnému obchodu
- vývoj policy
- nátlak ze strany legislativy, aby nové legislativní návrhy vycházely z již existujících zákonů

<sup>2</sup>dostupné na: <https://www.youtube.com/watch?v=855low8MXFI>

- nátlak ze strany institucí EU na zavedení nových zákonů a politik
- iniciativa ze strany zástupců zemí nebo ze strany skupin zástupců zemí
- veřejné mínění
- vnitřní nátlak (např. nutnost řešit nezaměstnanost)
- vnější nátlak (např. vztahy s dalším aktérem mimo EU)
- mezinárodní právo (mnoho ze zákonů a politik EU bylo právě reakcí na mezinárodní dohody, které EU podepsala)
- mimořádné události a krize [42, s. 220-221]

### 2.4.2 Formulace politiky a decision-making

Formulace politiky je teď již v podstatě jasná, zodpovídá za ni Komise, která sice nemá tak výrazné postavení v další fázi decision-making, ale ve fázích agenda-setting a formulace politiky je zásadním aktérem. Je zodpovědná za návrhy nové legislativy, za ochranu smluv a za to, že jsou dodržované jednotlivými zákony a politikami, a neméně důležitá je zodpovědnost za rozpočet Evropské unie.

Opět se může vyskytnout několik překážek při formulování politiky:

- aktéři nesouhlasí s problémem, jeho příčinami, či naléhavostí jeho řešení
- tvůrci policy nemají dostatečné informace o problému k tomu, aby jej mohli nějakým způsobem řešit, a i když informace mají, nemusejí souhlasit s jejich interpretací
- reakce na problémy jsou ovlivněné osobními, sociálními a ideologickými předsudky (které se mohou mezi členskými zeměmi EU velmi lišit)
- nikdy není jisté, jak bude nová policy fungovat v praxi a jaké budou její dopady (což může vést k přílišné opatrnosti, nebo nečinnosti)
- distribuce moci může být nerovnoměrná, často mohou sehrát velkou roli osobní sympatie [42, s. 222-223]

Proces decision-making je v Evropské unii o něco složitější, jelikož se postup v rozhodování liší podle oblasti diskutované policy. Dotýká-li se policy např. zahraniční či bezpečnostní politiky, musí dojít k jednohlasnému rozhodnutí mezi všemi členskými zeměmi, jedná-li se o jednotný trh či životní prostředí, rozhoduje se kvalifikovanou většinou mezi státy a současně v Evropském parlamentu. [62, s. 57]

Pokud se jedná o standardní rozhodovací proces, schvaluje Parlament společně s Radou právní předpisy navržené Komisí. Tento proces se označuje jako spolurozhodování. Tyto tři orgány představují zastoupení jednotlivých částí Evropské unie: Evropská komise hájí zájmy Evropské unie jako celku, Rada Evropské unie zastupuje vlády členských států a Evropský parlament pak zastupuje občany Unie. V některých situacích se právní předpis schvaluje pouze v Radě (po konzultaci s Evropským parlamentem), nebo pouze v Parlamentu (po konzultaci s Radou), což se nestává často. V takovém případě se jedná o zvláštní legislativní postup. [24]

Rada a Parlament mohou Komisi svěřit pravomoc schvalovat nelegislativní akty, ovšem tyto tzv. akty v přenesené pravomoci jsou zpětně kontrolovány Parlamentem a Radou. Komise také přijímá opatření, která mají zajistit jednotné provádění aktů EU v celé Unii - jde o tzv. prováděcí akty, jež jsou kontrolovány vládami členských zemí prostřednictvím tzv. komitologie neboli jednání ve výborech. [24]

Zásadní pro tuto práci je v každém případě platforma, na které fungují mezivládní jednání, a tou je mezivládní konference (v angličtině běžně používaná zkratka IGC - Intergovernmental Conference). Jako mezivládní konference se označuje proces, během kterého vyjednávají vlády členských států o novelizaci smluv Evropské unie a obecně o nejzásadnějších tématech. Tento proces trvá většinou od několika týdnů do několika měsíců, během kterých probíhá mnoho zasedání. Mezivládní konferenci většinou svolává Evropská rada a od roku 2003 se podílí na přípravě programu konference Konvent o budoucnosti Evropy. Právě na mezivládní konferenci je pravděpodobně nejvíce patrný vliv jednotlivých členských států na celkovou podobu a budoucnost Unie. Kromě zástupců několika institucí EU zde mají totiž hlavní slovo hlavy států a vlád a velmi důležitou roli mají také ministři zahraničních věcí. V jejich zájmu je samozřejmě zajištění funkčního systému ve všech oblastech EU a tím pádem je jejich zájmem i zájem EU jako takové, nelze však předpokládat, že zde nehrají žádnou roli národní motivy a preference, ba naopak. Jelikož se tato analýza týká právě smluv Evropské unie, jednání na mezivládní konferenci a přijatá rozhodnutí budou tím stěžejním prvkem této práce.

### 2.4.3 Implementace, evaluace a ukončení

Není překvapivé, že jednou z nejnáročnější fází cyklu bývá v EU právě implementace, jelikož zejména nejdůležitější rozhodnutí Unie (ve formě směrnic) musejí být nejprve právně přijata v členských zemích. V této fázi má důležitou roli opět Komise, jelikož musí dohlížet na implementaci nových rozhodnutí v jednotlivých členských státech. Samotná implementace je ale stále v rukou členských států, tudíž v této části hrají zásadní roli. Kontrola průběhu implementace také nestojí pouze na Komisi, opět mohou ke kontrole přispět jednotlivci a zájmové skupiny a z právního hlediska samozřejmě také Evropský soudní dvůr. Kromě toho na implementaci dohlížejí samotné organizace, pod které daná politika spadá - např. Evropská centrální banka, Europol a další. [42, s. 227]

Pro evaluaci je zásadní, aby při tvorbě policy byly vytyčeny konkrétní cíle. Jedině pak je možné posuzovat, jestli byl smysl policy naplněn, či nikoliv. Vzhledem k velkému počtu států také není možné hodnotit policy nějakým jednotným aparátem, proto je nutné, aby jednotlivé členské země podávaly důvěryhodné a objektivní informace o dopadech policy ve své zemi. Na zhodnocení se tak samozřejmě podílí Komise, Rada Evropské unie, Evropská rada, Evropský parlament, členské státy, zájmové skupiny a jednotlivci. V mnohých případech je ale i tak nemožné vypořádat veškeré dopady jednotlivých kroků, obzvláště jendá-li se o velmi komplexní oblast policy, jako je například ekonomický management. [42, s. 227]

Jak naznačuje policy cycle, ve fázi evaluace a ukončení může být politika ještě přehodnocena a celý proces se může opakovat, ještě než dojde k případnému

ukončení. A to je právě případ zkoumaných smluv. Jelikož každá nová smlouva novelizuje tu předchozí a poměrně často dochází k zahájení fáze agenda-setting dokonce ještě během implementace poslední smlouvy, můžeme považovat proces tvorby všech čtyř (respektive pěti) smluv za jeden velký policy cycle. Případně by se zde dal použít model policy cycle, který postupuje po spirále a odraží tak změny a nové aspekty celého procesu. To ovšem pro tuto práci není tak podstatné, důležité je samotné rozfázování procesu tvorby všech smluv a role aktérů v těchto fázích.

## 2.5 Analýza aktérů

Jak jsem již zmínila, v této práci se nebudu snažit analyzovat policy cycle Evropské unie a obsahy politik, nesnažím se popsat ani její celkový vývoj. Policy cycle slouží jako rámec pro moji analýzu, ale hlavní metodou výzkumu je analýza aktérů, neboli *stakeholder analysis*. Z označení metody je na první pohled patrné, co (nebo spíše kdo) je předmětem výzkumu. Podstatou analýzy aktérů je zjistit, jací aktéři se podílejí na určité politice a jaký je jejich zájem, jednání, vztahy, vliv a další aspekty. Aktéři mohou být ti, kdo:

- mají určitý zájem na problému,
- jsou zasaženi daným problémem,
- mají aktivní či pasivní vliv na řešení či rozhodování týkající se daného problému. [46, s. 225-230]

Zájem představuje míru, do jaké se navrhovaná politika či program dotkne daného aktéra, přičemž se dá předpokládat větší aktivita od aktérů, kterých se problematika týká nejvíce. Aktéři zasaženi daným problémem jsou všechny osoby (i právnické), kterých se problém nějakým způsobem dotýká - například nový zákon se dotkne všech obyvatel. Aktéři mající aktivní vliv mohou logicky problém aktivně řešit a rozhodovat o jeho řešení (například politici), pasivní vliv pak může představovat například nějaká skupina lidí, na níž se musí při řešení problému brát z nějakého důvodu ohled. Sama tedy není aktivní, avšak má vliv na konečnou podobu řešení. Zkrátka aktéři jsou všechny osoby a instituce, které jsou nějakým způsobem do procesu zapojeni a ovlivňují jej.

Je možné také rozdělení aktérů na primární a sekundární, přičemž v případě této práce představují primární aktéry právě členské země Evropské unie a sekundární další aktéři, kteří vstupují do procesu tvorby policy (instituce, organizace, zájmové skupiny, nečlenské státy).

V následujících kapitolách budu analyzovat vliv a roli Německa během zásadních milníků vývoje EU, a to v jednotlivých fázích policy cycle, zejména v prvních částech cyklu: agenda-setting a formulace a decision-making. Další fáze budou analyzovány s ohledem na Německo tehdy, pokud se Německo nějakým zásadním způsobem v těchto částech projevilo. Samotné hodnocení role Německa bude vždy shrnutím získaných informací k danému tématu a pro přehlednost a celkovou evaluaci bude ohodnocena míra německé aktivity.

## Kapitola 3

# Maastrichtská smlouva

Maastrichtská smlouva (oficiálně Smlouva o Evropské unii, podepsaná v roce 1992 v nizozemském Maastrichtu) byla zásadní pro evropskou integraci v mnoha ohledech. V první řadě dala vzniknout Evropské unii a vedla k vytvoření jednotné evropské měny. Smlouva stanovila tři takzvané pilíře představující tři jednotlivé oblasti politiky Společenství (SZBP, ES, vnitro a justice), které jsou zastřešené chrámem Evropské unie. Vytvoření systému tří pilířů bylo výsledkem snahy mnoha členských států rozšířit Evropské hospodářské společenství do oblastí zahraniční politiky, vojenství, trestní justice a justiční spolupráce. [28, s. 125-132]

### 3.1 Agenda-setting

Iniciativa z německé strany k prohloubení evropské integrace je patrná o mnoho dříve před podpisem Maastrichtské smlouvy, a to již v roce 1981. V té době vznikl takzvaný Genscher-Colombův plán předložený německým ministrem zahraničí Hansem-Dietrichem Genscherem a italským ministrem zahraničí Emiliem Colombem, jehož cílem bylo zlepšení institucionálních mechanismů Společenství. Plán kladl důraz na důležitost Evropské rady, Rady Evropské unie, jež by se zabývala vnitřními záležitostmi a politickými problémy mezi členy, a návrat ke většinové volbě v Radě EU. Součástí plánu bylo také zesílení pravomocí Evropského parlamentu, posílení role předsedy a vytvoření sekretariátu pro Evropskou politickou spolupráci (EPS). Genscher-Colombův plán se však nesesetkal s přijetím z mnoha důvodů - v té době byla v agendě jiná palčivější témata, například rozpočet a Velká Británie. Kromě toho byl plán jasným krokem od politické spolupráce ke společné zahraniční a bezpečnostní politice, což představovalo překážku pro Dánsko a zejména pro Francii a plán považovaly za předčasný. [41, s. 38]

V roce 1981 plán sice nebyl přijat, ale Německo dále pokračovalo s prosazováním své vize. V roce 1983 představil Helmut Kohl na zasedání Evropské rady ve Stuttgartu Slavnostní prohlášení o Evropské unii, které vycházelo právě z Genscher-Colombova plánu. [41, s. 38] Měl symbolicky podpořit směr Společenství k bezpečnostní, zahraničně-politické, kulturní, právní a ekonomické jednotě. Jednalo se sice pouze o politické prohlášení a ne o reálný závazný plán, svým obsahem ovšem tvořil jakýsi předstupeň Jednotného evropského aktu (JEA),



který byl přijat o dva roky později. [28, s. 102]

V následujících letech bylo ovlivněné nejen evropské, ale i světové dění koncem bipolárního konfliktu. Pro Německo to s pádem berlínské zdi v listopadu 1989 znamenalo cestu ke znovusjednocení, které bylo dokončeno v roce 1990. Pro Evropské společenství představovaly události začátku 90. let v Evropě a nejednotnost názoru na další vývoj Společenství nutnost k revizi dosavadního a budoucího směřování. Započala tak série jednání a mezivládních konferencí, na kterých bylo nutné dojednat další postup integrace. Téma případného prohloubení současné integrace a vytvoření unie bylo jedním z těch, které Společenství rozdělovalo. [28, s. 126]

Pokud budeme období do roku 1990 (do započetí mezivládních konferencí) považovat za fázi agenda-setting, můžeme zde poměrně dobře vyzorovat, odkud přicházely impulsy k řešení tématu hlubší integrace. Názory na způsob a průběh integrace se sice lišily, ale obecně toto téma nastolily především Německo a Francie. Francie byla v tomto ohledu ještě aktivnější, zejména díky působení Jacquese Delorse v Komisi, jež se zasloužila o zásadní reformy Evropského společenství na cestě k Evropské unii. Kromě Delorse na agendu významně působili i tehdejší německý kancléř Helmut Kohl a francouzský prezident Francois Mitterrand. Podle některých autorů Německo podporovalo integraci kvůli tomu, aby dostalo své poválečné reputaci a prokázalo tak ochotu omezit svoji moc. Sjednocení Německa ale zároveň prohloubení evropské integrace tak představovalo jistou záruku multilateralismu a odmítnutí role evropského hegemonu. Kombinace těchto faktorů představovala právě základ pro spolupráci mezi Francií, která měla ještě stále obavy z německého sjednocení a jeho moci, a Německem, které chtělo dokázat své „nehegemonské“ úmysly. [52, s. 61]

## 3.2 Formulace a decision-making

Při formulaci a rozhodování o budoucí podobě Evropského společenství a obsahu Maastrichtské smlouvy se debaty soustředily na několik témat, jež se pak v podstatě promítla do rozdělení tří pilířů Evropské unie. Těmi nejzásadnějšími tématy byly Hospodářská a měnová unie (HMU), politická unie a společná zahraniční a bezpečnostní politika (SZBP).

### 3.2.1 Hospodářská a měnová unie

Podoba Hospodářské a měnové unie byla již částečně formulovaná v Delorově zprávě z roku 1989 a Maastrichtská smlouva z ní vycházela. Základním principem budování měnové unie a vnitřního trhu byl postup po ose, přičemž integrace sestávala ze třech fází. První období bylo zahájené již v roce 1990, kdy se vše připravovalo pro další kroky. Ve druhé fázi mělo dojít ke zřízení institucí, které budou zodpovědné za fungování měnové unie, a třetí etapa byla vyhrazená pro určení směnných kurzů. Důležité je zmínit to, že jednotlivé kroky nepřecházely plynule jeden v druhý, pro postup do další fáze bylo vždy nutné schválení Rady a před postupem ke třetí fázi také vyjádření Komise ke stavu měn členských států. [28, s. 130]

Významnou měrou k tvorbě HMU přispěla Giscard-Schmidtova Komise (CMUE) a Asociace pro evropskou měnovou (Association for the Monetary Union of Europe; AMUE). Komise CMUE se během přípravných procesů sna-

žila být aktivní pomocí poskytování relevantních informací a podporou policy makerů a snažila se tak v podstatě nastartovat proces tvorby HMU. Asociace zase kladla velký důraz na nutnost zavedení jednotné evropské měny a snažila se propojit všechny odborníky a politiky, kteří měnovou unii podporovali. AMUE vydala v roce 1990 Strategii pro Evropskou jednotnou měnu (Strategy for the ECU), ve které jasně artikulovala, že jedna z diskutovaných variant vývoje, paralelní evropská měna, v žádném případě nepřinese takové benefity, jako jednotná měna. Během mezinárodních konferencí se na vývoj střetávaly poměrně různorodé názory, ovšem opět se projevil silný vliv německo-francouzské spolupráce, tentokrát na půdě AMUE. Na základě zprávy podporující hladký průběh představení měny a pevně stanovené termíny pro postup do dalších fází se pak členové snažili přesvědčit vedení svých států k podpoře HMU a zásadně ovlivnili podobu další diskuze. [8, s. 98-99]

K debatě a dá se říci rozporům v kontextu HMU došlo právě kvůli stanovení termínů přechodu na další fáze. Na neformálním setkání Rady ministrů hospodářství a financí v září 1990 v Římě došlo k rozdělení na tři tábory: Francie, Itálie, Belgie, Lucembursko a Dánsko podpořily návrh Komise na přechod do druhé fáze od 1. ledna 1993, Španělsko prosazovalo začátek 1. ledna 1994 a Německo, Nizozemsko, Británie, Řecko, Irsko a Portugalsko nechtěly stanovit datum žádné. Tato situace se však po pár dnech změnila, když proběhl francouzsko-německý summit v Mnichově. Německo přehodnotilo svůj názor a Genscher i Kohl ujišťovali své francouzské protějšky, že podpoří platnost od roku 1993. Situace v Německu však nebyla tak jednoduchá, jelikož německé ministerstvo financí preferovalo spíše rok 1994 a Bundesbank nechtěla stanovit fixní datum vůbec. Kohl tedy zvolil jako kompromis datum 1. ledna 1994 a podpořil tak španělský návrh. [41, s. 62-63]

Nejen, že byla diskuze kolem Hospodářské a měnové unie bouřlivá na evropské úrovni, ale zdá se, že samotné Německo si nebylo nejprve svým postojem jisté, ovšem situace zde byla spíše opakem bouřlivé. Jak uvádí Der Spiegel z 9. prosince 1991 - ve Španělsku, Itálii, Británii a Francii probíhaly vášnivé debaty na téma společné měny v parlamentech i médiích již nějakou dobu, pouze v Německu byla situace podezřele klidná. Zdá se, že k reakcím veřejnosti došlo až po Kohlově projevu, ve kterém si pochvaloval marku a varoval odbory před požadavky na zvýšení mezd po zavedení jednotné měny, které by mohly ohrozit finanční stabilitu. V novinových článcích pak bylo možné vidět titulky jako: „Kohl chce zrušit marku,“ „Naše krásné peníze,“ „Velké obavy o marku“ a podobně. I přes nejistotu panující mezi německou veřejností i odbornou veřejností Kohl o několik dnů později prohlásil, že v Maastrichtu HMU plně podpoří a že již není cesty zpět. [12]

Podle Schweigera představoval pro Německo podpis Maastrichtské smlouvy a souhlas s HMU určitou obětí, jelikož tímto závazně propojilo svoji ekonomiku s ostatními zeměmi, zejména s Francií, a kromě toho také dobrovolně omezilo vliv Bundesbank v Evropě. Vzhledem k rozdílným názorům na ekonomický aspekt integrace představovala Maastrichtská smlouva jakýsi zlomový bod v postoji Německa k evropské integraci - do té doby takřka bezmezně integraci podporovalo, i za podmínek, které nebyly úplně ideální. Po Maastrichtu se však najednou německá společnost začala projevovat lehce proti-integrační náladou, zejména v kontextu výše zmíněné německé marky. Pro kancléře Kohla byl kvůli této situaci podpis Smlouvy o EU poměrně obtížným krokem. [52, s. 62]

Dá se říci, že pro Německo byl ekonomický aspekt integrace ze všech nej-

důležitější, a to kvůli obavám o zajištění cenové stability. Proto se stala jednou z německých podmínek podpory HMU nezávislost budoucí Evropské centrální banky, která bude schopná hlídat cenovou stabilitu a bude nezávislá na politických vlivech. Tato podmínka se nakonec stala součástí Maastrichtské smlouvy a jak později prohlásil německý Ústavní soud, byla tato podmínka fundamentální pro německou participaci na evropské integraci. [57, s. 215]

V neposlední řadě se Německo zasloužilo o zahrnutí podmínek pro vstup do 3. fáze HMU a podmínek pro zavedení eura do Maastrichtské smlouvy, což bylo velmi zásadní. Tyto podmínky jsou označovány jako Maastrichtská či konvergenční kritéria a obsahují následující body:

- míra inflace nesmí během jednoho roku před rozhodnutím státu pro vstup do HMU 1,5 procentního bodu průměrné inflace tří zemí s nejnižší inflací,
- rozpočtový deficit veřejného sektoru nesmí dlouhodobě překročit 3% HDP,<sup>1</sup>
- celkový dluh veřejného sektoru nesmí dlouhodobě překročit 60% HDP,
- měna musí být udržována v povoleném fluktuálním pásmu mechanismu směnných kurzů Evropského měnového systému bez devalvace vůči jiným měnám po dobu dvou let před rozhodnutím o vstupu,
- úroveň dlouhodobých úrokových sazeb nesmí překročit během jednoho roku před rozhodnutím o vstupu o více než 2 procentní body průměr ve třech cenově nejstabilnějších členských zemích. [28, s. 516]

### 3.2.2 Politická unie

Velmi důležitou reformou byla reforma týkající se institucionální struktury, ve které byl zaveden princip subsidiarity. Tento princip měl za cíl řešit vztahy mezi Evropskou unií, státy a dalšími správními jednotkami. Tato zásada je definovaná následovně: „... stanovuje nejvhodnější míru intervence v oblastech pravomocí sdílených mezi EU a zeměmi EU. Může se jednat o činnost v měřítku evropském, vnitrostátním nebo místním. Ve všech případech smí EU zasáhnout jen tehdy, když je schopná jednat účinněji než země EU na své příslušné vnitrostátní nebo místní úrovni. [...] Zásada subsidiarity napomáhá sblížení EU a jejích občanů, protože zaručuje, že se v případě nutnosti bude jednat na místní úrovni. Zásada subsidiarity ovšem neznamená, že se musí vždy jednat na úrovni, která je občanovi nejbližší.“ [20] O přijetí tohoto principu na úrovni Evropské unie se snažilo především Německo, respektive jednotlivé spolkové země, zejména Bavorsko. Důvodem bylo tradiční federální uspořádání Spolkové republiky a historické kořeny, které princip subsidiarity právě v tomto státě má. [31]

### 3.2.3 Společná zahraniční a bezpečnostní politika

Společná zahraniční a bezpečnostní politika představovala celkově poměrně kontroverzní téma, na jehož řešení se Společenství nemohlo dlouhou dobu shodnout.

<sup>1</sup>Zajímavé je, že samo Německo v roce 2002 vědělo, že podmínku 3% rozpočtové schodku pro rok 2003 poruší. Kancléř Schröder se dovolával větší flexibility, co se týče Paktu stability a růstu, ale i přesto dostalo Německo oficiální varování od Komise. [52, s. 122] Pakt stability a růstu viz kapitolu 5.2

Genscher-Dumasův plán, který představili ministři zahraničí Německa a Francie na jedné z mezivládních konferencí v roce 1991, byl další ukázkou německo-francouzské spolupráce a iniciativy ve vývoji společné zahraniční a bezpečnostní politiky ES. V průběhu jednání o politické unii předložili návrh na vytvoření rady, která by sestávala z ministrů vnitra a ministrů spravedlnosti a měla by za úkol řešit vízovou politiku na evropské úrovni. Genscher-Dumasův plán se zabýval společnou zahraniční a bezpečnostní politikou ještě hlouběji a navrhoval následující vývoj: v dlouhodobém časovém horizontu vznik společné evropské obranné identity, vznik evropského pilíře v NATO, integrace Západoevropské unie do Evropské unie do roku 1997 a definice cílů v otázce bezpečnosti, jež měla určit Evropská rada, přičemž Západoevropská unie by sloužila jako komunikační aparát mezi novou politickou unií a NATO. Británie tento návrh ovšem označila za předčasný a další země, které nebyly součástí ZEU, plán také zamítly. [41, s. 138-141] Ačkoliv oba politici mluvili o nepostradatelnosti spolupráce s NATO, dokonce o nepostradatelnosti vojsk Aliance v Evropě kvůli bezpečnostní stabilitě, vyvolaly návrhy obsažené v plánu určitou nejistotu na americké straně. Tato nejistota představovala zejména obavu z vytvoření evropské alternativy k NATO. Genscher pak ujišťoval Američany o svrchovanosti Aliance v bezpečnostních otázkách svých členů a uvedl, že NATO má být primární platformou pro konzultaci a tvorbu jejich konsenzu. Na toto téma se vyjádřil i Helmut Kohl, který uvedl, že ani v nejmenším nechce oslabit postavení NATO v Evropě a už vůbec ne je nahradit vlastní bezpečnostní strukturou. [15, s. 138-139]

Během debat o budoucnosti SZBP došlo k poměrně vyhraněným sporům, kdy se střetávaly velmi odlišné názory na většinové hlasování a začlenění Západoevropské unie do Evropské unie. Genscher za Německo prosazoval tedy důležitost začlenění ZEU jakožto nedílné součásti Evropské unie a také volbu kvalifikované většiny, čímž podpořil návrh právě předsedajícího Nizozemska. Francie taktéž podporovala začlenění ZEU, Španělsko označilo tento krok jako zásadní krok vpřed. Británie byla obecně pro společnou zahraniční a bezpečnostní politiku, nechtěla však již podpořit hlasování kvalifikovanou většinou a to, že by ZEU byla pod správou Evropské unie. Kromě Británie bylo myšlenky společné bezpečnostní politiky nakloněno ještě Nizozemsko a Itálie, ale ani jedna ze zemí nechtěla ihned podstoupit aktivní kroky. Nakonec byl všeobecně přijat postoj Belgie - ta navrhovala společnou bezpečnostní politiku, která by eventuálně mohla vést ke společné obraně. Výsledkem těchto debat tak byl kompromis v podobě reformy Evropské politické spolupráce a začlenění bezpečnostní politiky do jednoho ze tří pilířů. [16, s. 98-100]

### 3.3 Implementace: proces ratifikace v Německu

Na procesu ratifikace<sup>2</sup> Maastrichtské smlouvy v Německu lze pozorovat příklad komplikace a zásahu do implementace politiky par excellence. Ačkoliv se ve společnosti začaly projevovat zmíněné obavy a nesouhlas s ratifikací zejména kvůli jednotní měně, Spolková rada nakonec jednohlasně smlouvu schválila a Spolkový sněm hlasoval pro přijetí valnou většinou. Proces ratifikace byl však pozdržen

<sup>2</sup>Ratifikaci smluv jsem zařadila do fáze implementace z toho důvodu, že při formulaci a decision-making byly na evropské úrovni vytvořeny smlouvy, které putují ke schválení členskými státy a vstupují tak v platnost. Svým způsobem je rozhodování o ratifikaci také fází decision-making, která je ale dle mého názoru součástí jiného (možná národního) policy cycle.

německým Ústavním soudem v Karlsruhe. Důvodem byly argumenty mnoha německých politiků o porušování základních principů německé ústavy, přičemž se jednalo zejména o argument porušení státní suverenity. Maastrichtská smlouva by podle kritiků oslabila kompetence Spolkového sněmu, tyto kompetence by tím získala EU a rozšířila tak svoji působnost. Veškeré argumenty proti ratifikaci Maastrichtské smlouvy však Ústavní soud vyvrátil. Ve svém rozhodnutí z 12. října 1993 uvedl, že Německo bude i nadále suverénním státem a také, že demokratický princip Spolkové republiky nebrání ve členství v nadnárodním společenství. Důležitá byla také zmínka o tom, že Unie bude mít jen tolik pravomocí, kolik jich Unii členské země svěří. Ačkoliv toto rozhodnutí bylo poměrně bezproblémové, Ústavní soud se ještě vyjádřil k dalšímu vývoji integrace a zmíněným pravomocem - pokud v budoucnu dojde k další delegaci pravomocí na Unii, je nutné tyto změny právně zaštitit novou smlouvou a také posílit pravomoc Evropského parlamentu. Německý Ústavní soud tímto krokem podpořil současnou i budoucí integraci, zároveň ale zdůraznil suverenitu členských států a jejich důležitost pro existenci Evropské unie. [59, s. 58-61]

Po ratifikaci Maastrichtské smlouvy všemi členskými státy se německý deník *Der Spiegel* vyjádřil k přijetí poměrně pesimisticky a označil náladu Evropanů za kocovinu. Na jednu stranu byl u konce dvouletý proces příprav a schvalování Maastrichtské smlouvy, což by měl být důvod k oslavám, na druhou stranu podle *Spiegela* nebylo co slavit. Tento stav představuje jistou schizofrenii, která je způsobená nejednoznačně stanovenými cíli smlouvy a nejistotou, co vlastně Evropa je a kam má směřovat. Podle deníku jsou tak více populární projevy národních zájmů spíše než projevy směřující k integraci. Spolkový prezident Weizsäcker se k evropským událostem vyjádřil takto: „Není to konec národního státu, ale jeho funkce se musí změnit. Bezpečnost a ekologie, ekonomika a energie, doprava a telekomunikace nefungují na národní úrovni. Suverenita představuje v naší době spolupráci v pospolitosti států.“<sup>3</sup> [13]

### 3.4 Hodnocení role Německa

- agenda-setting: velmi aktivní
- formulace a decision-making: velmi aktivní
- specifický průběh: implementace

Ze zmíněných postojů a hlavně konkrétních návrhů a kroků Německa je naprosto bez pochyb, že se Německo projevilo ve fázích příprav, formulace i rozhodování jako velmi aktivní. Svoje postoje artikulovalo velmi jasně a ve velké většině případů byly právě německé návrhy použité. Za vším stála jednak snaha o stabilizaci země po znovusjednocení a snaha o vnímání Německa jako spolehlivého a „ne-nebezpečného“ partnera a také skutečný zájem o evropskou integraci. Rozhodně se nedá říci, že by se chtělo stát evropským hegemonem. Ačkoliv to tak může vypadat a mnozí tento názor zastávají, role hegemonu nebyla nebyla německou intencí a hnacím motorem pro podporu evropské integrace.

<sup>3</sup>Der Nationalstaat sei nicht am Ende, urteilte der Bundespräsident beim Staatsakt zum Tag der Deutschen Einheit am 3. Oktober 1990 in Berlin. Aber seine Funktion müsse sich ändern. Sicherheit und Ökologie, Wirtschaft und Energie, Verkehr und Telekommunikation funktionierten eben nicht national. Weizsäcker schon damals: "Souveränität bedeutet in unserer Zeit Mitwirkung in der Gemeinschaft der Staaten."

## Kapitola 4

# Amsterodamská smlouva

Mezivládní konference, na které se jednalo o revidování smluv a dalším vývoji Evropské unie, probíhala během let 1996-1997. Amsterodamská smlouva byla podepsaná ministry zahraničních věcí dne 2. října 1997, v platnost vstoupila až 1. května 1999. Hlavním důvodem tvorby této smlouvy byla snaha o zpřehlednění všech dosavadních smluvních podmínek. Zůstaly zachované tři pilíře z předešlé Maastrichtské smlouvy, v pozměněné podobě. K nejdůležitějším změnám (právě v pilířích) patří převedení vízové, azylové a přistěhovalecké politiky ze třetího pilíře do pilíře prvního, legitimizace vícerychlostního modelu integrace, ukotvení základních hodnot Unie v Amsterodamské smlouvě, zavedení nového mechanismu hlasování - konstruktivní abstinence, definice evropského občanství a omezení počtu členů Evropského parlamentu na maximálně 700. [28, s. 146-150] Kromě toho byla dále ustanovena funkce vysokého představitele pro SZBP, který má reprezentovat Evropskou unii na mezinárodní scéně. [50, s. 16]

### 4.1 Agenda-setting

V případě fáze agenda-setting se u Amsterodamské smlouvy dostáváme k problému, jenž jsem zmiňovala na začátku práce - v tomto případě lze velmi obtížně zjistit, kdo konkrétně byl tím iniciátorem, jelikož se obecně počítalo s dalším vývojem Evropské unie a revizí Maastrichtské smlouvy v roce 1996. Jednou ze zásadních událostí bylo vydání prohlášení německých křesťanských demokratů Wolfganga Schäubleho a Karla Lamerse [6], kde se objevil termín *Kerneuropa*, neboli jádro Evropy. V tomto textu polemizovali mimo jiné o tématu prohlubování a zároveň rozšiřování integrace (téma diskutované již na konci 80. let) a padl konkrétní návrh na provozování vícerychlostní Evropy, která dovolí rozdílnou integraci. Postup měl být takový, že určitého společného cíle dosáhne nejprve část členských států, která je toho schopna a má i politickou vůli, v tomto případě tedy Kerneuropa a ostatní státy se budou snažit síle dosáhnout později podle svých možností.

Osud dalšího směřování EU byl v polovině 90. let lehce zkomplikován volbou nového prezidenta ve Francii, což představovalo nejistotu pro Německo. Nebylo jasné, jaký postoj nový prezident Chirac vůči integraci zaujme a jestli bude dále pokračovat německo-francouzská souhra: „Svým návrhem na vytvoření "tvrdého jádra" Evropské unie vyslala Kohlova strana před volbami jasnou výzvu, která

však vyvolala v Paříži zjevné rozpaky. Především voláním po evropské federaci, což je pro pravověrné gaullisty červený šátek před býkem. Ti proti německému volání o rozšíření pravomocí Evropského parlamentu zdůrazňují suverenitu parlamentů národních, namísto posílení úlohy bruselské komise volá gaullistická Francie po posílení úlohy Rady ministrů a mezivládní kooperace. Bonnská diplomacie si přeje skutečnou politickou unii od roku 1996, Francie jen posílení již existujících struktur.“ [63]

Jak se ukázalo, spolupráce mezi Francií a Německem nakonec mohla navázat na předchozí stav, i když ne úplně bezproblémový. Jedním z prvních projevů tohoto staro-nového vztahu byl i jeden z konkrétních implusů pro agendu EU, a to společný dopis francouzského prezidenta Jacquese Chiraca a německého kancléře Helmuta Kohla všem členům Unie, který oba politici sestavovali v průběhu roku 1995. Obsahem tohoto dopisu byla doporučení pro agendu na mezivládních konferencích příští rok a také celkový názor na směr, kterým se EU měla ubírat. Obě země se shodly na tom, že si přejí měnovou unii od roku 1999 a také že zahraniční politika a vojenské záležitosti by měly být „pod jednou střechou.“ Jednání mezi Francií a Německem přinesla také určité rozpory, přičemž největší byl pravděpodobně na téma společného boje proti zločinu. [11]

Dalším podnětem pro agendu EU v oblasti měnové politiky byla neschopnost většiny členských zemí splnit konvergenční kritéria, zejména v oblasti státních rozpočtů. Probíhaly spory o to, zda vůbec konvergenční kritéria zásadně dodržovat, nebo je brát jako doporučení. Německo bylo zásadně pro dodržení kritérií, což bylo potvrzeno Evropskou radou i Radou ministrů v roce 1995. Zároveň bylo kvůli těmto problémům rozhodnuto o posunutí třetí fáze HMU na leden 1999.<sup>1</sup> [28, s. 519]

## 4.2 Formulace a decision-making

Na formulaci další agendy a tím pádem Amsterodamské smlouvy se primárně podílela tzv. reflexní skupina, jež měla za úkol připravit podklady k nastávající mezivládní konferenci. Tato skupina byla zřízená v Messině 2. června 1995, skládala se z představitelů členských států, Evropského parlamentu a Komise a v čele stál tehdejší španělský ministr pro evropské záležitosti Carlos Westendorp. [28, s. 145] Za Německo byl v reflexní skupině ministr pro evropské záležitosti Werner Hoyer. Skupina se zabývala mnoha tématy, ovšem německý přínos se týkal zejména justice a vnitřních záležitostí. V německém návrhu byly obsažené tři nejdůležitější body, jež se týkaly 1. vývoje evropského právního státu, 2. rozvoje společného práva týkajícího se hranic, poskytování azylu, víz, uprchlíků a imigrace a 3. rozvoje ústavní stránky Unie, čímž bylo myšleno zejména posílení EP a zrovnoprávnění voleb do EP. Mimo to se zde opět opakoval apel na sjednocení zahraničních a bezpečnostních politik. Zpráva skupiny byla prezentovaná na summitu v Madridu v prosinci 1995. [43]

Evropská rada se na několika zasedáních zabývala přípravou, průběhem a nakonec i výsledky mezivládní konference. Právě na zasedání v Madridu projednala zprávu reflexní skupiny, v Torině (1996), které předcházelo zahájení mezivládní konference, a ve Florencii tentýž rok určila Evropská rada hlavní body jednání:

<sup>1</sup>Řešení tématu HMU a konvergenčních kritérií samo o sobě tvoří jeden policy cycle, ale v kontextu celé Amsterodamské smlouvy to vzhledem k dalšímu vývoji považují za součást agenda-setting.

měla přiblížit Unii občanům, posílit a rozšířit význam společné zahraniční a bezpečnostní politiky a zajistit, s ohledem na budoucí rozšíření, funkčnost orgánů Unie a efektivitu rozhodovacího procesu. V institucionální oblasti měla konference navrhnout vyřešení základních problémů konstituování, složení a činnosti orgánů ES a EU, zejména rozsahu rozhodování Rady kvalifikovanou většinou a vážení hlasů při tomto rozhodování, složení a způsobu jmenování Komise, účasti Evropského parlamentu v rozhodovacím procesu a zvýšení významu ostatních orgánů EU. Jednání mezivládní konference se uskutečňovala na dvou úrovních: jednou měsíčně se scházeli ministři zahraničních věcí, aby projednali materiály připravené na nižší úrovni, tj. skupinou pověřených zástupců ministrů a zástupce předsedy Evropské komise. [60]

Během mezivládní konference přišlo na řadu i téma koordinace imigrační a policejní politiky, což bylo jedno z důležitých témat pro Německo. Vzhledem k tomu, že právě Německo přijímalo (a přijímá) nejvíce uprchlíků ze zemí EU, snažilo se prosadit větší zapojení ostatních členů do řešení této problematiky. Jako nástroj řešení chtělo Německo zavést bilaterální dohody se státy zejména střední a východní Evropy, ve kterých by se země dohodly na vracení imigrantů do tranzitních zemí. Tento návrh se však nesetkal s větší podporou, zejména ze strany Británie a Irska, které mají silnou kontrolu nad svými hranicemi (současně ale byly pro kooperaci svých policejních politik). [45, s. 63-68]

Dále byly na seznamu německých témat opět zahraniční politika a obranná politika. Německo mělo snahu prohloubit spolupráci v zahraniční politice, ale v otázce obranné politiky nemělo tak jasnou pozici. Francie chtěla stále zapojit ZEU do struktur Evropské unie, ale Německo tuto možnost neprosazovalo nijak zásadně a tento návrh nebyl přijat.<sup>2</sup> Zajímavé je, že před jednáním, během, i po jednání zastávali všichni zúčastnění poměrně neměnné názory. V kontextu Německa však můžeme pozorovat jisté oslabení pozice oproti dřívějšímu. Helmut Kohl na konci těchto jednání podpořil spíše mírné a rozhodně ne zásadní reformy, což pramenilo z jeho obav o domácí politickou situaci a opozici. Kromě toho to vypadalo, že nechtěl zbytečně vyvolávat krizi kvůli zásadním reformám, na které byl prostor v budoucnu, a největší důležitost v tomto momentě přisuzoval spíše HMU. [45, s. 63-68]

HMU byla stále zásadním a v mnohých zemích i citlivým tématem mezinárodní konference. Panovaly obavy zejména ze společné měny, z její nestability a celkově z nestability celého měnového systému. Během roku 1996 představil německý ministr financí Theo Waigel jako řešení tzv. Pakt stability, který byl přijat Evropskou radou na zasedání v Dublinu 13.-14. prosince 1996 jako Pakt stability a růstu. Obsahem Paktu byly tři zásadní body, díky kterým měla být zaručena stabilita eura. Prvním bodem byl kontrolní mechanismus veřejných financí členských států eurozóny. Každý stát musí každoročně předložit „Stabilizační program“ Komisi a ECOFIN, ve kterém předloží svoji fiskální politiku a plány, jak udržet vyrovnaný nebo přebytkový rozpočet. Podle informací od Komise a ze Stabilizačních programů pak ECOFIN může vydat varování těm zemím, ve kterých hrozí výrazná odchylka od fiskálních cílů stanovených v těchto Programech. Druhým bodem jsou konkrétnější postupy při nedodržení 3% hranice schodku veřejných financí - sankce a finanční pokuty a posledním bodem je politická podpora a iniciativa ze strany Komise zemím, které tento

<sup>2</sup>V září 1996 všechny členské státy podepsaly úmluvu o vydávání stíhaných osob a protokol o ochraně finančních zájmů Evropské unie. [26]



schodek překročí.<sup>3</sup> [1, s. 29]

Kromě Paktu stability a růstu Evropská rada v Dublinu dále odsouhlasila novou strukturu Evropského mechanismu směnných kurzů a právní rámec nutný pro zavedení eura. [25] I přesto panovala mezi občany nejistota z nové měny, v Německu se ozývaly také nesouhlasné názory na kontrolu rozpočtu. Bývalý spolkový ministr vnitra Wolfgang Schäule v rozhovoru pro deník Der Spiegel [34] uvedl, že je tento strach pochopitelný, jelikož německá marka představuje určitou jistotu, a to si zatím o euru lidé nemyslí. Zároveň také prohlásil, že si je jistý tím, že tato situace se obrátí, až se euro zavede. Se zavedením počítal s vysokou pravděpodobností od roku 1999, čímž tak potvrdil německý plán. O kontrole rozpočtu v rozhovoru řekl, že je to nutný krok, který by Německo muselo tak jako tak podstoupit a pokud to je společný krok Unie, bude naopak snažší cílů dosáhnout.

### 4.3 Implementace

Mezivládní konference týkající se přípravy Amsterodamské smlouvy byla pravděpodobně jednou z nepečlivěji připravených konferencí, na které byla veškerá témata dopředu zevrubně diskutována na všech úrovních, včetně domácí scény. Členským státům se tak podařilo vyhnout většině sporů mezi sebou (snad vyjma Británie) a také negativním reakcím na domácí politické scéně. Ratifikace tak v Německu, stejně jako v ostatních zemích, proběhla bez větších obtíží. [45, s. 70]

Zásadním bodem v historii Evropské unie byl summit Evropské rady v Bruselu v roce 1998, na kterém bylo určeno 11 států, které budou součástí eurozóny. Na základě podkladů Evropské komise a Evropského měnového institutu Evropská rada dospěla v květnu 1998 k závěru, že zakládajícími členy eurozóny se stane jedenáct zemí – Belgie, Finsko, Francie, Irsko, Itálie, Lucembursko, Německo, Nizozemsko, Portugalsko, Rakousko a Španělsko. Dánsko a Velká Británie se rozhodly využít trvalou výjimku z povinnosti zavést jednotnou měnu, kterou si prosadily již při vyjednávání Maastrichtské smlouvy. Švédsko se členem eurozóny nestalo kvůli nezapojení do kurzového uspořádání Evropského mechanismu směnných kurzů. Řecko chtělo být součástí eurozóny, nicméně muselo být odmítnuto kvůli nesplnění konvergenčních kritérií (členem se stalo až v roce 2000). V červnu 1998 se svými pravomocí ujala Evropská centrální banka se sídlem v německém Frankfurtu nad Mohanem. Navázat mohla na přípravné práce Evropského měnového institutu, jenž od r. 1994 připravoval půdu pro provádění jednotné měnové politiky. V říjnu 1998 ECB představila svoji měnovou strategii, v níž objasnila, jak bude naplňovat svůj mandát ukládající sledovat prvořadý cíl cenové stability.<sup>4</sup> [18]

<sup>3</sup>V roce 2006 musel být Pakt stability a růstu revidován, jelikož deficit dvou největších ekonomik, Německa a Francie, opakovaně přesahoval hranici 3%.

<sup>4</sup>Ustanovení zemí eurozóny považují za část policy cycle *implementace* z toho důvodu, že je praktickým výsledkem agendna-setting, formulace a decision-making dlouho připravované HMU. Samozřejmě již z podstaty policy cycle představuje toto rozhodnutí zároveň krok pro další fáze cyklu v dalších politikách.

## 4.4 Hodnocení role Německa

- agenda setting: aktivní
- formulace a decision-making: méně aktivní

Rozhodně se nedá říci, že by se Německo do příprav a procesu rozhodování o revizi Maastrichtské smlouvy nezapojovalo nebo nebylo aktivní, tím správným výrazem by bylo patrně slovo opatrnější nebo spíše strážlivější. Z tohoto způsobu jednání (a nejen ze strany Německa) vyplynula bezkonfliktní konference a posléze i smlouva, která není často považována za zásadní, jelikož nijak zásadně nereformuje strukturu a fungování Unie. Za důvod takového opatrného jednání by se mohlo považovat jakési poučení z příprav a následných výsledků Maastrichtské smlouvy, kde se v některých případech objevovaly poměrně megalomanské plány a mnoho podmínek obsažených v této smlouvě nebylo dodrženo. Představitelé členských států se taktéž poučili z reakce svých občanů a politického zastoupení na Maastrichtskou smlouvu, takže při přípravách Amsterodamské smlouvy se snažili veřejnost co nejvíce informovat a spolupracovat s odbornou veřejností a politickými zástupci.

Pravděpodobně jedním z nejvýznamnějších německých podnětů byl model dvou rychlostní (vícerychlostní) integrace. Téma rozdílnosti integrace se v debatách o EU velmi často opakovalo, avšak až do Amsterodamské smlouvy se nepodařilo najít jednotné řešení. Právě německý návrh pak umožnil státům jistou flexibilitu v rychlosti rozvoje. [28, s. 148] Tato flexibilita do jisté míry reflektovala/reflektuje charakter Evropské unie, jež se nesnaží vytvořit unifikovanou identitu ani podmínky a dává tak prostor a respektuje různé profily členských států.

Jak již bylo řečeno, Německo se tedy nesnažilo o nějaké zásadní reformy systému, spíše o prohloubení a zkvalitnění spolupráce a především se snažilo zajistit hladký průběh pro vytvoření Hospodářské a měnové unie a přijetí eura.

## Kapitola 5

# Smlouva z Nice

Jelikož se předchozí Amsterodamská smlouva nezabývala institucionálními reformami Unie, které ale byly kvůli nadcházejícímu východnímu rozšiřování nutné, přistoupilo se k nim v podobě Smlouvy z Nice. Mezi institucionální změny patří zejména změny v počtu komisařů Evropské komise na jednoho komisaře za jeden stát a změna v proceduře jejich jmenování, nová úprava počtu poslanců Evropského parlamentu a reformy Soudního dvora Evropské unie i Soudu prvního stupně.<sup>1</sup> Mezi další důležité změny patří změna hlasovacího mechanismu v Radě, kdy se v mnoha oblastech začalo hlasovat kvalifikovanou většinou namísto předchozího principu jednomyslnosti. Jednání probíhala od konce roku 1999, Smlouva z Nice byla podepsaná 26. února 2001 a v platnost vstoupila 1. února 2003. [42, s. 83]

### 5.1 Agenda-setting

Velký vliv na další vývoj Unie měla volba nového německého kancléře, jímž se stal v roce 1998 Gerhard Schröder, a nástup ministra zahraničních věcí Joschky Fischera. Stejně tak jako při volbě a nástupu nového francouzského prezidenta, ani v této situaci nebylo jisté, jak budou dále fungovat německo-francouzské vztahy. Sám Schröder uvedl, že by preferoval otevření vztahu další straně, například Velké Británii. Časem se ukázalo, že ve francouzsko-německém tandemu panuje určité napětí, což vedlo k tomu, že se poprvé po velmi dlouhé době země nevyjádřily společným prohlášením k vývoji Unie. [52, s. 10] Hlavními body Schröderova programu byly 1. myšlenka Evropské unie, která disponuje posílenou autonomní politikou, oddělenou od národních vlád, jež patří do EU, 2. ochrana pravomocí spolkových zemí, které se obávají zásahu Unie do jejich pravomocí, 3. repatriace mnohých pravomocí národních vlád, od zemědělství přes regionální rozvoj až po cokoliv, co neohrožuje jednotný evropský trh a 4. napravit tolik diskutovaný „demokratický deficit,“ kvůli kterému se fungování EU lidem často zdá vzdálené a nepochopitelné. [58]

Fáze agenda-setting tedy začala při summitu Evropské rady v Kolíně nad Rýnem v roce 1999, kde se mimo jiné projednávaly opět institucionální reformy, podmínky rozšíření a flexibilita integrace. Vzhledem k množství a různorodosti témat, které bylo nutné vyřešit, se Evropská rada rozhodla pro uspořádání

<sup>1</sup>Od Lisabonské smlouvy se pro Soud prvního stupně používá označení Tribunál.

zvláštní mezivládní konference, na níž se budou projednávat pouze témata související s institucionální reformou. K tomu byla nutná příprava v podobě analýzy evropských institucí, jejímž zpracováním Komise pověřila skupinu tzv. „tří moudrých:“ Richarda von Weizsäckera, Davida Simona a Jean-Luca Dehaena. Zprávu „Institucionální důsledky rozšíření“ představila skupina Komisi v říjnu téhož roku a od ní se pak dále odvíjel program pro další mezivládní konferenci vytvořený samotnou Komisí s názvem „Přízpůsobení institucí ve prospěch úspěšnějšího rozšíření.“ [28, s. 163] Kromě toho se diskuze také točily kolem zařazení flexibility integrace a zjednodušení smluv do agendy mezivládní konference, tato debata však zůstala v této fázi otevřená, stejně tak možnost přidávání témat do agendy. Nutno podotknout, že ani Německo, ani Francie nijak zásadně neprosazovaly řešení flexibility integrace. [56, s. 109]

To se však během roku 2000 změnilo. Nejprve obhajovalo zařazení flexibility do agendy předsedající Portugalsko, poté následoval projev Joschky Fischera na německé Humboldt Universität. V tomto projevu zmiňoval své osobní návrhy týkající se další integrace - podle něj bylo ideální využít flexibility k tomu, aby umožnila některým státům formálně založit evropskou federaci s vlastní ústavou. Pro ostatní státy by bylo možné případné připojení k této skupině později. [54] Obě tyto události měly vliv na ostatní členy a téma flexibility tak bylo zařazeno do seznamu témat pro nadcházející mezivládní konferenci. [56, s. 114]

## 5.2 Formulace a decision-making

Mezivládní konference probíhala od roku 2000. Úkolem této konference bylo zabývat se, s ohledem na budoucí rozšíření EU, těmito tématy:

- velikostí a složením Komise
- vahou hlasů v Radě
- přenesením hlasování kvalifikovanou většinou i do jiných oblastí
- dalšími tématy týkajícími se institucionálních otázek, jako např. pravomoc předsedy Evropské rady. [53, s. 161]

Francie zařadila do agendy jako jedno z nejdůležitějších témat výše zmiňovanou flexibilitu integrace. Situace byla zvláštní v tom, že části v Amsterodamské smlouvě týkající se právě vícerychlostní integrace ještě nebyly v reálu využity a zároveň se na této konferenci rozhodovalo o jejich dodatcích.<sup>2</sup> Různily se názory na to, v jaké oblasti flexibilitu integrace odsouhlasit. Španělsko chtělo flexibilitu aplikovat na druhý a třetí pilíř stejně jako většina zemí, Německo společně s Itálií, Rakouskem, Španělskem a Řeckem prosazovaly flexibilitu v záležitostech společné obrany. Názory se během konference měnily, například Británie flexibilitu nejdříve odmítala, později s ní za určitých bezpečnostních podmínek souhlasila. Ve výsledku se diskuze točily kolem prvního a druhého pilíře, třetí pilíř diskutován nebyl. Později se ukázalo, že právě rozhodnutí o druhém pilíři bude komplikované, stejně jako tomu bylo vždy u bezpečnosti. Po několika návrzích došlo k finálním debatám na téma flexibility integrace v Nice, přičemž předem bylo jasné, že nebude mít pravděpodobně jasný závěr, což se potvrdilo. [56, s. 115-122]

<sup>2</sup>Tato situace není úplně atypická pro tvorbu nových smluv v EU.

Nejožehavějším tématem konference byla s největší pravděpodobností váha hlasů v Radě. Předsedající Francie přišla s návrhem, ve kterém ztrojnásobila počet hlasů na 30 sama sobě, Německu, Itálii a Velké Británii a zdvojnásobila počet hlasů středním a menším členským státům. Tento návrh byl značně kritizován právě středními a menšími státy, tudíž Francie připravila návrh druhý. Nakonec se dospělo ke snížení o jeden hlas velké čtyřce oproti prvnímu návrhu a přidáním jednoho hlasu středně velkým státům. Toto řešení stále ještě neuspokojilo pár států a některým tak byla tato „křivda“ vynahrazena místy navíc v Evropském parlamentu. Ani Německo nebylo s rozdělením hlasů spokojené, ale podařilo se jej přesvědčit podmínkou, že při hlasování kvalifikovanou většinou musí tvořit 62% obyvatel Unie (původním Schröderovým plánem bylo prosadit jednohlasnou volbu u klíčových záležitostí). Kromě toho Německu nebyl redukován počet míst v Evropském parlamentu a s Lucemburskem tak tvořily výjimku. [37, s. 207]

Podle Finna [36, s. 99] sehrálo Německo zásadní roli při rozhodování o počtu členů Komise. Pro Německo nebylo řešení ideální, ale stále uspokojivé, jelikož bylo jasné, že se v budoucnu velikost Komise ještě změní. Zároveň dohoda o reformě Komise obsahovala původní německý návrh na reformu vnitřní struktury. Německo se společně s Francií zasloužilo o vliv na ideologickou podobu a strukturu Komise.

Přerozdělování moci během konference nicméně způsobilo výrazné ochlazení německo-francouzských vztahů, které nebyly nijak vřelé ani před samotnou konferencí a během ní. Francouzská strana byla poměrně překvapena, že se snažil Schröder prosadit víc hlasů pro Německo a také z toho, že nepodpořil Chiraca. Kromě toho měla také Francie jistou obavu z rozšíření a vlivu Německa na nové členy, své sousedy, což by mohlo francouzskou pozici oslabit. Pár týdnů po konferenci v Nice se Schröder sešel s tehdejší britským premiérem Tonym Blairem a debatovali o budoucnosti německo-anglických vztahů. [10, s. 170] Schröder tak v podstatě dostal svým slovům, když při zvolení do funkce mluvil o otevření německo-francouzského partnerství další straně, v tomto případě se tedy spíše jednalo o nový vztah bez Francie.

V každém případě situace vypadala tak, že Německo prokazovalo největší úsilí pro pokrok v politické integraci, a to zajištěním další mezivládní konference. V tomto případě Německo nemělo nijak zvláštní podporu ze strany Francie, která se spíše snažila zachovat status quo bez poskytnutí nějaké nové vize. Lehce ochlazené německo-francouzské vztahy se obě strany snažily po zasedání v Nice opět posílit. V lednu 2001 tak Joschka Fischer prohlásil, že Evropská unie může uspět jen tehdy, pokud to bude ve společném zájmu Francie a Německa. Na to Jacques Chirac zareagoval prohlášením, ve kterém taktéž mluvil o nutnosti spolupráce těchto dvou zemí, které potáhnou Unii dopředu. Spolupráce obou zemí byla zásadní pro zřízení Konventu o budoucnosti Evropy, který později vytvořil návrh na Evropskou ústavu. [9]

### 5.3 Hodnocení role Německa

- agenda setting: aktivní
- formulace a decision-making: aktivní

Hodnocení účasti Německa není v kontextu Smlouvy z Nice právě snadné.

Lépe řečeno - hodnocení účasti snadné je, avšak evaluace konečného dopadu a vlivu německých postojů jednoduchá není, jelikož u většiny témat došli členové ke kompromisu. Jednoznačně však Německo mělo vliv na nastolování agendy, jelikož se na tvorbě agendy mezivládní konference ke Smlouvě z Nice přímo podílel bývalý německý prezident Richard von Weizsäcker. V tomto období sehráli také bez pochyby velkou roli osobnosti nového kancléře Gerharda Schrödera a spolkového ministra zahraničních věcí Joschky Fischera. Oba politici podporovali hlubší evropskou integraci, byť poněkud jiným způsobem než jejich předchůdci.

Zásadní roli však Německo hrálo při tvorbě a přijetí Charty základních práv Evropské unie, která nebyla uvedena výše z důvodu nezačlenění do Smlouvy z Nice, byla ale v Nice oficiálně vyhlášena. Vzhledem k německému vlivu je však nutné ji v krátkosti zmínit. Tato Charta vznikla z návrhu Konventu (podobnému Konventu o budoucnosti Evropy, viz níže) pod vedením bývalého německého prezidenta Romana Herzoga. [40, s. 29-33] Účelem Charty bylo obeznámení občanů EU s jejich právy, vyplývajícími ze zakládajících smluv Společenství, mezinárodních úmluv a ústavních systémů členských zemí. Důležitým aspektem bylo také mimo jiné budování prostoru svobody, bezpečnosti a práva, i snaha o rozvíjení evropských hodnot a zároveň respektování kulturních, historických a sociálních rozdílů. [28, s. 632-635] Příprava Charty byla důležitá právě pro Německo samotné, a to kvůli vyjasnění slučitelnosti práv s německou ústavou. Bundestag se snažil toto téma zařadit do agendy EU již v polovině 90. let, avšak bez úspěchu. Příležitosti tak Německo využilo až v roce 1999, v době svého předsednictví, přičemž zde opět svou roli sehrál Joschka Fischer, který tomuto tématu přisadil velký význam při svém proslovu na začátku německého předsednictví. Nutno podotknout, že ostatní členské země nebyly z tohoto „projektu“ nijak nadšené, tím spíše z německého návrhu na vytvoření zvláštního tělesa, které Chartu sestaví. Tento postoj byl daný zejména situací v Kosovu, která vyžadovala pozornost hlav členských zemí. Německo si ovšem stálo za svým a také díky účasti Romana Herzoga si tato agenda získala důvěryhodnost i u ostatních zemí. [5, s. 63-64] Během tvorby tohoto dokumentu nebylo jisté, zda bude Charta začleněná do Smlouvy z Nice a bude tak závazná. Vedly se tak mnohé debaty o smyslu dokumentu, přičemž většina autorů se shoduje na tom, že Charta nepřináší nic nového, potvrzuje již potvrzené z předchozích smluv a má sloužit zejména pro lepší orientaci občanů ve svých právech.

## Kapitola 6

# Lisabonská smlouva

Lisabonská smlouva byla podepsaná 13. prosince 2007 a v platnost vstoupila 1. prosince 2009, po podpisu poslední země - České republiky. Mezi nejdůležitější změny patří zrušení pilířové struktury, změna rozhodovacího mechanismu v Radě na rozhodování kvalifikovanou většinou, nová struktura pracovních skupin a výborů, ochrana vnějších hranic, budování společné azylové politiky, společná přistěhovalecká politika, policejní spolupráce a doložka solidarity (při ohrožení jednoho člena jednájí ostatní v duchu solidarity). [44]

### 6.1 Smlouva o Ústavě pro Evropu

Tvorbě Lisabonské smlouvy předcházela řada událostí, jež vyvrcholily ve vytvoření takzvané Smlouvy o Ústavě pro Evropu, nazývané také jednoduše Ústava EU. Je tedy nezbytné věnovat se nejdříve této Ústavě, na jejímž základě byla později vypracovaná Lisabonská smlouva. V případě těchto dvou smluv lze velmi dobře aplikovat model policy cycle, jelikož je zde zřetelná zejména vlastnost cyklení - poté, co započal policy cycle vedoucí ke vzniku Ústavy, došlo při fázích implementace a evaluace k přehodnocení (zejména kvůli reakcím široké veřejnosti) a započal tak nový policy cycle, jehož výsledkem byla Lisabonská smlouva.

#### 6.1.1 Agenda-setting

##### **Laekenská deklarace o budoucnosti EU: Konvent**

Vzhledem k tomu, že Smlouva z Nice nakonec neobsahovala zásadní vizi a reformy Evropské unie, byl na německo-italský popud formálně ustanoven summit odehrávající se v belgickém Laekenu 14.-15. prosince 2001, na němž se měla formulovat strategie dalšího vývoje. Rozhodlo se zde o vytvoření zvláštního tělesa, které by mělo za úkol vést diskuze o budoucnosti Evropské unie. Později byla tato skupina konkretizovaná na Konvent o budoucnosti Evropy pod vedením Giscarda d'Estainga s místopředsedy G. Amatem a J. L. Dehaenem. [28, s. 164]

V Laekenské deklaraci bylo rozhodnutí summitu dále specifikované, zejména úkoly Konventu a podmínky jeho práce. Deklarace se skládala ze tří částí. První část pojmenovaná *Evropa na křižovatce* vysvětlovala celkové důvody ustavení Konventu a důvody pro řešení reformy Unie. Druhá část *Úkoly a reformy v nové Unii* obsahovala mimo jiné body, kterými by se Konvent měl zabývat, a

to 1. navázání vazeb mezi evropskými občany a EU, 2. jak zorganizovat evropský politický prostor po rozšíření EU a 3. jak dosáhnout toho, aby se EU stala stabilizačním faktorem a modelem v multipolárním světě. Třetí část nazvaná *Svolání Konventu o budoucnosti Evropy* se týkala organizace a fungování samotného Konventu - Konvent se měl skládat z 15 reprezentantů hlav států a vlád členských zemí, z 30 zástupců národních parlamentů, 16 reprezentantů Evropského parlamentu a dvou zástupců Komise. Konvent zahájil činnost v únoru 2002. [28, s. 164-165]

Ovšem jak se ukázalo, na veřejnost výsledky summitu nepůsobily nijak přesvědčivě. Hospodářské noviny se k tomuto summitu vyjádřily následovně: „I politici mají nejasno v tom, jak interpretovat výsledky summitu. Jedná se hlavně o to, co má vlastně dělat konvent, jenž rozhodne o reformách unie. Například britský premiér Tony Blair prosadil usnesení, že unie bude posilňovat princip mezinárodní spolupráce. Naproti tomu německý kancléř Gerhard Schröder požaduje, aby výsledkem činnosti konventu byla evropská ústava, která by si zasloužila toto jméno.“ Podle Ludlowa vyplodil Laeken nevalný dokument, který neobsahuje nic, čím se konvent bude cítit vázán. Někteří pozorovatelé tvrdí, že summit nemohl dopadnout jinak. „Lidé v těchto dnech dostávají první eura. Znamená to, že ekonomická a měnová integrace je do značné míry hotova. Lidé také slyší o deklaraci a uvědomují si, že se nyní stává prioritou integrace politická,“ tvrdí politolog z lovaňské katolické univerzity Christian Frank. Nejostřeji summit kritizoval bývalý člen Evropské komise Karel van Miert. Upozornil, že žádná vláda se nezavázala respektovat výsledek Konventu. „Všichni si chtějí zachovat volné ruce. Může se tedy stát, že následná mezivládní konference sklouzne zpátky k běžnému dohadování. A že se unie rozšíří na 25 zemí, aniž na to bude připravena. Taková unie nebude fungovat,“ uvedl. Ostatní hodnocení summitu jsou podle Hospodářských novin stejná jako vždy: Britové kritizují federalizační tendence, Němci a obyvatelé menších států je chválí. [38]

Tyto a ještě mnohé další články, nejen české, vystihují jakousi rozpačitost z celého summitu a pravděpodobně také nedůvěru k zatím připravovaným změnám ve fungování Evropské unie. Všeobecná nálada z výstupu jednání nebyla nikterak pozitivní a dá se předpokládat, že už v této chvíli byla změny ve struktuře EU a nově vznikající Ústava ve velmi znevýhodněné pozici, což se později samozřejmě odrazilo na jejím přijetí, respektive nepřijetí.

Navzdory mnoha rozporům a kritice Konvent usilovně pracoval na přípravě programu, avšak v určitých oblastech byly tyto rozpory velmi znatelné. Nejspíše z toho důvodu se Giscard snažil oddálit debaty o institucionálních reformách na co možná nejpozději. V této chvíli svoji roli opět sehrálo společné německo-francouzské prohlášení z ledna 2003, které obsahovalo návrhy např. na předsedu Komise, většinovou volbu v Radě, spoleurohodovací proces a také na vytvoření funkce ministra zahraničních věcí Evropské unie, na což bylo vedení Konventu nucené reagovat. Giscard poté vydal „vlastní“ prohlášení s návrhy bez předchozího oznámení ostatním členům Konventu, které zveřejnil také tisku. To vyvolalo ještě více rozporů, ovšem i přesto byl Konvent nakonec schopen dojít určitému kompromisu. Tento kompromis představoval návrh na 15člennou Komisi, hlasování systémem dvojí většiny založený na většině členských států, jež reprezentují minimálně tři pětiny obyvatel Unie, volbu předsedy Evropské rady s limitovaným mandátem na organizaci chodu Evropské rady a reprezentaci EU v zahraničí, rozšíření volby kvalifikovanou většinou v oblasti justice a vnitra, počet poslanců v Evropském parlamentu stanovil maximálně na 736 a



minimum za zem na čtyři. Kompromis sice nakonec vznikl, ale napjaté vztahy mezi malými a velkými státy kvůli rozdělení moci přetrvaly.<sup>1</sup> [5, s. 232-234]

Podle Pitrové [48] byly změny představené v případě Maastrichtské smlouvy, Amsterodamské smlouvy a Smlouvy z Nice nově prezentovány jako výdobytky konventního úsilí, ačkoliv se ve skutečnosti jednalo o dílčí změny již kodifikovaných zásad a mechanismů.

Do této fáze agenda-setting také ještě patří poměrně zásadní otázka řešení kompetencí, které mají instituce Evropské unie, státy a nižší správní celky. S touto agendou přišlo právě Německo, konkrétně německé spolkové země, jež poměrně setrvale kritizovaly nejasnost rozdělení kompetencí mezi tyto úrovně. Podle spolkových zemí takto nejasné vymezení vedlo k tomu, že občané nevěděli, kdo co v Unii dělá (spíše kdo má na co právo), a to tak dovolovalo nenápadné zvyšování kompetencí právě Unii. [40, s. 13]

### 6.1.2 Formulace a decision-making

Mezivládní konference začala v říjnu 2003 a byla naplánována na poměrně krátkou dobu šesti týdnů. Předsedající Itálie chtěla tuto konferenci uskutečnit na nejvyšší politické úrovni, tudíž docházelo k setkání ministrů zahraničních věcí a hlav států a vlád. Členské státy se chtěly zabývat mnoha tématy, avšak opět se opakovala diskuze na téma hlasování kvalifikovanou většinou a počet zástupců v Komisi. V otázce předsednictví Radě se země dokázaly shodnout na rotujícím systému, dále došly konsenzu v několika bodech týkajících se bezpečnosti, ale zásadní institucionální otázky zůstaly stále bez řešení. Podle některých autorů to bylo kvůli tomu, že zejména Německo a Francie ani neměly snahu v té době toto téma usilovně řešit, neboť obě země pociťovaly, že se situace obrací více a více v německý a francouzský prospěch a chtěly toho využít ještě v další etapě konference. [5, s. 235-236]

Pokračování probíhalo již za irského předsednictví a celková atmosféra byla mnohem optimističtější. Důvodem k tomu bylo přistoupení nových států a oslavy v celé Unii, také proběhly nové evropské volby, dále se měl řešit finanční plán pro roky 2007-2013. To přimělo i Německo s Francií k ochotě vyřešit institucionální otázky a novou ústavu také ratifikovat. Zároveň se Španělsko, které podporovalo menší země v otázce volby kvalifikovanou většinou, přiklonilo spíše k druhé straně a zanechalo tak v opozici samotné Polsko. Kvalifikovaná většina byla bez velkého překvapení nejdiskutovanější, tentokrát se ale země dohodovaly již o procentuálním podílu hlasů. Nakonec se shodly na 65% zastoupení občanů Unie. 29. října 2004 tak byla schválena a podepsána podoba Ústavy předpřipravená Konventem a pozměněná mezivládní konferencí. [5, s. 237]

Konečná podoba Ústavy byla poměrně komplikovaná, což si odporovalo s požadavkem v deklaraci a celkově smyslem vytvoření tohoto dokumentu, jež měl zjednodušit všechny předchozí smlouvy. Skládala se z několika částí, přičemž první část obecně upravovala instituce a pravomoci EU. Druhou část tvořily články Charty základních práv a svobod, třetí, nejrozsáhlejší část, konkrétně vymezovala působnosti EU a čtvrtá část obsahovala obecná a závěrečná ustanovení. Kromě toho k Ústavě byly ještě připojeny další 3 protokoly: o roli národních parlamentů, o aplikaci proporcionality a subsidiarity, o rozložení počtu křesel

<sup>1</sup>Tato část by se již dala považovat přímo za fázi formulace, v tomto případě není snadné cyklus úplně striktně rozdělit.

v Evropském parlamentu a hlasů v Evropské radě. Při sestavování dokumentu bylo podáno přes 5 tisíc pozměňovacích návrhů, předsednictvo se však zabývalo jen malou hrstkou z nich. Na Konventu se nehlasovalo (přestože v určitých fázích někteří členové Konventu žádali o hlasování) a tak nebylo ani možné zjistit, jakou podporu jednotlivé pozměňovací návrhy měly. Podle Plecitého bylo pro celé jednání rozhodující zejména autoritativní a manipulativní řízení Konventu jeho předsedou. V poslední fázi jednání Konventu se do důležité pozice dostali i zástupci vlád, kteří si s argumentem, že o finální podobě dokumentu budou stejně rozhodovat na mezivládní konferenci, vymohli větší vliv. [49]

### 6.1.3 Implementace

Rozhodnutí o přijetí či nepřijetí Ústavy probíhalo ve všech zemích různě, někde se konala referenda, někde rozhodoval parlament. Jelikož v Německu smí z historicky daných důvodů referendum probíhat pouze v otázkách změny německé ústavy či hranic, i zde rozhodoval Bundestag. Ze strany FDP dokonce padl návrh na změnu německé ústavy, aby občané mohli rozhodnout v referendu o ústavě evropské. To však Bundestag zamítl, čímž jasně ukázal svůj a celkově německý postoj k přijetí Ústavy. Německo také kritizovalo ostatní země kvůli jejich referendům, jelikož se obávalo o odmítnutí tak dlouho a nesnadno připravovaného dokumentu. Objevily se i německé návrhy na uspořádání celoevropského referenda, které však byly zamítnuté Dánskem s odůvodněním, že se jedná o dánský národní zájem a Dánové si o tom musejí rozhodnout sami. [14]

Schröder prohlásil, že chce Ústavu ratifikovat ještě v roce 2004 a sám byl proti uspořádání referenda, natož změně německé ústavy. [55] Bundestag Ústavu taktéž podpořil, přičemž ratifikace měla proběhnout v květnu 2005. Ovšem ani na německé scéně se ratifikace neobešla úplně beze sporů, proti byla například strana PDS. [2] Ani tentokrát se proces ratifikace neobešel bez kontroly německého ústavního soudu a znemožnil tak ratifikaci spolkovým prezidentem. K ničemu nakonec kvůli odmítavým výsledkům referenda ve Francii a Nizozemí vůbec nedošlo a ratifikační proces byl pozastaven. V tomto případě se tak z mnoha různých důvodů jednalo spíše o pokus o implementaci. Evropská komise tak rozhodla pro zahájení reflexního období, které trvalo do roku 2007.

## 6.2 Lisabonská smlouva

### 6.2.1 Agenda-setting

Nastolení agendy (zároveň i formulace) v případě Lisabonské smlouvy je naprosto jasné, jelikož to bylo právě Německo, kdo přišel s návrhem reformní smlouvy, jež vycházela z neúspěšné Smlouvy o Ústavě pro Evropu. V roce 2005 nastoupila do své funkce kancléřka Angela Merkelová, která prohlásila, že nemá smysl vybírat z Ústavy jen určité části a ponechala by ji v jejím původním znění, ale s připojením deklarace o evropské sociální dimenzi. Tím by se vyřešily obavy, které vedly k odmítnutí Ústavy ve Francii. V roce 2007 mělo být Německo před-  
sedající zemí a Merkelová označila opětovné spojení Evropy a společný souhlas s podepsáním evropské ústavy jako prioritu německého předsednictví. [2] Dále prohlásila, že je jejím zájmem ratifikovat text ve všech členských zemích ještě do evropských voleb v roce 2009. Toto prohlášení bylo podle Pitrové předvídatelné,

protože Německo může na změně konstrukce kvalifikované většiny pouze získat. Minimálně to znamenalo růst vlivu v Radě na přibližně 18,22 % z celkového počtu hlasů, a to je 101,6% zisk, za který se podle Pitrové vyplatí bojovat. [47]

Ve fázi nastolení agendy však nefigurovalo Německo samotné, stály proti sobě silné koalice aktérů usilujících na jedné straně o obnovení jednání a na straně druhé o to, aby se Unie smlouvou již nezabývala (Velká Británie, Polsko, Česká republika..). Tato poměrně vypjatá atmosféra nicméně výrazně polevila na půdě samotných unijních institucí. Místopředsdkyně Komise Margaret Wallströmová odmítla spekulace o ochotě zemí se zamítavým postojem k vypsání dalšího referenda. Evropské komisi se tak podařilo stát se pragmatickým a klidně uvažujícím aktérem celého procesu, který mohl dále pokračovat. [47]

### 6.2.2 Formulace a decision-making

Německo se rozhodlo pro zahájení bilaterálních jednání se zeměmi, jež zatím nebyly rozhodnuté pro podporu evropské ústavy. Do tohoto procesu však nečekaně vstoupily Španělsko a Lucembursko, které chtěly zlepšit image ústavy a upevnit skupinu jejích zastánců, tudíž se jednalo o marketingové záměry spíše než o jednání o konkrétním postupu. Jednání bylo svolané na konec ledna 2007 do Madridu a obecně se označovalo jako schůzka přátel ústavy. Skupina se skládala z 18 zemí: Rakousko, Belgie, Bulharsko, Rumunsko, Kypr, Itálie, Estonsko, Finsko, Řecko, Maďarsko, Litva, Lotyšsko, Lucembursko, Malta, Slovensko, Slovinsko, Španělsko a také i Německo, přítomní byli také zástupci některých evropských institucí. Schůzka byla zakončena politickým prohlášením, na které navázalo zveřejnění záměru o doplnění již tak obsáhlého dokumentu. Německá pozice v tomto ohledu nebyla nikterak jednoduchá, jakožto předsedající země musela nějakým způsobem najít kompromis a smířit tak zastánce a odpůrce. Kromě toho muselo také nějakým způsobem reagovat na španělsko-lucemburskou iniciativu, která narušila ustálená pravidla komunikace a formát jednání v EU a zasáhla do nedotknutelného postavení předsedající země, když svolala schůzku v Madridu. Německo se schůzky sice zúčastnilo, ale schůzku ani nepodpořilo, ani nezakázalo. Ve výsledku byla tato schůzka zbytečná, jelikož nic nevyřešila a naopak mohla posílit negativní dojem z ústavy a EU rozdělit ještě více. [47]

Pomyslné opratě v otázce ústavy převzalo Německo zpět při příležitosti oslav 50. výročí podpisu Římských smluv, když vytvořilo tzv. Berlínskou deklaraci. Součástí Berlínské deklarace jsou poměrně obecná hodnocení a chvála Evropské unie, jako například potěšení ze znovusjednocení Evropy, ze spravedlivého vyvážení zájmů členských států a tak podobně. Důležitá je však část, do které Německo skoro tajně „propašovalo“ souhlas s podepsáním ústavy všemi členskými státy do roku 2009. Německo totiž deklaraci zveřejnilo poměrně krátce před začátkem oslav. Tato část textu však musela být kvůli požadavkům několika zemí (např. Velká Británie, Česká republika, Polsko) pozměněna na znění: „Proto jsme dnes, 50 let po podpisu římských smluv, jednotní v úsilí postavit do voleb do Evropského parlamentu v roce 2009 EU na obnovený společný základ.“ Merkelová však zopakovala německé přání na schválení průběhu jednání o této institucionální reformě, který by měl vrcholit v roce 2009. Berlínskou deklaraci tak v neděli 25. března 2007 podepsala za členské státy Unie kancléřka Merkelová, předseda Evropského parlamentu Hans-Gert Pöttering a předseda Evropské komise José Manuel Barroso. [21]

Mezitím samozřejmě probíhaly od začátku předsednictví přípravy podoby

nové smlouvy a také přípravy na další mezivládní konferenci. V červnu 2007 prezentovalo předsedající Německo svoji zprávu o institucionální reformě, ve které se chtělo držet rozhodnutí z mezivládní konference 2004 a zároveň opustit strukturu jednotné ústavní smlouvy a také ústavní vyjadřování a symboly. Chtělo se tak vrátit k již zaběhnutému postupu pozměňování smluv, spíše než jejich nahrazování. Ještě před samotným zahájením konference se pracovalo na nové smlouvě a jejím znění, které bylo během konference zkoumáno. Během setkání v Lisabonu došlo ještě k dalším úpravám, jež byly začleněné do finální verze Lisabonské smlouvy, která byla publikovaná 30. října. [32, s. 14] Po všech peripetích tak země byly schopné dosáhnout společného konsenzu a shodnout se na konečné podobě tentokrát ne ústavy, i když Lisabonská smlouva se od předchozí Ústavy EU příliš nelišila.

### 6.2.3 Implementace: proces ratifikace v Německu

Při ratifikaci Lisabonské smlouvy v Německu nastala velmi obdobná situace, jako při ratifikaci Maastrichtské smlouvy a Ústavy, tentokrát byly ale důvody zdržení odlišné. Německý ústavní soud nemusel přezkoumat, zda-li není smlouva v rozporu s německou ústavou (jako například v České republice; v Německu při podpisu Maastrichtské smlouvy), v tomto případě se jednalo o posílení pravomocí německého parlamentu. Německý ústavní soud v červnu podmínil ratifikaci smlouvy úpravou doprovodných zákonů tak, aby při rozhodování o evropských záležitostech upevnily pravomoci německého parlamentu. Obě jeho komory zákony schválily a krátce nato je podepsal i prezident Köhler. Další stížnost na schválené právní normy předtím německý ústavní soud zamítl. [22] Celý proces se tak protáhl na několik měsíců, což ale mezi ostatními členskými zeměmi nepředstavovalo žádnou výjimku (Česká republika ratifikovala jako poslední).

## 6.3 Hodnocení role Německa

- agenda-setting: velmi aktivní
- formulace a decision-making: velmi aktivní
- specifický průběh: implementace

Snaha o prohloubení integrace a federalistické tendence byly na přístupu Německa velmi zřetelné. V tomto případě nelze pochybovat o německém vlivu jak na agendu, tak průběh i závěrečnou podobu Ústavy i Lisabonské smlouvy. Zejména díky aktivitě a asertivitě Německa během svého předsednictví a možná díky lehce netradičnímu, pozdnímu prezentování své agendy došly členské země konečně k tvorbě smlouvy, s níž budou všichni členové víceméně spokojeni, minimálně s ní budou souhlasit. V prosazování institucionální reformy a ústavní smlouvy má tak Německo pravděpodobně největší vliv ve srovnání s ostatními zkoumanými smlouvami. Velký podíl na tom nese také tehdy nová kancléřka Angela Merkelová.

Po procesu tvorby Lisabonské smlouvy i smluv předchozích lze pozorovat v německé integrační politice dva faktory: tím prvním je oslabování německé soft power a menší ochota financovat integraci z důvodu finanční i „provozní“ náročnosti integrace, tím druhým je daleko větší zapojení německých institucí do

rozhodování o prohlubování integrace. Podle Handla a Veselé je tak výsledkem souběhu uvedených faktorů jistá „pragmatizace,“ tedy „účelové přizpůsobení německé integrační politiky novým podmínkám s ohledem na praktické krátkodobé a střednědobé zájmy. V německé politice se tak posílily prvky „podmíněného europeismu,“ zaměřeného na návratnost vložených prostředků a finanční úsporu. Integrační politika přestala být samozřejmostí, stejně přestal fungovat automatický, „reflexivní multilateralismus.“ SRN se mnohem více řídí přesně definovaným účelem. Dříve obecně přijímaná myšlenka evropského federalismu ustoupila do pozadí, oslabila se i dřívější jednota v pohledu na evropskou finalitu a cestu k ní. Naopak vzrostla kontrolní role „strážce brány“ mezi německou státností a evropskou integrací – Spolkového ústavního soudu (SÚS).“ [33, s. 4-5]

## Kapitola 7

# Německo a rozšiřování EU

Doposud jsem se věnovala spíše otázkám prohlubování integrace, ale vzhledem k tomu, že se velká většina změn ve struktuře a fungování Evropské unie odehrávala z důvodu rozšiřování Unie a vstupu nových států, nelze tuto problematiku v analýze opomenout. Rozšíření Evropské unie se dá zajisté také rozdělit na fáze policy cycle, já se však v této části budu krátce věnovat pouze německému postoji k rozšíření, a to ze dvou důvodů. Prvním důvodem je to, že téma vstupu nových zemí do EU nastolily právě tyto země samotné, takže zkoumat fázi agenda-setting s ohledem na německou roli je v podstatě bezpředmětné. Totéž platí také o fázi implementace, která v tomto případě představuje samotný vstup zemí do EU, po němž přichází evaluace a ukončení a započítí mnoha dalších policy cyklů týkajících se různých témat již členských států a rozrostlé Unie. Pokud bych chtěla tuto část analyzovat také na modelu policy cycle, věnovala bych se pouze fázi formulace a decision-making, ale toto rozdělení zde není tak podstatné. V této kapitole jsou stěžejní otázky: Jak Německo přistupovalo k rozšiřování zejména na východ? Jaké důvody mělo Německo ke svému postoji? Tato problematika je velice obsáhlá a vydala již na několik samostatných publikací, pokusím se tedy uvést v krátkosti alespoň ty nejdůležitější postřehy týkající se německého postoje.

Na otázku „Jak Německo přistupovalo k rozšiřování?“ můžeme odpovědět vzápětí. Německý postoj byl a je velmi prointegrační, což ostatně vyplývá z celého předchozího textu, avšak postoj k rozšiřování je tím trochu komplikován. Obecně Německo podporovalo rozšiřování, zároveň ale nechtělo ohrozit stávající fungování, struktury a prohlubování Unie, což se promítlo například v různých přístupových kritériích. Dalším aspektem německé opatrnosti je přímý vliv zemí na Německo, hlavně sousedních zemí před a při rozšíření Unie na východ. [39] Tento řekněme kladný, ale opatrný přístup je poměrně pochopitelný vzhledem k finanční stránce EU a německému podílu na rozpočtu, zároveň také kvůli otázce migrace, která je pro Německo již poměrně dlouhou dobu aktuální (pochopitelné jsou obavy z volného pohybu osob v EU v kontextu přistoupení nových zemí).

V každém případě si Německo nedovedlo představit, že by se Unie rozšiřovala pouze na sever a jih a v podstatě počítalo v rozšíření i se svými sousedy. Během debat o východním rozšíření byla často skloňovaná Česká republika a Maďarsko, ale Německo počítalo v rozšíření hlavně s Polskem. [61, s. 25] V předchozím textu bylo zmíněné prohlášení vydané německou stranou CDU/CSU v kontextu výrazu jádro Evropy. V tomto prohlášení se strana také zabývala právě

nutností rozšíření Evropské unie východním směrem a považovala tento krok za nezbytný. [6] Ačkoliv měli západní členské státy EU obavu o to, zda Německo nechce obětovat prohloubení integrace východnímu rozšíření, rozhodně k těmto obavám nebyl důvod. Německé důvody k podpoře rozšíření Unie o tyto země byly čistě pragmatické (ostatně jako ostatní německé počínání v kontextu integrace). Tím důvodem byla jednak poloha Německa ve středu Evropy, která více méně nedovolovala ignorovat interakce se svými sousedy a povýšení těchto interakcí na evropskou úroveň. Dalším důvodem byly jednoduše hospodářské vztahy, které mělo a má Německo navázané právě zejména s Českou republikou a Polskem. Jistou roli také sehrála snaha o stabilizaci ekonomickou, ale i politickou na evropském kontinentu. Nedá se však říci, že by Německo skákalo do integrace dalších zemí „bezhlavě,“ opět se zde projevovala typická německá promyšlenost a snaha vše předem promyslet a naplánovat.

Pozvolný proces integrace nových zemí byl jedním z německých zájmů, což dokazuje využití takzvané přechodné doby. Přechodná doba nebo období je takový časový úsek, po který je členské zemi či zemi ucházející se o členství poskytnuta výjimka z práva Evropské unie. Tyto výjimky mohou být různého charakteru a po různě dlouhou dobu. Německo požádalo o přechodné období kvůli rozšíření Unie na východ a tato výjimka se vztahovala na omezení pohybu osob za prací. Německo a zároveň i Rakousko měly obavy z volného vstupu pracovní síly na své trhy a původně počítaly s tímto omezením na deset let. Schröder chtěl později tuto dobu zkrátit na sedm let, což uvedl symbolicky ve svém projevu v roce 2000 v jednom z příhraničních měst. [53, s. 15] Období sedmi let nakonec platilo, právo na přechodnou dobu Německo (a další státy) využívalo od roku 2004 do roku 2011, během kterého bylo nutné pro práci v Německu získat potřebná pracovní povolení.

Vztah mezi zeměmi východní Evropy, zejména Polska a České republiky, a Německem je z pohledu integrace velmi rozsáhlé téma, které by vystačilo na samostatnou práci. To samé platí i pro další země, které v průběhu několika dekád přistoupily do Evropské unie, nebo se o to již drahnou dobu snaží (Turecko). Důležité je tedy poznamenat, že Německo nejen, že podporovalo prohloubení integrace Unie, ale také je jí rozšíření, zároveň s opatrností sobě vlastní, čemuž odpovídají nastavená kritéria pro přístup nových zemí.

## Kapitola 8

### Závěr

Tato práce je věnovaná analýze role Německa a jeho vlivu na evropskou agendu. Hlavním podnětem pro tvorbu práce takového druhu byl často všeobecně artikulovaný názor, že je Německo nejsilnějším a nejvlivnějším členem Evropské unie, dokonce evropským hegemonem. Výzkumnou otázkou o vlivu a roli Německa v Evropské unii od 90. let se podařilo zodpovědět. Jak se ukázalo, bylo Německo téměř za každých okolností aktivním hráčem, který se podílel na tvorbě evropské agendy a charakteru Evropské unie. U většiny témat však nelze zcela jasně ohodnotit německý vliv na výsledek řešení dané agendy. Německo často přicházelo s různými návrhy a aktivně se zapojovalo do debat a formulací určité politiky, ale nelze opomenout roli ostatní členských zemí, které mají v Evropské unii také svoje místo a svůj hlas. Už jen z principu fungování EU na kompromisech nelze hovořit o diktování svých podmínek a zastávání svého postu za každou cenu.

Lze pozorovat jistý vývoj v německém zapojení a aktivitě, který je po celou dobu členství Německa v Evropské unii provázen snahou o hlubší integraci a federalizaci. Ještě před znovusjednocením Německa byla patrná snaha učinit další krok v evropské integraci, ne poprvé a ani naposled sdílená s Francií, a to v podobě několika společných návrhů německých a francouzských ministrů zahraničních věcí. Od začátku 90. let, kdy už vznikaly čím dál tím více konkrétní návrhy na podobu budoucí Evropské unie a její institucionální formu, se němečtí představitelé jasně angažovali v přípravách těchto návrhů a pomohli tak konkretizovat strukturu Unie na několik budoucích let. Maastrichtská smlouva a její vznik se tak dají považovat za počín, na kterém se Německo podílelo zásadní měrou a mělo také zásadní vliv (zejména co se týče Hospodářské a měnové unie).

Ve srovnání s Maastrichtskou smlouvou tak byla německá aktivita při tvorbě Amsterodamské smlouvy o něco menší, lépe řečeno opatrnější a méně průbojná, což však nebyl případ pouze Německa. Obecně panovala trochu střízlivější nálada a padaly také daleko střízlivější návrhy na další změny ve fungování Evropské unie. Jedním z důvodů, proč Německo nepřicházelo s nějakými zásadními koncepty, byla snaha o bezproblémové spuštění Hospodářské a měnové unie a přijetí eura, což byla dlouhodobě jedna z německých priorit. S jedním zásadním bodem však Německo v tomto období přispělo, a to bylo akceptování modelu vícerychlostní integrace, jenž dovoloval možnost určitého zmírnění podmínek integrace.



Podobně můžeme hodnotit také proces vzniku Smlouvy z Nice. Opět se členské země snažily dojít ke kompromisu, ovšem charakter poklidného vyjednávání je dán také tím, že Smlouva z Nice nepřinesla nijak zásadní změny ve struktuře EU a její budoucnosti. Velkým německým přínosem však bylo vytvoření Charty základních práv Evropské unie, která byla v Nice schválena. Charta byla důležitá pro samotné Německo, a to kvůli ujasnění slučitelnosti evropských práv s Německou ústavou (s ohledem na historii zkoumání smluv německým ústavním soudem již od 70. let). Sice se tehdy Charta nestala závazným dokumentem, Německo zde však projevilo svoji snahu překlenout určitou propast mezi evropskými a národními tématy.

Poslední dvě smlouvy jsou ovšem bravurní ukázkou německého vlivu a německých snah o prohloubení evropské integrace. Formulace a přijetí Lisabonské smlouvy byl pravděpodobně ten nejnáročnější a nejkontroverznější krok, jaký musela Unie během posledních let podniknout, což je patrné už jen na době, po kterou se toto téma v Unii řešilo. Během sestavování Ústavy EU ukázal svůj vliv opět německo-francouzský tandem, ovšem naprosto stěžejní roli zastávalo Německo při procesu přípravy Lisabonské smlouvy. Ratifikace všemi členskými zeměmi se stala klíčovým úkolem německého předsednictví, prioritu tomuto tématu přisuzovala jak tehdejší spolkový prezident Köhler, tak ve funkci nová kancléřka Merkelová. Ratifikaci této smlouvy provázelo taktéž několik peripetií, ale nakonec byla Lisabonská smlouva ratifikovaná všemi členskými zeměmi.

Jako velmi dobrá volba pro usnadnění analýzy se ukázal model policy cycle. Ve většině případů bylo možné bez problému proces vzniku smluv rozfázovat a snaže tak zkoumat německou pozici v každé samostatné fázi a z toho pak vyvodit celkové hodnocení. Je velmi pravděpodobné, že by jiní výzkumníci použili jiný model, či fáze politik rozdělili jiným způsobem, avšak dle mého názoru může mnou použitý postup přinést nový pohled na dosavadní zkoumání smluv Evropské unie.

Jak jsem předpokládala, jistým problémem během bádání byla nedostupnost a povaha zdrojů. Nebylo možné využít dokumenty publikované přímo Evropskou unií, jelikož se jedná o výstupy Unie jako celku a nejsou zde uvedené postoje jednotlivých aktérů. Musela jsem se tak spoléhat na sekundární zdroje v podobě publikací politologů, ekonomů, právníků, v pár případech i samotných politiků, kteří se nějakým způsobem podíleli na chodu Unie. Problém s nedostatkem informačních zdrojů se týkal zejména informací z konce 80. a začátku 90. let, jelikož není mnoho digitalizovaných novinových archivů a české tištěné archivy moc zásadních informací neposkytují. Čím více jsem se blížila současnosti, tím více informací bylo díky internetu k dispozici.

Ze všech zjištěných informací tak vyplývá, že Německo představovalo a představuje velmi vlivného aktéra a na agendě a vývoji Evropské unie se podílí velkou měrou. Klíčové je zde však slovo *podílí*, jelikož dle mého názoru rozhodně nepředstavuje evropského hegemonu určujícího autokraticky veškerou agendu, naopak se vždy snaží dojít k určitému konsenzu s ostatními členskými státy. Německé počínání je charakteristické pozitivním přístupem k hlubší integraci a federalizaci, není to však kvůli nabytí větší moci, ba naopak. Jedním z primárních důvodů německé podpory Evropské unie byla právě snaha o nápravu své pověsti získané během 20. století a nutnost ukázat svoji lepší stránku, další důvody se jeví čistě pragmaticky. Kromě toho představovala hlubší i širší integrace pro Německo poměrně velká rizika a tudíž i obavy, zejména z ekonomického hlediska - jednak kvůli rozpočtu a také z počátku kvůli otevření trhu práce, což

nenasvědčuje snaze podmanit si Evropu. Nelze také opomenout velmi dlouhodobé a vlivné partnerství s Francií, jenž v nespočtu případů sehrálo v agendě EU daleko větší roli než pouze Německo samotné. Německo-francouzský tandem často určoval a určuje témata, kterými se Unie zabývá, a toto partnerství se také odráží na způsobu a výsledku řešení těchto témat. Nelze tak těmto dvěma zemím upřít jisté výsadní postavení, avšak premisa o německém *hegemonství* či dokonce *diktátorství* je z mého pohledu mylná.

Tuto práci by bylo v každém případě zajímavé rozšířit na mnohem obsáhlejší výzkum, který by se zaměřoval i na další politiky, jež je nutné v Evropské unii řešit a na nichž má Německo velký podíl. V případě dostupnosti informací i ze zasedání, která nejsou přístupná veřejnosti, by tak dostal takový výzkum úplně jiný rozměr. Dá se říci, že se Evropská unie sama snaží působit poměrně jednotně, všechny dostupné zápisy jsou většinou bez uvedených navrhovatelů či oponentů (kromě Evropského parlamentu, který však nebyl předmětem této analýzy) a celkově postojů. Bylo by zajímavé odkrýt jednotlivým hráčům karty, což by ve výsledku mohlo ukázat, jestli opravdu existuje jeden lídr Evropské unie.

# Literatura

- [1] E. Basci, S. Togan, and J. Von Hagen. *Macroeconomics Policies for EU Accession*. Edward Elgar Pub, 2007.
- [2] BBC. EU constitution: Where member states stand. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/3954327.stm>. Navštíveno 23.4.2016.
- [3] S. Blum and K. Schubert. *Politikfeldanalyse*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2009.
- [4] Cambridge Dictionary. *Cambridge Advanced Learner's Dictionary*. Cambridge University Press, 2008.
- [5] D. Castiglione, J. Schönlau, C. Longman, E. Lombardo, N. Pérez-Solórzano Borrágán, and M. Aziz. *Constitutional Politics in the European Union: The Convention Moment and its Aftermath*. Palgrave Macmillan UK, 2007.
- [6] CDU/CSU. Überlegungen zur europäischen politik, 9 1994.
- [7] H. K. Colebatch. *Policy*. McGraw-Hill, 2009.
- [8] S. Collignon and D. Schwarzer. *Private Sector Involvement in the EMU: The Power of Ideas*. Routledge, 2003.
- [9] CVCE. The signing and ratification of the Treaty of Nice. <http://www.cvce.eu/en/education/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/b326b381-ce93-4d9b-9e38-edc49fe37d1f>. Navštíveno 14.4.2016.
- [10] M. Dedman. *The Origins and Development of the European Union 1945-2008: A History of European Integration*. Routledge, 2009.
- [11] M. Dejevsky. Kohl and Chirac plan new Europe. *The Independent*, 12 1995.
- [12] Der Spiegel. Es gibt kein zurück. *Der Spiegel*, (50), 1991.
- [13] Der Spiegel. Rückzug auf die nation? *Der Spiegel*, (43):168–172, 1993.
- [14] Deutsche Welle. Germany rejects EU Constitution Referendum. <http://www.dw.com/en/germany-rejects-eu-constitution-referendum/a-1220255>. Navštíveno 23.4.2016.

- [15] J. S. Duffield. *World Power Forsaken: Political Culture, International Institutions, and German Security Policy After Unification*. Stanford University Press, 1998.
- [16] S. Duke. *The Elusive Quest for European Security: From EDC to CFSP*. Macmillan Press, 2000.
- [17] T. R. Dye. *Policy analysis: what governments do, why they do it, and what difference it makes*. University of Alabama Press, 1976.
- [18] O. Dědek. Vznik eurozóny. <http://www.zavedenieura.cz/cs/euro/historie-aura/vznik-eurozony>. Navštíveno 10.4.2016.
- [19] D. Easton. An approach to the analysis of political systems. *World Politics*, 9(3):383–400, 1957.
- [20] EUR-Lex. Zásada subsidiarity. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=URISERV%3Aai0017>. Navštíveno 5.4.2016.
- [21] EurActiv. Berlínská deklarace byla po kompromisním řešení podepsána. <http://www.euractiv.cz/budoucnost-eu0/clanek/berlinska-deklarace-byla-po-kompromisnim-reseni-podepsana>. Navštíveno 23.4.2016.
- [22] Euroskop. Německo ratifikovalo Lisabonskou smlouvu. <https://www.euroskop.cz/38/13673/clanek/nemecko-ratifikovalo-lisabonskou-smlouvu/>. Navštíveno 23.4.2016.
- [23] Evropská komise. Politiky evropské unie: Jak funguje evropská unie, 2014.
- [24] Evropská komise. Činnost evropské komise: Rozhodovací proces, 2016.
- [25] Evropská rada. Závěry Evropské rady, Zasedání Dublin, 13. a 14. prosince 1996. <http://www.consilium.europa.eu/cs/european-council/conclusions/1993-2003/>. Navštíveno 10.4.2016.
- [26] Evropská unie. Dějiny Evropské unie - 1996. [http://europa.eu/about-eu/eu-history/1990-1999/1996/index\\_cs.htm](http://europa.eu/about-eu/eu-history/1990-1999/1996/index_cs.htm). Navštíveno 10.4.2016.
- [27] P. Fiala. Evropská ústava a evropská demokracie. <http://www.revuepolitika.cz/clanky/863/evropska-ustava-a-evropska-demokracie>. Navštíveno 14.4.2016.
- [28] P. Fiala and M. Pitrová. *Evropská unie*. Centrum pro studium demokracie a kultury, 2003.
- [29] P. Fiala and K. Schubert. *Moderní analýza politiky*. BARRISTER a PRINCIPAL, Brno, 2000.
- [30] F. Fischer and G. J. Miller. *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. CRC Press, 2006.

- [31] J. Georgiev. Princip subsidiarity a jeho pojetí v evropském právu. <http://www.euractiv.cz/evropske-pravo/clanek/princip-subsidiarity-a-jeho-pojet-v-evropskm-prvu#sthash.wNZ35E6z.dpuf>. Navštíveno 5.4.2016.
- [32] Great Britain. Parliament. House of Commons. Foreign Affairs Committee. *Foreign Policy Aspects of the Lisbon Treaty*. Stationery Office, 2008.
- [33] Handl, Vladimír and Veselá, Barbora. Spolková republika a lisabonská smlouva (ls): Nové mantinely německé integrační politiky. 2010.
- [34] Ihlau, Olaf and Schlamp, Hans-Jürgen. „Wir brauchen alle Mut“. *Der Spiegel*, (1), 1997.
- [35] H. D. Laswell. *A pre-view of policy sciences*. American Elsevier Pub. Co., 1971.
- [36] F. Laursen. *The Treaty of Nice: Actor Preferences, Bargaining And Institutional Choice*. BRILL ACADEMIC PUB, 2006.
- [37] F. Laursen. *Designing the European Union: From Paris to Lisbon*. Palgrave Macmillan UK, 2012.
- [38] J. Lenert. Summit v Laekenu budí rozpaky. <http://archiv.ihned.cz/c1-10516960-summit-v-laekenu-budi-rozpaky>. Navštíveno 12.4.2016.
- [39] B. Lippert. *Britain, Germany, and EU Enlargement: Partners Or Competitors?* Bloomsbury Academic, 2001.
- [40] J. U. Mads Andenas. *The Treaty of Nice and Beyond*. Pearson Education, 2003.
- [41] C. Mazzucelli. *France and Germany at Maastricht: Politics and Negotiations to Create the European Union*. Routledge, 1999.
- [42] J. McCormick and J. Olsen. *The European Union: Politics and Policies*. Westview Press, 2014.
- [43] V. Miller, T. Dodd, and F. M. Watson. Towards the igc: Enter the reflection group, 1995.
- [44] Ministerstvo zahraničí České republiky. Lisabonská smlouva. <http://www.mvcr.cz/clanek/agenda-eu-na-mv-lisabonska-smlouva.aspx?q=Y2hudW09Mg%3d%3d>. Navštíveno 14.4.2016.
- [45] A. Moravcsik and K. Nicolaidis. Explaining the Treaty of Amsterdam: Interests, Influence, Institutions. *Journal of Common Market Studies*, 3 1999.
- [46] M. Nekola and A. Veselý. *Analýza a tvorba veřejných politik*. Sociologické nakladatelství (SLON), 2007.
- [47] M. Pitrová. Přátelé z Madridu. <http://www.revuepolitika.cz/clanky/144/pratele-z-madridu>. Navštíveno 16.4.2016.

- [48] M. Pitrová. Ústavní smlouva EU: vítězství formy nad obsahem. <http://www.revuepolitika.cz/clanky/168/ustavni-smlouva-eu-vitezstvi-formy-nad-obsahem>. Navštíveno 14.4.2016.
- [49] P. Plecítý. Rizika budoucí ústavy EU. <http://www.revuepolitika.cz/clanky/820/rizika-budouci-ustavy-eu>. Navštíveno 14.4.2016.
- [50] Rada EU. *Evropská rada a Rada EU od počátků až po současnost: Rozhodování a tvorba práva v procesu evropské integrace*. Evropská unie, 2016.
- [51] P. A. Sabatier. *Theories of the Policy Process*. Westview Press, 2007.
- [52] C. Schweiger. *Britain, Germany and the Future of the European Union*. Palgrave Macmillan, 2007.
- [53] H. M. Scobie. *Enlargement of the EU and the Treaty of Nice*. Financial Times Management, 2002.
- [54] Spiegel Online. Grundsatzrede: Joschka Fischer will EU umkrepeln. <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/grundsatzrede-joschka-fischer-will-eu-umkrepeln-a-76237.html>. Navštíveno 12.4.2016.
- [55] Spiegel Online. Zeitungsbericht: Schröder will EU-Verfassung noch 2004 ratifizieren. <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/zeitungsbericht-schroeder-will-eu-verfassung-noch-2004-ratifizieren-a-308873.html>. Navštíveno 23.4.2016.
- [56] A. Stubb. *Negotiating Flexibility in the European Union: Amsterdam, Nice and Beyond*. Palgrave, 2003.
- [57] A. Szasz. *The Road to European Monetary Union: A Political and Economic History*. Palgrave Macmillan, 1999.
- [58] The Economist. Gerhard Schröder's EU vision. <http://www.economist.com/node/611125>. Navštíveno 12.4.2016.
- [59] E. Thiel. *Die Europäische Union: Von der Integration der Märkte zu gemeinsamen Politiken*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, 1998.
- [60] Úřad vlády ČR. Cesta do Evropské unie. <https://isap.vlada.cz/du1/cesty.nsf/7f723857997b924bc1257926004bd509/6dd204f0bb66132c802566da004c2dbd?OpenDocument>. Navštíveno 8.4.2016.
- [61] G. Vassiliou. *The Accession Story: The EU from 15 to 25 Countries*. Oxford University Press, USA, 2007.
- [62] H. Wallace, M. A. Pollack, and A. R. Young. *Policy-making in the European Union*. New European Union series. Oxford University Press, 2010.
- [63] F. Šulc. Helmut Kohl a boj o Elysejský palác. *Hospodářské noviny*, 1 1995.

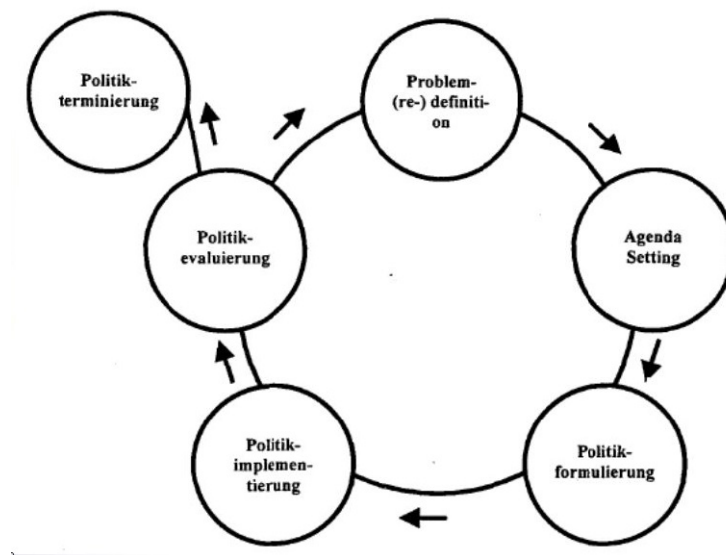
# Resumé

This master thesis attempts to analyze the role and importance of Germany in the agenda of the European Community/Union since the beginning of the 1990s. The reason behind choosing this topic is that it is often said Germany to be the most powerful country and the leader of the European Union. However, such complex work which can confirm those statements is rare, and relying only on budgetary context is not satisfactory either. That is why this analysis deals with the 4 treaties of the EU which have been accepted during the last 25 years. For a better understanding of the process the analysis is based on the policy cycle of each of the treaties and the role of Germany is being evaluated.

The thesis is divided in to eight chapters, second of which is the theoretical approach of the analysis, and the rest is the analysis itself. The analytical part is composed of five chapters. Those five chapters deal with the Maastricht Treaty, the Amsterdam Treaty, the Treaty of Nice, and the Lisbon Treaty together with the Treaty establishing a Constitution for Europe one by one and the last one deals with the enlargement of the European Union from the German perspective. Conclusions are drawn at the end of every chapter and at the end of the thesis.

## Příloha A

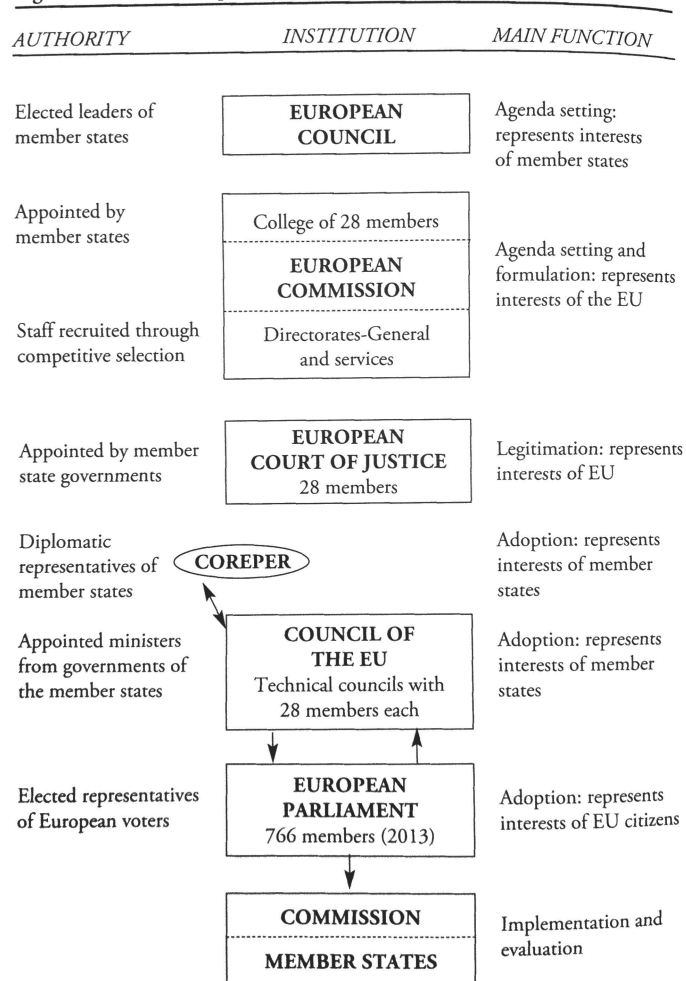
### Obrazová příloha



Obrázek A.1: Model policy cycle podle Janna a Wegricha. Zdroj: [2. s. 102]



Figure 11.1 The European Union Policy Process



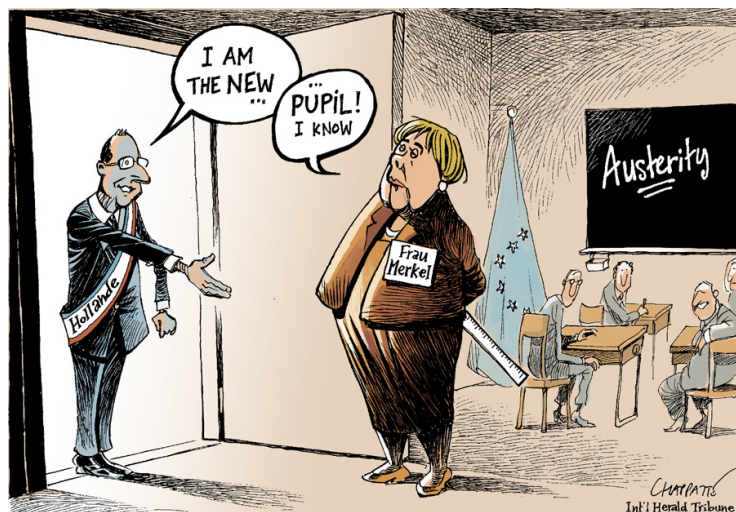
Obrázek A.2: Policy cycle Evropské unie podle McCormicka a Olsena. Zdroj: [36. s.224]



Obrázek A.3: Zleva: Hans-Dietrich Genscher a Theo Waigel při podpisu Maastrichtské smlouvy. Zdroj: Picture-alliance/DPA, dostupné na <http://www.dw.com/de/der-vertrag-von-maastricht-7-februar-1992/a-3990954>. Navštíveno 28.5.2016



Obrázek A.4: Angela Merkel a ministr zahraničních věcí Frank-Walter Steinmeier při podepisu Lisabonské smlouvy, dostupné na [http://www.focus.de/fotos/kanzlerin-merkel-und-aussenminister-steinmeier-bei-der\\_mid\\_518555.html](http://www.focus.de/fotos/kanzlerin-merkel-und-aussenminister-steinmeier-bei-der_mid_518555.html). Navštíveno 28.5.2016



Obrázek A.5: Německo-francouzské vztahy I. Zdroj: Patrick Chappatte, dostupné na <http://www.nupoliticalreview.com/?p=1641>. Navštíveno 28.5.2016



Obrázek A.6: Německo-francouzské vztahy II. Zdroj: Patrick Chappatte, dostupné na <https://globecartoon.wordpress.com/tag/hollande/>. Navštíveno 28.5.2016