Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta filozofická

Diplomová práce

Evropská unie jako federativní politický systém

Michal Pech

Plzeň 2016

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta filozofická

Katedra politologie a mezinárodních vztahů

Studijní program Politologie

Studijní obor Politologie

Diplomová práce

Evropská unie jako federativní politický systém

Michal Pech

Vedoucí práce:

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

Plzeň 2016

Prohlašuji, že jsem práci zpracoval samostatně a použil jen uvedených pramenů a literatury.

Plzeň, duben 2016 …….

Velmi rád bych tímto poděkoval vedoucímu práce panu
PhDr. Mgr. Petru Jurkovi, Ph.D. za cenné rady a čas, který mé práci věnoval.

Obsah

1. Úvod ... 7

1.1 Historie federalismu ve zkratce ... 9

2. Federalismus ... 11

2.1 Federalismus jako pojem ... 11

2.2 Federalismus jako teorie ... 12

2.3 Evropský federalismus ... 13

2.4 Monnet a Spinelli – dva proudy evropského federalismu ... 14

2.5 Současný pohled na EU – Michael Burgess a Ingeborg Tömmel ... 17

2.6 Stupně federalismu ... 18

3. Vývoj federalismu v evropském integračním procesu ... 21

3.1 Evropská integrace po 2. světové válce - Schumanův plán a založení ESUO ... 21

3.2 Evropská integrace do poloviny 60. let ... 22

3.2.1 Evropské společenství uhlí a oceli – struktura a fungování ... 23

3.2.2 Evropské obranné společenství ... 25

3.2.3 Západoevropská unie ... 27

3.2.4 Evropská společenství ... 28

3.2.4.1 Římské smlouvy ... 28

3.2.4.2 Evropské hospodářské společenství ... 29

3.2.5 Uvíznutí integrace na mrtvém bodě ... 30

3.2.5.1 Krize prázdné židle a Lucemburský kompromis ... 32

3.3 Evropská integrace do zavedení přímých voleb Evropského parlamentu ... 33

3.3.1 70. léta ... 33

3.3.1.1 Tindemansova zpráva a Zpráva tří moudrých ... 34

3.3.1.2 Vznik Evropské rady a zavedení přímých voleb do EP ... 36

3.4 Vývoj směrem k Jednotnému evropskému aktu ... 38

3.4.1 Návrh smlouvy o Evropské unii ... 39

3.4.2 Jednotný evropský akt ... 41

3.5 Vytvoření Evropské unie – od Maastrichtu po Smlouvu o Ústavě po Evropu ... 43

3.5.1 Maastrichtská smlouva ... 44

3.5.1.1 První pilíř ... 45

3.5.1.2 Druhý pilíř ... 46

3.5.1.3 Třetí pilíř ... 48

3.5.2 Revize Maastrichtské smlouvy ... 48

3.5.2.1 Rozšiřování versus prohlubování 50
3.5.2.2 Amsterodamská smlouva 51
3.5.2.3 Smlouva z Nice 54
3.5.3 Smlouva o Ústavě pro Evropu 56
3.6 Lisabonská reformní smlouva – nastavení současné EU 59
3.6.1 **Obsah a hodnocení Lisabonské smlouvy** 61
4. Závěr 65
5. Seznam použité literatury a zdrojů: 72
6. Resumé: 75

1. Úvod

Tato diplomová práce se zaobírá termíny federace a federalismus. Federace se vyznačují specifickými znaky, jako je smluvní a konstituční strukturalizace, redistribuce moci mezi jednotlivé vládní úrovně, psaná ústava, či dualita moci. Federalismus vedle toho je nástrojem zabezpečující fungování federace. Evropská unie je dnes velice specifickým útvarem a jak právní, tak politická věda často jen stěží nachází způsoby jejího pojmenování a klasifikace.

Federalismus je nicméně ve vývoji Evropských společenství hluboce zakořeněn a provází ho od počátku vzniku evropské integrace. Cílem této diplomové práce by tedy mělo být postihnutí vývoje federalismu a jeho vliv na evropskou integraci. Současně s tím by nám tato práce měla odpovědět na otázku: „Do jaké kategorie, na škále federativních politických uspořádání, lze ES/EU zařadit v jejich jednotlivých vývojových etapách?“

Kapitola federalismus, která přichází po úvodu práce, se věnuje teoretickému vymezení námi zkoumané problematiky. Jedná se o část práce, která je zásadní pro její další průběh. V rámci této kapitoly si přiblížíme pojmy federalismus a federace, zaměříme se na evropský federalismus a jeho dva hlavní představitele – Jeana Monneta a Altiera Spinelliho. Pohledy těchto dvou autorů budou zároveň důležité v samotném závěru této práce, kdy určíme, který z pohledů na federalismus nakonec v evropské integraci převážil. V kapitole dále nalezneme současné pohledy na Evropskou unii dvou autorů – Ingeborga Tömmela a Michaela Burgesse. Teoretickou část práce uzavírají stupně federalismu podle Daniela J. Elazara, přičemž právě jeho vymezení stupňů federalismu bude pro tuto práci velice důležité, protože v závěru práce poslouží k zodpovězení námi položené výzkumné otázky.

Nejrozsáhlejší část tvoří třetí kapitola této práce, která se věnuje vývoji federalismu v průběhu evropského integračního procesu. Pro postihnutí vývoje

federalismu, v průběhu evropského integračního procesu, se jeví jako vhodné vymezit si jednotlivé fáze integrace na časové úseky. Tedy na federativní uspořádání do poloviny 60. let, od poloviny 60. let do zavedení přímých voleb Evropského parlamentu, následně do zavedení Maastrichtské smlouvy, od Maastrichtské smlouvy po Lisabonskou smlouvu a posléze období po Lisabonské smlouvě.

Po třetí kapitole, které je rozdělena na množství podkapitol, následuje závěr práce. V této části zhodnotíme celkový vztah federalistického přístupu směrem k evropské integraci a zároveň odpovíme na výzkumnou otázku. Součástí závěru je také posouzení toho, čí názory z dvou hlavních představitelů evropského federalismu (Monnet a Spinelli) převážily v praktickém vývoji evropské integrace. A pak následuje již jen seznam použité literatury a zdrojů a resumé.

Tato diplomová práce vychází z odborné literatury, která se zabývá problematikou federalismu a evropskou integrací. Důležitými zdroji pro tuto práci jsou příspěvky a publikace předního odborníka na federalismus – Michaela Burgesse. V této práci jsou použity informace a myšlenky ze tří jeho publikací: *Introduction: Federalism and Building the European Union* (1996), *Federalism and European Union: The Building of Europe, 1950–2000* (2000) a *Federalism and Federation* (2007). Mezi další zahraniční autory, jejichž publikace posloužili k sepsání této práce a kteří jsou považováni za odborníky v oblasti federalismu, patří John Pinder a Ingeborg Tömmel. Z českých autorů federalismus jako integrační teorii zpracovává například Petr Kratochvíl ve své knize *Teorie evropské integrace*, která je koncipována jako učebnice přehledně shrnující základní teoretické perspektivy ve studiu evropské integrace.

Pro vytvoření přehledu historie evropské integrace v druhé polovině 20. století až do současnosti posloužily především následující publikace: *Evropská unie* od Markéty Pitrové a Petra Fialy (2003), *Institucionální vývoj Evropské unie. Od Maastrichtské smlouvy k východnímu rozšíření* od Běly Plechanovové (2004) anebo *Dějiny sjednocené Evropy* od Václava Vebera (2004).

V této práci bylo využito především knižních a tištěných zdrojů, přičemž internetové zdroje tvoří pouze doplňkovou část použitých zdrojů. Všechny použité zdroje jsou uvedeny v seznamu literatury.

1.1 Historie federalismu ve zkratce

Za první moderní federaci jsou obecně považovány Spojené státy americké, které svou federativní ústavu přijaly v roce 1789. Ovšem dějiny federalismu začínají již podstatně dříve. Například spolky helénských městských států existovaly již ve starověkém Řecku. Primárním účelem sjednocení byla snaha o společnou obranu proti barbarům a také podpora obchodu. Dalším příkladem je Římská říše, která vytvořila systém asymetrické federace, kde byl Řím ústřední federální mocí a ostatní slabší jednotky byly připojeny jako federální partneři (Elazar 1995: 20).

V období středověku se samosprávná města, která se nacházela na území dnešní Itálie a Německa, i švýcarské kantony spojovaly do volných konfederací za účelem obrany a příznivějších podmínek pro obchodování.

Švýcarská konfederace byla vytvořena roku 1291 a s několika přerušeními existovala až do roku 1798. Poté byla znovu obnovena roku 1815 a trvala až do roku 1847. Další nezávislá konfederace, tedy Spojené provincie Nizozemska, vznikla na konci 16. století, a to jako výsledek vzpoury proti španělské nadvládě. Toto uskupení existovalo až do roku 1795. Ve všech výše zmíněných příkladech se nicméně jednalo o značně volné unie se slabou centrální mocí (Elazar 1995: 21).

Za prvního autora, který se ve svém díle „Politica Metodice Diegesta“ pokouší definovat v tu dobu již existující evropskou federální tradici, je považován Johannes Althusius (1557-1638). Ve svém díle zdůrazňuje důležitost dialogu jako základu politiky. Dále také zmiňuje důležitost organického přístupu, kde jsou si všechny zúčastněné strany rovnoprávné a kde musí být státní moc kontrolována (Dosenrode 2007: 11).

Zásadní průlom v dějinách federalismu udělaly Spojené státy americké. V roce 1781 se nezávislé severoamerické státy sjednotily v konfederaci se slabou centrální mocí. Nicméně první konfederativní ústava z roku 1781, uzavřená mezi 13 státy, nebyla funkční (Balík, Balík 2005: 184-188). Z tohoto důvodu byl v roce 1786 svolán Filadelfský konvent, který se následně konal roku 1787. Zde se měly členské státy konfederace rozhodnout o zásadní otázce, tedy zda se ubírat směrem silnější konfederace nebo vytvořit národní stát s centrální mocí, kde by státy byly pouze podřízenými jednotkami. Výsledkem konventu byl kompromis obou návrhů, kde je vládní systém založen na rozdělení suverenity. Jednotlivé členské státy si zde ponechávají pravomoci v těch oblastech, které nebyly přeneseny na unii. Došlo tedy k transformaci v novou federativní ústavu, která založila novodobé Spojené státy americké a federalismus v moderním slova smyslu (Elazar 1988: 23-32).

2. Federalismus

2.1 Federalismus jako pojem

Vzhledem k tomu, že federalismus bude jedním ze základních pojmů této práce, je jistě vhodné zmínit se na začátku, co to federalismus je. Slovo samo je odvozeno z latinských výrazů „foedus“, tedy smlouva či úmluva a „fidere“, tedy věřit či důvěra (Fiala 2007: 31).

Termín federalismus bývá v literatuře občas zaměňován s termínem federace. Oba se vztahují k určitému druhu svazku států a občanů s relativně vysokou autonomií konstitutivních jednotek. Ovšem zatímco federalismus představuje formu vlády či způsob rozdělení moci mezi centrální a lokální autonomní instituce, který je zakotven v psané ústavě a zpravidla zdůrazňuje význam decentralizované moci a přímou komunikaci mezi vládou a občany, federaci lze definovat spíše jako institucionální uspořádání v podobě suverénního státu (Burgess 2007: 71-72).

Jinak řečeno, termín federalismus spojujeme spíše s určitým teoretickým směrem, případně politickou filosofii nebo ideologii, kdežto federace představuje reálné politické uspořádání (Fiala 2007: 31), respektive jedno z možných uspořádání státu, které se vyznačuje redistribucí moci mezi jednotlivé vládní úrovně, psanou ústavou a dualitou moci. V širším slova smyslu představuje federace předmět, kterým se federalismus zabývá (Kratochvíl 2008: 52). Každopádně oba pojmy se vztahují k federalizaci, což je proces, kdy dva nebo více států, konstitutivních jednotek, vytváří společný svaz, federální unii nebo konfederaci (Burgess 2000: 25).

Problémem federalismu je především jeho terminologická mnohoznačnost. Přesné vymezení je proto samo o sobě složitým úkolem. Federalismus lze chápat ve smyslu filosofickém i politickém, teoretickém i praktickém. Ve filosofickém smyslu se jedná o více či méně utopický koncept některého z významných světových myslitelů, ve smyslu politickém jde o formu politického uspořádání či dělby moci ve státě. V politické teorii je federalismus proudem, který se zabývá vztahy mezi autonomními

jednotkami uvnitř federálního útvaru, anebo svébytnou teorií evropské integrace, v praxi ho chápeme jako proces centralizace anebo decentralizace (Kratochvíl 2008: 50).

2.2 Federalismus jako teorie

Federalismus obecně lze rozdělit na dva hlavní proudy, a to na federalismus americký a federalismus evropský. V této práci budeme ovšem pracovat výhradně s evropským federalismem. V rámci evropského federalismu můžeme identifikovat více proudů a koncepcí, nicméně těmi dvěma základními jsou koncepce dvou autorů a myslitelů. Prvním z nich je Jean Monnet, který je představitelem tzv. gradualismu, ten někdy bývá také označován jako umírněný proud. Monnet je zastáncem myšlenky, že zakotvení federace v ústavě by mělo vycházet směrem od členských států a integrace jako taková by měla postupovat pozvolna, bez většího tlaku a časového omezení, přičemž dosažení politické integrace je pomyslným cílem těchto postupných změn (Burgess 2007: 77-78).

Druhým autorem je Altiero Spinelli, jehož koncepce se označuje jako konstitucionalismus. Konstitucionalismus proto, že si Spinelli představuje federalizaci jako náhlou ústavní změnu. Jedná se tedy na rozdíl od gradualismu o směr radikálnější a předpokládá, že k ústavnímu zakotvení federace dojde ještě před započnutím samotného integračního procesu (Rosamond 2000).

Pokud se budeme bavit o budování federální Evropy, je jistě zajímavé zmínit také teorii neofederalismu. Tento koncept se objevil v 80. letech a jeho hlavním představitelem je John Pinder. Pinder tvrdil, že federalistická teorie by neměla vycházet jen z cíle vytvořit federaci, ale měla by zahrnout i proces federalizace, v jehož rámci dochází ke značnému přesunu suverenity. Velmi důležité pro něj byly kroky, vedoucí k rozvoji evropských institucí, které by postupně převzaly funkce členských zemí (Pinder 1985-1986: 51).

2.3 Evropský federalismus

Z pohledu evropské integrace je federalismus nejstarší teorií integrace. Národní státy chápe jako potencionální zdroj střetů, což vyplývá z jejich odlišných zájmů. Proto federalisté již v první polovině 20. století usilovali o vytvoření takové nadnárodní autority, která by pomohla hospodářskému, a také politickému sjednocení Evropy. Takováto nadnárodní autorita by byla schopná zajistit konkurenceschopnost, obranyschopnost a zajistila by také spolupráci mezi jednotlivými státy (Kuklík – Petráš 2007: 112).

Jako jedna z inspirací pro tento model posloužila americká federace. Podle ní evropští federalisté navrhovali vytvoření unie ze států a občanů, ve které by centrální autorita měla jasně vymezené pravomoci. Tento model předpokládal vytvoření plnohodnotné federální ústavy, ve které by byly jasně rozděleny pravomoci mezi nadnárodní organizaci, jednotlivé členské země a další regionální jednotky. V návaznosti na tento model se objevila například idea o Panevropské unii. Tato idea značně rozvinula myšlenku nadnárodní integrace v kontextu Evropy (Burgess 2000: 15).

Myšlenku vytvoření Panevropské unie již ve 20. letech 20. století prosazoval Richard N. Coudenhove-Kalergi. K vytvoření federální Evropy mělo podle Coudenhove-Kalergiho vést především nastolení vnitřního i vnějšího míru v Evropě (Coudenhove-Kalergi 1993: 63). Podle něj také mělo dojít k nahrazení národních zájmů zájmy evropskými, z toho vyplývá jasné prosazování nadnárodní spolupráce na úkor suverenity jednotlivých států. Mimo jiné byl i zastáncem vytvoření panevropských nadnárodních organizací (Kuklík – Petráš 2007: 112).

Coudenhove-Kalergi také v rámci Panevropského paktu navrhl evropskou ústavu. Ta však nezískala podporu a z důvodů hospodářské krize, a také vypuknutí 2.

světové války, byl model Panevropy označen za utopii a následně odmítnut (Fiala – Pitrová 2003: 36).

2. světová válka byla dalším obdobím rozvoje evropského federalismu. Objevily se federalistické koncepce a strategie, které obsahovaly různé návrhy na vytvoření nové Evropy. Pro evropské federalisty se stal roku 1941 významným dokumentem tzv. Manifest z Ventotene (Kratochvíl 2008: 54). Autory tohoto dokumentu byli Altiero Spinelli a Ernesto Rossi. Oba ostře vystupovali proti státu a tvrdili, že právě rozšíření národních států bylo důvodem vzniku států totalitních, jejichž touha po hegemonii vedla k rozpoutání světových válek (Spinelli – Rossi 1944: 19-20).

Spinelli a Rossi navrhovali vytvoření sjednocené a svobodné Evropy, přičemž se opírali o myšlenku vybudování nového institucionálního systému. Ten by spojoval všechny občany a zároveň jim poskytoval svobodu a pocit sociální solidarity. Na tomto základě se zasazovali o vznik evropské federace, v jejímž rámci by došlo k vytvoření evropského občanství a omezení suverenity států. V této federaci by občané měli možnost kontrolovat federální vládu a zároveň by byli podřízení federálním zákonům (Spinelli – Rossi 1944: 35-47).

2.4 Monnet a Spinelli – dva proudy evropského federalismu

Po skončení 2. světové války stále sílily federalistické myšlenky, nicméně mezi jejími zastánci nepanovala shoda na tom, jak federalistického cíle dosáhnout. Došlo tedy k rozštěpení federalistů na dva tábory, tedy federalisty umírněné a radikální.

Umírněným federalistou byl Jean Monnet, který nevěřil ve funkčnost mezivládní spolupráce, a proto prosazoval myšlenku vytvoření nadnárodních institucí pro evropskou integraci. Monnet také v 50. letech podpořil vznik Schumanovy deklarace, ta navrhovala vytvoření ESUO (Laursen 2011: 9-10). ESUO se stalo prvním krokem k federalizaci Evropy, protože mezi zeměmi došlo ke sdílené výrobě uhlí a

oceli. Díky vzniku funkčních ekonomických vazeb mezi národními státy měla tato spolupráce následně vést k omezení jejich vlastní suverenity a postupnému formování federace, a to díky posilování nadnárodního charakteru spolupráce (Burgess 1996: 2-3).

Hlavní institucí nadnárodního charakteru ESUO se stal Vysoký úřad USUO, což byl de facto předchůdce dnešní Evropské komise (Zbíral 2007: 93). Monnet ve své koncepci původně ještě počítal s vytvořením nadnárodního Společného shromáždění ESUO, které mělo fungovat jako kontrolní orgán vůči Vysokému úřadu. Avšak Monnetova koncepce integrace nebyla zcela uplatněna, jelikož z důvodu obav menších členských zemí, týkajících se ztráty možnosti prosazovat své zájmy a omezení suverenity, byla vytvořena další instituce, kterou se stala Rada ESUO (Fiala – Pitrová 2009: 308-309). Můžeme si tedy povšimnout, že jak Evropský parlament, tak Evropská komise vznikly jako nadnárodní instituce předem zamýšlené federace. Opakem pak byla Rada, která měla za cíl hájit zájmy jednotlivých členských zemí, čímž se řadila do spolupráce mezivládní.

Proti Monnetovi stál Altiero Spinneli. Ten, na rozdíl od Monneta, prosazoval radikální, skokové změny, tedy jednorázové vytvoření evropské federace na základě ústavy (Kratochvíl 2008: 56). Pro Spinneliho byly základem pevné institucionální vazby, přičemž tvrdil, že není možné dosáhnout pokroku, pokud v rámci Evropské komise nedojde k přechodu z principu mezivládního na nadnárodní. Na základě toho prosazoval návrh smlouvy o Evropské unii, jehož cílem bylo posílit federativní prvky Evropského společenství (Burgess 1996: 4).

Tato smlouva navrhovala revizi nejenom Evropské komise, ale také Evropského parlamentu, Rady ministrů a Evropské rady. Významnou změnu představovalo zavedení spolurozhodovací procedury, která měla posílit postavení EP vůči Radě. Cílem této změny mělo být nejen posílení rozhodovacího procesu v ES, ale také posílení vztahu mezi jednotlivými institucemi. Na druhou stranu smlouva zachovávala dominantní postavení členských zemí ES v oblasti zahraniční politiky, bezpečnosti a

obrany. Ačkoliv nebyla tato smlouva nikdy ratifikována, ovlivnila další debatu o budoucnosti ES a část jejího obsahu byla zahrnuta do Smlouvy o EU (Burgess 1996: 5–6).

Monnetův přístup bývá také označován jako gradualismus, zatímco Spinelliho přístup jako konstitucionalismus. Oba přístupy zahrnují důraz na evropské instituce, ovšem Monnet je vnímal technicky, jako nutnou formu pro zakotvení proměněného kontextu mezinárodních vztahů, tedy jako pilíře nebo pevnou konstrukci daného kontextu. Spinelli naproti tomu trval na tom, že instituce jako základ politické integrace musejí být silné, nezpochybnitelné, a proto jim státy musejí předat co nejdříve co největší pravomoci. Pro oba tedy byly instituce nesmírně důležité, ale oba je přitom chápali úplně jinak.

Podobně je to s cílem integrace, který představuje jak u Monneta, tak u Spinelliho evropská federace. Zásadní rozdíl tkví v tom, že vytvoření federálních institucí a vznik evropské federace jsou ve Spinelliho koncepci chápány jako nezbytná podmínka budování Evropy, tedy spíše jako východisko. Pro Monneta ale federální Evropa rozhodně není pouhým začátkem, nýbrž finálním výsledkem celého procesu evropské integrace (Burgess 2007: 80).

Ve Spinelliho pojetí představuje federalismus v souvislosti s evropskou integrací jednorázovou ústavní změnu, proto jeho autor prosazuje okamžitý přesun politické moci na evropskou úroveň. Kdežto pro Monneta federalismus znamená dlouhý, pomalý, postupný proces kumulativní integrace, na jehož konci bude případná federace jakožto oficiálně uznaný vrchol existující ekonomické a politické reality (Burgess 2007: 80).

2.5 Současný pohled na EU – Michael Burgess a Ingeborg Tömmel

Podle názoru Michaela Burgesse je možné, že národní státy zachrání pouze vytvoření Evropské unie založené na federálních principech. Evropská idea podle Burgesse vychází ze tří konceptů, tedy, existuje Evropa, dále evropská identita a za poslední evropská jednota.

Podle Burgesse federální Evropa nepředstavuje ani unitární centralizovaný stát ani impérium. Evropskou integraci chápe jako snahu moderních států přizpůsobit se nebývalým změnám v globální politické ekonomii, které s sebou ovšem nesou i jisté problémy. Tyto problémy podle států vyžadují větší míru institucionalizace, a to především posílení pravomocí nadnárodních institucí nad institucemi mezivládními. To může vést k vytvoření politické unie, která by byla více než volný trh, ovšem méně než stát (Burgess 2000: 17).

Zaměříme-li se na pohled druhého autora, tedy Ingeborga Tömmela, zjistíme, že dle něj by Evropská unie měla být chápána jako federace například kvůli víceúrovňové struktuře a vztahu mezi jednotlivými úrovněmi. Ovšem, pokud se zaměříme na dělbu moci a to, že členské státy si uchovávají svou suverenitu, uvádí autor, že Evropská unie nemůže být považována za federální stát. Tömmel proto označuje Evropskou unii jako federaci *sui generis.* To de facto znamená, že ačkoliv má Evropská unie určité principy a znaky blízké federalismu, nevyskytují se u ní některé vlastnosti, které jsou ovšem u jiných federací běžné (Tömmel 2011: 42).

Můžeme tedy konstatovat, že Evropská unie je skutečně ojedinělou organizací, která se liší od jiných mezinárodních organizací, a to například tím, že disponuje vlastní soustavou orgánů a kombinuje nadnárodní a mezivládní přístup. Proto bývá Evropská unie často označována již výše uvedeným termínem *sui generis* (Zbíral 2007: 19).

2.6 Stupně federalismu

Pro potřeby naší výzkumné otázky, tedy: „Do jaké kategorie, na škále federativních politických uspořádání, lze ES/EU zařadit v jejich jednotlivých vývojových etapách?“, nám poslouží klasifikace politických uskupení podle stupně federalismu od Daniela J. Elazara. Elazar klasifikoval stupně federalismu podle míry decentralizace mezi koexistujícími úrovněmi vládnutí. Níže se seznámíme s jednotlivými kategoriemi.

Ústavně decentralizována unie – ve své podstatě unitární stát s centrální vládou a ústavně zaručenou určitou mírou nezávislosti pro územní samosprávné jednotky. Například Francie, Itálie, Portugalsko.

Federace je složené politické zřízení, které se skládá ze silných členských jednotek a silné centrální úrovně vládnutí. Každá z těchto jednotek a federální orgány disponují nezávislými pravomocemi, které na ně byly přeneseny občany na základě ústavy. Všechny členské jednotky a federální orgány disponují vlastními pravomocemi jak legislativními, exekutivními tak i zároveň soudními, a rozhodnutí těchto orgánů přímo zavazují subjekty vnitrostátního práva členských jednotek, jinými slovy přímo zavazují občany federace. Nejčastěji uváděnými příklady jsou USA, Švýcarsko, Německo, Rakousko, Belgie, Kanada nebo Rusko.

Konfederace se skládá z několika samostatných států, které vytvářejí společné orgány pro dosažení určitých omezených cílů (ekonomických, zahraničně-politických nebo za účelem obrany). Společné orgány konfederace jsou složeny ze zástupců představitelů vlád členských států a rozhodnutí těchto orgánů přímo nezavazují subjekty vnitrostátního práva. Právním základem konfederace je mezinárodní smlouva. Na základě velkého počtu příkladu, historicky konfederace byla spíše přechodnou formou k vytvoření pevnějšího svazku států, jakým je federace (USA, Švýcarsko). V současné době jsou konfederacemi Benelux, Britské společenství národů (Commonwealth) a Spojené arabské emiráty.

Přidružený stát znamená politické sdružení na základě dohody, při které jsou menší jednotky spojeny s větším státem, přičemž si menší jednotky ponechávají poměrně vysoký stupeň autonomie. Přidružené jednotky mají minimální účast a zastoupení ve státních orgánech většího státu. Menší jednotky mohou vystupovat na základě samostatného rozhodnutí v souladu se zakládající smlouvou nebo ústavou. (Itálie a San Marino, Francie a Monako, EU a Turecko nebo Andorra).

Kondominium je politické zřízení, kde politická jednotka funguje pod společnou správou dvou nebo více různých států. Jako příklad můžeme uvést Andorru, která existovala pod společnou správou Francie a Španělska od 1278 do 1993, nebo Nauru, jež existovalo pod správou Austrálie, Nového Zélandu a Spojeného království v letech 1947 až 1968.

Liga je svaz politicky nezávislých jednotek za účelem plnění určitého účelu, který se spravuje nejčastěji přes společný sekretariát nebo přes společnou vládu. Členové ligy z ní mohou jednostranně vystoupit. Například Liga arabských států, Sdružení národů jihovýchodní Asie (ASEAN), Severoatlantická aliance (NATO).

Kvazifederace takto definujeme určité politické jednotky, které v sobě kombinují charakteristiky několika politických systémů. Například federace, která z většiny podstatných charakteristik splňuje znaky typické pro daný typ státního zřízení, avšak pravomocí a působností centrálního úrovně vládnutí vykazuje určité znaky typické pro unitární systém. V současné době je to Rusko nebo Pákistán. Druhou variantu představují státy s federativním uspořádáním, které mají jisté vlastnosti typické pro konfederaci. Jako například Německo, které je federací, avšak má druhou parlamentní komoru (Bundesrat) složenou z delegátů, kterým dávají pokyny představitelé vlád členských zemí (Elazar 1995: 2-7).

Podle Elazarovy klasifikace si tedy můžeme všimnout, že stupeň federalismu se rozlišuje podle míry autonomie a účasti subjektu unie na fungování celku. Může se

tedy pohybovat na škále od velmi nízkého, jako je například decentralizovaná unie, až po vysoký, jako je tomu u federací s vysokým stupněm decentralizace.

Při rozlišování stupně federalismu v konkrétním státě nelze klást přílišný důraz na samotný název, jež se používá pro označení státu nebo je uveden v ústavě. Především je nezbytné určit faktický stupeň centralizace nebo decentralizace federální státní moci. Tudíž není velký rozdíl mezi federací s velmi silnou federální mocí nebo unitárním státem s vysokým stupněm decentralizace.

3. Vývoj federalismu v evropském integračním procesu

3.1 Evropská integrace po 2. světové válce - Schumanův plán a založení ESUO

Ačkoliv se ještě nejednalo o smlouvu, prvním zakládajícím dokumentem evropské integrace byla Schumanova deklarace. Tato deklarace vycházela z návrhu, jež je přisuzován Jeanu Monnetovi. Nicméně, Monnet byl jakýmsi technickým autorem, zatímco Schuman byl tím ideovým. Právě Schuman, který byl v této době francouzským ministrem zahraničí, se nejvíce zasazoval o prosazování deklarace.

Schuman, který se zabýval možností trvalého odstranění války mezi Německem a Francií, předložil Monnetův návrh francouzské vládě v květnu roku 1950. Zároveň o svém plánu informoval i německého kancléře Konrada Adenauera, který byl tomuto plánu okamžitě nakloněn, a to především proto, že sám hledal možnost, jak dát zapomenout na druhou světovou válku a získat pro Německo rovnoprávné postavení v mezinárodních vztazích. Návrhu byla poměrně překvapivě nakloněna i Francie, a to bez větších námitek (Veber 2004: 222).

Základním předpokladem Schumanova plánu bylo, že pro udržení mírových vztahů je nezbytná sjednocená Evropa, což je typická federalistická teze. Návrh zněl tak, že celá francouzská i německá produkce uhlí a oceli bude podléhat společnému Vysokému úřadu. Plán byl však otevřený všem evropským zemím, ovšem nebyl na nich závislý. Francie byla připravena prosazovat realizaci i v případě bilaterální spolupráce pouze s Německem (Fiala – Pitrová 2003: 49).

Plán měl směrem k Německu zafungovat ve dvou směrech, na jedné straně měl omezit nebezpečí rychlé a nekontrolované obnovy země, a na straně druhé měl Německu zajistit rovnoprávné postavení. Předpokladem bylo, že trhy s uhlím a ocelí obou zemí budou vzájemně závislé, ale zároveň uměle rozdělené. Samotný plán měl mimo jiné také položit základy budoucí evropské federaci (McKesson 1952: 21).

Uskutečnění plánu mělo mít pozitivní dopad jak na ekonomickou oblast, kdy mělo dojít k rozšíření trhů a ekonomickému růstu, tak na oblast politickou. V oblasti

politické šlo především o splynutí zájmů aktérů a vytvoření systému skutečné solidarity, přičemž solidarita ve výrobě s sebou měla přinést jeden zásadní efekt, tedy, že jakýkoli další válečný konflikt mezi Francií a Německem bude nemyslitelný a materiálně neproveditelný (McKesson 1952: 19).

Jak již bylo řečeno, celý plán počítal s tím, že se do projektu mohou zapojit i další evropské země. O členství velmi brzy projevily zájem Belgie, Nizozemsko a Lucembursko. Tyto země mezi sebou již v roce 1948 vytvořily celní unii, která se nazývala BENELUX, a která byla do značné míry inspirací Schumanova plánu. Šestou zemí, která projevila zájem se zúčastnit, byla Itálie. Alcide de Gasperi, v té době premiér a ministr zahraničí Itálie, zastával názor, že spojenectví Francie a Německa, a tedy budování jednotné Evropy, je v nejlepším zájmu Itálie. Prosazoval proto účast Itálie, aby tak mohla dostatečně hájit své zájmy a práva (Veber 2004: 224).

Podobu mezinárodní smlouvy získal Schumanův plán 18. dubna 1951 v Paříži, po podpisu SRN, Francie, Belgie, Nizozemska, Lucemburska a Itálie. Smlouva vstoupila v platnost 23. července 1952 a to je také datum vzniku prvního evropského společenství. Smlouva byla uzavřena na dobu 50 let a v roce 2002 tedy její platnost skončila. Nicméně na základě Smlouvy z Nice byla agenda ESUO převedena na Evropské společenství (Veber 2004: 225).

3.2 Evropská integrace do poloviny 60. let

Padesátá léta a první polovina let šedesátých se ve smyslu evropské integrace nesly v duchu vytváření institucionální struktury a nastavení mechanismů fungování. Hlavní mezníky tohoto období byly především Pařížská smlouva o Evropském společenství uhlí a oceli a Římské smlouvy, které založily Evropské hospodářské společenství a Evropské společenství pro atomovou energii.

3.2.1 Evropské společenství uhlí a oceli – struktura a fungování

Evropské společenství uhlí a oceli bylo uskupení, ohledně jehož založení panovala všeobecná shoda, nicméně tato shoda již nepanovala, co se týče jeho fungování a institucionálního uspořádání. Diskuse o vymezení vlivu nadnárodních orgánů byla úzce spojena s potencionálním směřováním k politické unii, což bylo v zájmu profederálních sil. Tehdy se projevily zejména obavy malých zemí, aby v porovnání s velkými nezůstal jejich vliv v rámci společenství marginální. I proto byl původní návrh Jeana Monneta ohledně institucionální struktury modifikován (Fiala – Pitrová 2003: 51).

Schumanův plán počítal jen se vznikem a fungováním Vysokého úřadu, který měl být zodpovědný za politiku uhelného a ocelářského průmyslu členských zemí (Pinder 1991: 5). Návrh, který byl rozpracován později, již počítal s možností existence soudního dvora, ke kterému by se členské země měly možnost odvolat proti rozhodnutí Vysokého úřadu. Byl zde také návrh na vytvoření parlamentního tělesa, které by mělo právo na interpelaci Vysokého úřadu (Plechanovová 2004: 27).

Vlna nevole, která se proti původnímu návrhu na institucionální strukturu zvedla, značně zkomplikovala původní federalistickou ideu. Komplikace realizace původní myšlenky navíc odstartovala dlouhotrvající konflikt mezi zastánci nadnárodního a mezivládního přístupu. Spolková republika Německo spolu s Nizozemskem od začátku prosazovaly vytvoření Rady ministrů, která měla mít možnost uplatňovat právo veta vůči rozhodnutím Vysokého úřadu (Plechanovová 2004: 30). Institucionální struktura prvního společenství tak již kombinovala oba integrační principy, tedy mezivládní a nadnárodní, které v evropském integračním procesu zůstávají do dnešních dní. Nicméně vznikem protichůdných integračních paradigmat došlo k jakémusi upozadění federalistické teorie (Fiala – Pitrová: 2003: 51).

Co se týká Vysokého úřadu, jeho zřejmě nejdůležitější pravomocí byla možnost regulace produkce a cen v případě příchodu krize. Vysoký úřad se skládal z 9 členů a

jejich povinností bylo nezávislé vykonávání funkce. Tento nadnárodní charakter je zachován dodnes, skrze fungování Evropské komise. Vysoký úřad přijímal svá rozhodnutí většinově a tato rozhodnutí byla závazná pro všechny členské země (Veber 2004: 226).

Jako protiváha Vysokého úřadu byla založena Rada ministrů, která fungovala na mezivládním principu. Členy Rady byli ministři zahraničí jednotlivých členských zemí. Cílem tohoto tělesa bylo sjednotit činnost vlád členských zemí s Vysokým úřadem v oblasti celkové hospodářské politiky (McKesson 1952: 22). Předsednictví se ujal vždy jeden z ministrů, přičemž se tato pozice každé tři měsíce měnila. Vysoký úřad předkládal svá rozhodnutí Radě ministrů ke schválení, čímž fakticky došlo k omezení svrchovanosti Vysokého úřadu (Veber 2004: 227).

Co se týká shromáždění ESUO, to se skládalo ze 78 zástupců, kteří byli vysíláni jednotlivými národními parlamenty, přičemž počet zástupců dané země se odvozoval od její velikosti. Francie, Německo a Itálie měly po 18 zástupcích, Belgie s Nizozemskem po 10 a Lucembursko 4 zástupce. Avšak Shromáždění svými pravomocemi a charakterem nenaplňovalo funkci legislativního orgánu, jeho funkce spočívala v kontrole činnosti Vysokého úřadu, přičemž ho mohla odvolat jako celek (Fiala – Pitrová 2003: 52).

Posledním článkem institucionální struktury ESUO byl Soudní dvůr, který byl od začátku vybudován jako nezávislý orgán na všech ostatních institucích. Složen byl ze sedmi soudců, kteří byli voleni na šest let, a jejich úkolem bylo dohlížet na dodržování zakládající smlouvy a kontrolovat postupy Vysokého úřadu a členských zemí v oblasti uhlí o oceli. Jednalo se o instituci, která reprezentovala ESUO jako celek a byla tedy součástí nadnárodního principu fungování společenství (Fiala – Pitrová 2003: 54).

Společný trh pro uhlí a ocel byl zaváděn postupně. Od 1. února 1953 začal fungovat trh pro uhlí, železnou rudu a šrot, k 1. květnu 1953 pro ocel a k 1. srpnu 1954 pro ušlechtilou ocel. Postupně byla snížena a odstraněna vnitřní cla, i když s řadou výjimek – např. pro belgický uhelný průmysl se počítalo s delším časovým obdobím pro plnou adaptaci podniků na společný trh (McKesson 1952: 24). Vůči

nečlenským státům byl zaveden jednotný celní tarif. ESUO se v hutní produkci stala jedním z největších průmyslových center světa (Veber 2004: 228).

Ovšem z hlediska zamýšlených funkce se ESUO nestalo tím, co deklarovali jeho propagátoři. Klíčovými principy fungování měly být apolitická dohoda, jednání vedená v zájmu prosperity a růstu a koordinace ekonomik členských států z nadnárodního centra. Namísto toho se klíčovým prvkem stala politická dohoda a možnost postupu dle Monnetovy metody evropské integrace byla omezena založením Rady ministrů.

Nástroje, které dostal Vysoký úřad, a jimiž mohl potenciálně zasahovat do fungování společného trhu, se ukázaly jako nedostatečné. Lépe řečeno, vlády členských států nedaly úřadu možnost a prostor pro jejich využití, a proto nemohl efektivně regulovat spravovaný trh a vytvořit prostředí se stejnými podmínkami výroby a prodeje po celém území společenství (Plechanovová 2004: 36).

To znamená, že ani v případě ESUO, které ve srovnání s orgány později vzniklých společenství vykazuje teoreticky největší míru nadnárodního principu, není možné hovořit o realizaci skutečně nadnárodní politiky (Fiala - Pitrová 2003: 53). A už vůbec nelze hovořit o tom, že by byly uskutečněny federalistické vize.

3.2.2 Evropské obranné společenství

Integrace západoevropských zemí ve formě Evropského společenství uhlí a oceli nebyla založena na základním federalistickém požadavku, kterým je sjednocení zahraniční a bezpečnostní politiky. Profederalistické síly se však i nadále snažily udržovat a rozvíjet diskuzi o politické a bezpečnostní spolupráci. Nahrávaly jim i mezinárodně politické okolnosti, jako převrat v Československu, první Berlínská krize nebo Korejská válka. Američané byli čím dál více přesvědčeni o nutnosti zapojit Německo do vojenských aliancí a využít jeho potenciál v rámci spojeneckých závazků.

Snahu USA zapojit Německo do Organizace Severoatlantické smlouvy postupně podporovala většina členů ESUO s výjimkou Francie. Francouzi řešili palčivou otázku, jak ochránit svou bezpečnost v případě obnovení německé vojenské síly. Jean Monnet a další federalisté prosazovali stejný postup jako v případě uhlí a oceli, tedy sektorální integraci (Pinder 1991: 6).

24. října 1950 přednesl ve francouzském Národním shromáždění ministerský předseda René Pleven návrh na vytvoření evropské armády, který by umožnil kontrolované využití německých bezpečnostních sil. Správu armády by vykonávala Rada ministrů, která by přihlížela k mezinárodním závazkům, zejména vůči NATO (Veber 2004: 231).

Plevenův plán se stal základem Smlouvy o Evropském obranném společenství, která byla podepsána ministry zahraničních věci zemí ESUO 27. května 1952. Od počátku se vědělo, že projekt evropské armády bude vyžadovat také účinnější politickou spolupráci. Proto se současně vyjednávalo o vzniku Evropského politického společenství, které mělo být nástrojem koordinace zahraničních politik. Kamenem úrazu celého projektu bylo ovšem pravě to, že se dotýkal národní suverenity (Pinder 1991: 7).

Celý projekt padl, když Francouzské národní shromáždění Smlouvu o EOS vůbec nezařadilo na pořad svého jednání. Je paradoxem, že to byla právě Francie, jejíž ministerský předseda návrh inicioval, která celý projekt pohřbila. Je ovšem nutno dodat, že v průběhu ratifikačního procesu došlo k určitému uvolnění v mezinárodních vztazích (smrt J. V. Stalina, ukončení Korejské války) a postupně zesláblo přesvědčení o prioritním významu evropské bezpečnostní spolupráce (Fiala - Pitrová 2003: 57).

Evropské obranné společenství spolu s Evropským politickým společenstvím by bývaly mohly být triumfem evropského federalismu a opravdovým krokem kupředu na cestě k evropské federaci. Nicméně snahy ustavit spolupráci v oblastech vysokých politik nebyly ani tak důsledkem úsilí samotných federalistů, jako spíše reakcí na mezinárodně politické události v popředí s hrozbou expanze komunismu. Jakmile

došlo k uvolnění v mezinárodních vztazích, potřeba této spolupráce přestala být vnímána jako akutní.

3.2.3 Západoevropská unie

Diskuze o politické a bezpečnostní spolupráci však neustaly ani po krachu EOS. Iniciativy se chopila Velká Británie, která se k projektu obranného společenství rozhodla připojit jako přidružený člen roku 1952. Francouzi byli vlastním neúspěchem při ratifikaci Smlouvy o EOS doslova paralyzováni, a proto se vedení jednání ujala pravě Británie. Rozdílem bylo, že Britové vedli tuto diskuzi směrem mezivládním, nikoli nadnárodním (Fiala - Pitrová 2003: 57). Tedy ani tento krok nelze považovat za integrační pokus po federalistickém vzoru.

Británie navrhla využít stávající bezpečnostní závazky a řešit aktuální bezpečnostní potřeby západní Evropy v rámci již existující Západní unie vytvořené na základě Bruselské smlouvy z roku 1948. To znamená vytvořit další mezinárodní organizaci, nikoli prohloubit integraci a rozšířit ji o bezpečnostně-politické prvky. I díky proměně charakteru celého projektu se ke konsenzu dospělo poměrně brzy. Na Pařížské konferenci v září 1954, tedy necelý měsíc po neúspěšném ukončení ratifikace Smlouvy o EOS. Text Smlouvy o Západoevropské unii byl zástupci Velké Británie a zemí evropské šestky podepsán 23. října 1954.

Cílem organizace se namísto původní orientace Bruselské smlouvy proti německé hrozbě stala rezistence proti rozpínavosti komunismu. Smlouva o Západoevropské unii definitivně ukončila k 20. říjnu 1955 okupační statut SRN, uznala jeho suverenitu a otevřela mu cestu k členství v NATO. Záhy se však ukázalo, že funguje-li NATO, pak vojenská organizace jako Západoevropská unie nemá zásadní význam. A dodnes se většina členů Evropské unie staví proti tomu, aby docházelo k jakémukoli dublování role NATO v Evropě (Fiala - Pitrová 2003: 59).

3.2.4 Evropská společenství

Po neúspěchu Evropského obranného společenství stejně jako politického společenství bylo jasné, že jedinou možností, jak postupovat v další integraci, je pokračovat na bázi sektorálního sjednocováni. Hospodářský význam uhlí a oceli začal postupně klesat, objevila se však nová, perspektivní oblast, a tou byla jaderná energetika, a vedle toho snahy o integraci dalších hospodářských odvětví, především dopravy a zemědělství (Fiala - Pitrová 2003: 63-65).

3.2.4.1 Římské smlouvy

Výběr oblastí vhodných pro integraci a případný postup byl předmětem jednání ministrů zahraničních věci ESUO v italské Messině 1. a 2. června 1955. K jednání byla přizvána i Velká Británie, od roku 1954 přidružená země ESUO (Plechanovová 2004: 40). Následně byl vytvořen přípravný výbor vedený belgickým premiérem Paulem-Henri Spaakem, který v dubnu 1956 představil základ budoucí Římské smlouvy.

Tzv. Spaakova zpráva byla výsledkem dlouhých jednáni a představovala následující kompromis: kombinaci sektorového přístupu v oblasti jaderné energetiky s myšlenkou společného trhu a komplexní hospodářské integrace. Doporučovala vytvoření celní unie, zemědělské politiky a atomového společenství (Moravcsik 1998: 143).

Spaakův výbor v podobě přípravné konference nakonec předložil dva dokumenty: Smlouvu o založení Evropského hospodářského společenství a Smlouvu o založení Evropského společenství pro atomovou energii, tzn. Římské smlouvy. Obě byly podepsány šesti státy ESUO 27. března 1957 v Římě (Plechanovová 2004: 41). Od 1. ledna 1958, kdy vstoupily v platnost, hovoříme o „evropských společenstvích“ jako o třech samostatných subjektech: ESUO, EHS a EURATOM.

V souvislosti s Římskými smlouvami se hovoří o úspěchu neofunkcionalistické koncepce (Fiala - Pitrová 2003: 66). Neofunkcionalismus nahradil v teoretickém

přístupu k evropské integraci dosud dominantní federalismus. Burgess konstatuje, že federalistický sen nadobro skončil s krachem obranného a politického společenství a od té doby nemá federalismus pro evropskou integraci trvalý význam. Nadále se však objevuje ve formě impulzů ve federálním duchu (Burgess 2000: 76).

3.2.4.2 Evropské hospodářské společenství

Na rozdíl od smlouvy o ESUO byla smlouva zakládající EHS dokumentem s časově neomezenou platností. Cílem EHS bylo postupným sbližováním hospodářské politiky členských zemí podporovat harmonický rozvoj hospodářství, nepřetržitý a vyrovnaný růst, ekonomickou stabilitu, zvyšováni životní úrovně, jakož i těsnější vztahy mezi členskými státy. Stěžejním úkolem bylo postupné vybudování společného trhu a realizace myšlenky volného pohybu, tzv. čtyř svobod: osob, služeb, zboží a kapitálu. Primárním cílem však bylo vytvořit celní unii, umožňující volný pohyb průmyslového zboží. Společného trhu mělo byt dosaženo v délce dvanácti, maximálně patnácti let (Fiala - Pitrová 2003: 68-69).

Smlouva o EHS zamýšlela odstranit veškeré bariéry obchodu (tarifní i netarifní bariéry, regulace, kvóty apod.). Tyto bariéry však představovaly historicky důležitý nástroj ochrany domácích trhů a myšlenka jejich odstranění, stejně jako sjednocení vnějších tarifů, byla skutečně radikální vizí. Není divu, že státy umožnily zahájit vlastní program na dokončení jednotného trhu až v osmdesátých letech. Cílem bylo dosáhnout společného trhu do konce roku 1992 (Pinder 1991: 9).

Vedle celní unie, která byla páteři smlouvy o EHS, obsahoval tento dokument kapitoly o zemědělství, dopravě, konkurenceschopnosti, zaměstnanosti a sociální politice. Jako nástroje podpory naplňování stanovených cílů byly založeny sociální fond a Evropská investiční banka (Pinder 1991: 9). Ačkoli tedy pokračoval trend rozšiřování počtu oblastí, na které mají vliv nadnárodní instituce, nebyl to trend federálním směrem.

Kromě toho došlo k výrazným kompetenčním posunům ve prospěch mezivládní úrovně rozhodování. Legislativní a výkonný monopol, který měl Vysoký úřad, byl zrušen a rozdělen mezi Komisi a Radu. Komisi zůstala téměř výlučná role přípravy a překládáni nových legislativních kroků a na Radu přešel monopol o těchto návrzích rozhodnout, nebo učinit rozhodnutí i v dalších případech, které smlouva stanovila (Plechanovová 2004: 44).

Komisi bylo zkráceno funkční období z původních šesti let (které měl Vysoký úřad ESUO) na čtyři roky a odstraněn mechanismus částečné obměny členů, zkrátil se tak interval, v němž mohly vlády zasahovat do fungování tohoto orgánu a zároveň byla narušena kontinuita jeho působení (Plechanovová 2004: 44). Krátce řečeno, došlo k oslabení federalistických vlivů a zároveň k posílení zástupců členských vlád na úkor nezávislé evropské exekutivy (Pinder 1991: 8).

Výrazem nadnárodního charakteru Společenství zůstalo Shromáždění (které tehdy ještě nemělo příliš velké pravomoci) a Soudní dvůr. Obě instituce se staly společnými pro všechna tři společenství a nově byl ustaven poradní orgán, tedy Hospodářský a sociální výbor. V Radě ministrů bylo zavedeno hlasování kvalifikovanou většinou (ačkoli jeho využití bylo možné jen marginálně) a procedura vážení hlasů, která zohledňovala význam jednotlivých států kombinací jejich ekonomické a demografické síly. Navíc měl nově každý stát pouze jednoho zástupce v Radě (Fiala - Pitrová 2003: 71).

3.2.5 Uvíznutí integrace na mrtvém bodě

Pokusy transformovat EHS se objevily již počátkem šedesátých let. Prvním takovým pokusem byl francouzský návrh na ustavení politické spolupráce na mezivládním principu (Plechanovová 2004: 53). Fouchetův plán, tedy Návrh smlouvy o Evropské politické unii, byl představen roku 1961. Evropská politická unie podle něj měla pracovat na principu mezivládní konference a rozhodovat jednomyslně (Fiala - Pitrová 2003: 78).

Jednání o tomto projektu zkrachovala během následujícího roku z důvodu odporu Nizozemska a Belgie. Tyto státy se obávaly ohrožení atlantické vazby s NATO a případné francouzské dominance, dále odmítaly vznik politické spolupráce bez účasti Velké Británie a vnímaly celý projekt jako ohrožení nadnárodního charakteru existujících společenství (Plechanovová 2004: 53-54).

Významnou osobností té doby byl Charles de Gaulle, mezi lety 1959 a 1969 prezident Francouzské republiky. Oproti všeobecně převažujícímu názoru nebyl z podstaty věci proti nadnárodnímu směřování evropské integrace. Spiše se obával toho, že rané ekonomické úspěchy, pohánějící Společenství nadnárodním směrem, by mohly jít proti francouzským národním zájmům. De Gaulle byl totiž v první řadě a především nacionalista. A nejlepší strategii, jak bránit národní zájmy, je chopit se iniciativy a nastolit budoucí vývoj podle vlastních představ.

Absence diplomatického a vojenského společenství byla mezerou institucionální a rozhodovací kapacity Evropského hospodářského společenství, na kterou se de Gaulle zaměřil. Zároveň to byla výborná příležitost upevnit roli Francie v politickém vývoji evropské integrace. Na tiskové konferenci v květnu 1960 oznámil svůj záměr vytvořit ze západní Evropy ekonomické, kulturní a sociální uskupení připravené k akci i sebeobraně. Počítal i s tím, že jednoho dne vznikne něco jako velkolepá konfederace (Burgess 2000: 79).

Problém však byl v tom, že de Gaulle zamýšlel vybudovat novou konstrukci, úplně oddělenou od EHS. Nová organizace měla stávající komunitární systém dokonce pohltit a nahradit. Reakce Jeana Monneta byla překvapivě pozitivní, protože chápal tento návrh jako příležitost k rozvoji spolupráce v další oblasti, kde od uzavření Římských smluv nebylo dosaženo žádné shody. To je další důkaz, proč Monneta nemůžeme označovat za klasického federalistu. Věrní federalisté, či sympatizanti federalismu totiž s návrhem důrazně nesouhlasili (Burgess 2000: 80).

Iniciativa francouzského prezidenta, tedy druhý Fouchetův plán, byla nakonec odmítnuta. Vznik nové struktury, respektive její nadřazenost stávajícím komunitárním strukturám, byl pro většinu zemí nepřijatelný. Nicméně průběh projednávání

Fouchetových plánů byl z hlediska vývoje evropský integrace důležitý proto, že mezi jednotlivými členy se projevily významné rozdíly v názorech na budoucnost Společenství. Podle některých názorů odborníků to znamenalo předzvěst budoucí krize v polovině šedesátých let (Fiala - Pitrová 2003: 78).

3.2.5.1 Krize prázdné židle a Lucemburský kompromis

Po odmítnutí Fouchetových plánů začala Francie postupně opouštět své představy zakladatelů integračního procesu, jakož i víru v jednoznačný přínos nadnárodní formy integrace. De Gaulle začal prosazovat tzv. Evropu vlastí, to znamená mezivládní princip spolupráce a nedotknutelnost suverenity země (Pinder 1991: 11-12).

Politika tzv. velikosti a nezávislosti Francouzské republiky se projevovala především opuštěním vojenských struktur NATO v roce 1966, dále vyslovením veta vůči otázce přistoupení Velké Británie do EHS v lednu 1963, které nebylo předem s nikým konzultováno a nakonec stažením zástupců Francouzské republiky z Rady ministrů a jejích pracovních orgánů (Plechanovová 2004: 54-55).

Bezprostřední příčinou konfliktu na půdě EHS se stala otázka financování společné zemědělské politiky. Francie se tehdy vyslovila proti jakémukoli posilování pravomocí evropských institucí. Na pozadí celé situace byla skutečnost, že počátkem roku 1966 mělo EHS vstoupit do třetí fáze přechodného období, kdy se již mělo v určitých oblastech rozhodovat kvalifikovanou většinou, a to včetně zemědělské politiky. A právě možnost přehlasování narazila na francouzský odpor (Plechanovová 2004: 55-56).

Následný francouzský bojkot Společenství na přelomu let 1965 a 1966 trval šest měsíců a vešel ve známost jako krize prázdných židlí (Moravcsik 1998: 177). Francie nakonec prosadila, že Rada nepřijme žádné rozhodnutí, proti němuž by některá země vznesla námitku. Lucemburský kompromis, jak je tato dohoda nazývána, tedy v podstatě ponechává trend rozšiřování oblastí pro hlasování

kvalifikovanou většinou, a současně přiznává státům právo veta. Ale skutečnost byla taková, že většinové hlasování bylo v praxi používáno jen okrajově. Prosadil se spíše princip jednat tak dlouho, dokud se nedosáhlo konsenzu (König - Lacina - Přenosil 2007: 47).

Lucemburský kompromis představoval dočasnou porážku federalistické i neofunkcionalistické logiky (Plechanovová 2004: 61).

3.3 Evropská integrace do zavedení přímých voleb Evropského parlamentu

Na začátku roku 1969 se francouzským prezidentem stal Georges Pompidou. Tato změna v čele Francouzské republiky vyvolala určité naděje na obnovení integrační dynamiky. Potvrzením těchto nadějí se v prosinci téhož roku stal Haagský summit. Jeho výstupy výrazně ovlivnily vývoj Společenství v nadcházejících sedmdesátých letech.

3.3.1 70. léta

Haagský summit stanovil tři zásadní priority. Těmi byly: dokončení, prohloubení a rozšíření. Dokončení se týkalo realizace společného trhu, tedy naplněni cílů Římské smlouvy. Prohloubení symbolizovalo snahu o zavedení dalších aktivit Společenství, jako zahájení projektu měnové unie nebo zahraničně-politické spolupráce. Rozšíření reflektovalo odhodlání realizovat první vlnu rozšiřování týkající se Velké Britanie, Irska, Dánska a Norska (Fiala - Pitrová 2003: 94).

Haagský summit přinesl několik výsledků. Za prvé došlo k dohodě o financování ES a rozpočtových pravomocí Evropského parlamentu. Rada přijala rozhodnutí o nahrazení finančních příspěvků členských států vlastními zdroji. Komise, jakožto reprezentant nadnárodního principu, tím docílila, aby rozpočtové příjmy Společenství byly nezávislé na vůli členských států (König - Lacina - Přenosil 2007: 306).

Za druhé, 30. června 1970 byla oficiálně zahájena jednání mezi členskými státy a kandidáty o přistoupení k EHS. Rozšíření o tři nové členy se stalo skutečnosti k 1. lednu 1973. Norsko v referendu přístupovou smlouvu odmítlo (Plechanovová 2004: 68).

Za třetí, rozšíření bylo podmiňováno prohlubováním. A tak byly zahájeny přípravy na vznik měnové a hospodářské unie. Přestože existovala poměrně široká podpora této myšlenky, názory na způsob realizace se lišily. První názor představovali ekonomisté. Tento názor byl charakteristický pro státy se silnou měnou, nízkou inflací a stalými obchodními přebytky. Jednalo se o Německo, Nizozemí a do roku 1970 také o Itálii. Druhou pozici zastávali monetaristé, jejichž státy se potýkaly se slabší měnou, vyšší inflací a trvalým schodkem obchodní bilance. Jednalo se o Francii, Velkou Británii do roku 1980, Belgii a po roce 1970 i o Itálii (Moravcsik 1998: 241).

A konečně za čtvrté, zahraničně-politická spolupráce se stala náplní tzv. Davignonovy zprávy, která se věnovala možnostem rozvoje vzájemných vztahů a posílení koordinace zahraničních politik členských států (Fiala - Pitrová 2003: 95). Na tomto základě vznikla Evropská politická spolupráce, tedy praxe pravidelných politických konzultací členských zemí, ovšem stále jen výhradně na mezivládní úrovni (Plechanovová 2004: 72).

3.*3.1.1 Tindemansova zpráva a Zpráva tří moudrých*

Přirozeným důsledkem všech realizovaných anebo plánovaných změn byl tlak na revizi institucionální struktury (Fiala - Pitrová 2003: 99). Touto revizí se zabývaly především dva dokumenty. Prvním byla Tindemansova zpráva z roku 1976. Kromě návrhů na posílení Evropského parlamentu, Komise a reformu předsednictví, byla prvním dokumentem Evropských společenství, který se odvolával na princip subsidiarity (Burgess 2000: 229). Vedle toho obsahovala také myšlenku tzv. dvourychlostní Evropy.

Idea dvourychlostní Evropy reflektovala přístup nových členů v kombinaci se stagnací integračního procesu. Noví členové byli obviňováni z narušení homogenity Společenství a zvětšoval se počet těch, kteří tvrdili, že rozšiřování je v rozporu s prohlubováním. Ve skutečnosti sehrály svou roli také další faktory. Jednalo se například o stagnaci světové ekonomiky, ropné šoky a krize státu blahobytu. Během období narůstající inflace a nezaměstnanosti byla nálada členských států přirozeně spíše protekcionistická než integrační (Pinder 1991: 52).

Každopádně idea dvourychlostní Evropy v této době ještě neznamenala situaci, kdy by si státy mohly vybrat oblast, ve které se budou integrovat, zatímco v jiné nikoliv. Tehdy tato myšlenka představovala takový postup evropské integrace, kdy všechny zúčastněné státy budou sledovat tytéž závazky a tytéž cíle, jen v různých časových intervalech (Burgess 2000: 116).

Návrhy institucionálních změn, obsažené v Tindemansově zprávě, byly evidentně ovlivněny Spinelliho koncepcí evropské integrace. Podle ní měla Evropa získat skutečné politické centrum, disponující efektivními pravomocemi. Institucionální reforma, včetně nezbytného zavedení přímé volby do Evropského parlamentu, byla považována za klíčový krok na cestě k Evropské unii, tedy za krok, který měl přinést kvalitativní změnu Evropských společenství (Burgess 2000: 109-111).

Druhým dokumentem byla tzv. Zpráva tří moudrých z roku 1979, která vyzývala k posílení nadnárodního rozměru Společenství, především prostřednictvím zvýšení pravomocí předsedy Komise, rozšíření většinového hlasováni v Radě nebo sbližování Evropského parlamentu a Rady (Burgess 2000: 129).

S historickým odstupem můžeme význam těchto dokumentů zhodnotit v tom smyslu, že oba představovaly jisté federalistické impulzy, které podnítily diskuzi, ale navrhované reformy realizovány nebyly. Veškerá zamýšlená institucionální reforma ztroskotala na vůli členských zemí dosáhnout konsenzu. K čemu i navzdory tomu došlo, byl vznik instituce Evropské rady a rozhodnutí o zavedení přímé volby do Evropského parlamentu.

3.3.1.2 Vznik Evropské rady a zavedení přímých voleb do EP

Zakládající smlouvy neobsahovaly žádná konkrétní ustanovení ohledně setkávání hlav států a vlád, třebaže se tyto summity staly brzy běžnou praxí. Na Pařížském summitu v roce 1974 bylo rozhodnuto o institucionalizaci těchto setkání pod názvem Evropská rada. Hlavním důvodem pro to byl sílící pocit, že Společenství svými stávajícími orgány nedokáže adekvátně a dostatečně rychle reagovat na stále složitější výzvy (Nugent 2010: 161).

Aby Společenství bylo efektivnější dovnitř i navenek, potřebovalo nějakou zastřešující autoritu. Orgán, který by se nezabýval konkrétními detaily jednotlivých politik, ale sváděl by dohromady šéfy států a vlád, a to na neformální bázi, kde by existoval prostor pro výměnu myšlenek a vzájemné porozumění. Tento orgán by udával hlavní směr vývoje a překonával překážky v podobě mrtvých bodů či slepých uliček (Nugent 2010: 161).

Altiero Spinelli ani Jean Monnet si ohledně institucionalizace pravidelných setkáni hlav států a vlád nedělali žádné iluze. Sice vnímali summity jako užitečný nástroj pro spouštění nových iniciativ, ale přesto pochybovali o nezbytnosti jejich institucionalizace, zvlášť v situaci, kdy pravě institucionální nedostatky, tedy nedostatky v rozhodovací kapacitě již existujících orgánů, jsou jedním z největších handicapů celého Společenství (Burgess 2000: 89).

Každopádně Evropská rada se poměrně brzy stala určujícím orgánem vývoje ES a její charakter je v rámci institucionální struktury poměrně unikátní. Na jedné straně se jedná o mezivládní orgán složený ze zástupců členských států, a to zástupců nejvyšších. Na druhé straně je to orgán zastřešující, často definovaný jako nejvyšší orgán ES/EU, který přijímá hlavni strategie pro další vývoj. A nezřídka jde o návrhy a strategie ve federálním duchu.

Například v sedmdesátých letech iniciovala přípravu přímých voleb do Evropského parlamentu a vznik Evropského měnového systému. V osmdesátých letech určila obrysy Jednotného evropského aktu, uspořádala konferenci o hospodářské a měnové unii a na konci osmdesátých let představila ráznou odpověď

událostem ve střední a východní Evropě (Pinder 1991: 28). V devadesátých letech pak rozhodla o zahájení přístupových jednání, vedoucích k největšímu rozšíření v historii ES/EU.

Výrazným způsobem se podílela na přípravě Maastrichtské, Amsterodamské a Nicejské smlouvy. Na zasedání v Laekenu vydala impuls k vytvoření Konventu o budoucnosti Evropy, který byl pověřen vypracováním evropské ústavy. Po neúspěchu tohoto dokumentu přijala Berlínskou deklaraci, která otevřela prostor Lisabonské reformní smlouvě. Vidíme tedy, že i mezivládní orgán může vytvářet impulzy federálním směrem.

Přestože vznik Evropské rady nakonec nepředstavoval oslabení nadnárodního charakteru Společenství ani zastínění federalistických snah, některé státy se obávaly přílišného posílení mezivládních prvků. A proto si vynutily, aby jako protiváha novému orgánu byl posílen Evropský parlament. Nejvýraznějším projevem tohoto posílení bylo zavedení přímé volby. Ale předcházely jí ještě smlouvy pozměňující finanční a rozpočtová ustanovení z let 1970 a 1975, které reflektovaly potřebu uplatňovat demokratickou kontrolu výdajů. Jde tedy o čistě federalistickou logiku (Veber 2004: 304 - 306).

Přímá volba do EP se jako cíl objevila již v Římské smlouvě z roku 1957, ale věcná diskuze začala až v roce 1972. Hlavním argumentem pro zavedení přímé volby bylo posílení demokratické povahy Evropských společenství (Burgess 2000: 105). Evropská rada a většina států tuto myšlenku v zásadě podpořila, ovšem konsenzus ohledně jednotného volebního systému nalezen nebyl. První přímé volby do EP se konaly 7. až 10. června 1979.

Zda přímé volby vyvážily vznik nového orgánu, Evropské rady, není jednoznačné. Jak již bylo zmíněno, Evropská rada se nestala přísně mezivládním orgánem, na druhou stranu přímá volba do EP ve svých začátcích neměla velký přínos, a to proto, že princip přímé volby, který angažuje evropské občany za hranicemi jejich států, byl připojen ke slabě koncipované instituci s nejednoznačnou úlohou (Burgess 2000: 118).

Co tedy znamenalo zavedení přímé volby do Evropského parlamentu pro evropský federalismus? Podle Vebera posílilo legitimitu Evropského parlamentu a otevřelo mu prostor k usilování o další pravomoci (Veber 2004: 307). Díky přímé volbě vzrostla legislativní role Parlamentu, přestože zatím se do centra zákonodárného procesu zdaleka nedostal, stejně jako jeho legitimita. Burgess ještě uvádí, že přímá volba umožnila Spinellimu připravit legitimní platformu, ze které bylo možné zahájit nové federalistické iniciativy (Burgess 2000: 118-122). Důležité bylo, že význam EP rostl, a proto se mohl pomalu stávat hnací silou nových změn (Veber 2004: 307).

Na druhou stranu, význam přímé volby snižovala absence jakékoli zmínky o tom, že by případná evropská vláda byla přímo volenému Parlamentu zodpovědná. Spinelli chtěl do pozice evropské vlády dosadit Komisi (Burgess 2000: 120). Zavedení přímé volby by potom představovalo jasný krok na cestě k evropské federaci. K tomuto kvalitativnímu posunu však nedošlo, a proto musíme zavedení přímé volby chápat jen jako důsledek federalizačních snah, postrádající zamýšlené pokračování.

Evropská rada by teoreticky mohla představovat druhou komoru, respektive horní komoru Evropského parlamentu v bikamerální struktuře politického systému Evropské unie. V takovém případě by se EU výrazně přiblížila federaci, neboť právě ve federálních systémech obvykle horní komora představuje zájmy jednotlivých konstitutivních jednotek. Pak by vznik Evropské rady pro evropský federalismus představoval skutečně zásadní krok. Vidíme však, že ani po mnoha letech od její formální institucionalizaci se Evropská rada do takové pozice nedostala. Obsah její agendy ani formálně definovaná úloha tomu zdaleka neodpovídá.

3.4 Vývoj směrem k Jednotnému evropskému aktu

Obecně se počátek osmdesátých let ve spojitosti s evropskou integrací považuje za období stagnace sjednocovacího procesu. U britských historiků zastiňuje vývoj evropských institucí v tomto období vláda Margaret Thatcher a její boj za

snížení britského příspěvku do společného rozpočtu ES. Opětovné nastartování motoru evropského projektu se nejčastěji spojuje s příchodem Jacquese Delorse do čela Evropské komise v roce 1985. Ale bylo to právě na začátku osmdesátých let, kdy byly položeny základy, na kterých mohl Delors dále stavět (Booker - North 2006: 236).

3.4.1 Návrh smlouvy o Evropské unii

Na přelomu sedmdesátých a osmdesátých let vznikl tzv. Genscher-Colombův plán. Obsahoval v zásadě dvě témata, a to institucionální reformu a rozvoj politické spolupráce. Současně se v Evropském parlamentu objevila iniciativa s podobnými cíli. V jejím čele nebyl nikdo jiný než Altiero Spinelli (Veber 2004: 308).

Spinelli postupoval v souladu se svým přesvědčením, že jediným způsobem, jak realizovat federální Evropu, je chopit se iniciativy prostřednictvím parlamentu a usilovat o kompletní reformu Římské smlouvy (Booker - North 2006: 237). Přímo volený Evropský parlament, do kterého se dostal jako nezávislý za Italskou komunistickou stranu, měl podle jeho metody sehrát roli ústavodárného shromáždění sjednocené Evropy (Plechanovová 2004: 84).

Brzy pro svou ideu získal napříč politickými stranami skupinu členů EP, pro kterou se vžil název „krokodýlí klub“, podle názvu prestižní štrasburské restaurace, kde se konala první schůzka těchto europoslanců. Na základě jejich aktivismu byl zřízen výbor pro institucionální otázky, jehož úkolem bylo připravit návrh úprav zakládajících smluv (Plechanovová 2004: 84). Základem této revize byla kritika současného fungování evropských institucí, kterou Spinelli přednesl na své přednášce *Towards the European Union* roku 1983.

Hlavním terčem Spinelliho kritiky fungování ES byla nepochybně Rada, kterou označil za neefektivní a nedemokratickou. Spinelli konstatoval, že Rada dominuje celému Společenství a měla by tudíž brát v potaz názory Evropského parlamentu, ale nečiní to. Rozhoduje pouze na základě mezivládních vyjednávání (Spinelli 1983: 10-11). Komise také nereflektuje názory a iniciativy EP, namísto toho se orientuje

výhradně podle vůle Rady. V neposlední řadě Evropské společenství silně postrádá nějakého výkonného manažera zodpovědného za společnou zahraniční politiku. Ani Genscher-Colombův plán není dostatečným řešením, protože ponechává mezivládní povahu spolupráce (Spinelli 1983: 13).

Všechny tyto problematické body byly zapracovány do Návrhu smlouvy zakládající Evropskou unii, který bývá označován jako Spinelliho zpráva. Tento dokument byl Evropským parlamentem projednán a schválen 14. února 1984 poměrem hlasů 237 pro, 31 proti a 43 se zdrželo (Veber 2004: 309). Název „Unie" byl vybrán z důvodu, že již od roku 1952 symbolizuje finální záměr budování Evropy (Spinelli 1983: 17-18).

Spinelliho zpráva vytvářela systém spolurozhodování, ve kterém měla Rada rozhodovat kvalifikovanou většinou, pomoci procedury vážení hlasů a Parlament měl být méně orgánem konzultativním a více orgánem zákonodárným. Komise se naopak měla stát skutečným centrem moci výkonné, měla mít politickou funkci a politickou zodpovědnost, jako opravdová vláda. Klíčovou reformou mělo být odstranění dosavadního monopolu legislativní pravomoci a jednomyslného hlasování v Radě (Spinelli 1983: 20-21).

Pinder konstatuje, že smlouva o EU by mezi instituce Evropských společenství zavedla systém vzájemných federálních vztahů. Zároveň by uvedla v život ideu subsidiarity jako základní princip rozhodování v ES. Návrh smlouvy o Evropské unii můžeme chápat jako pokus nahradit převahu mezivládních vztahů systémem ústavní vlády, zahrnující vládu zákona a zastupitelský princip, vše v souladu se Spinelliho konstitucionalismem. Podle Spinelliho totiž nemůže být mezivládní systém řízení Společenství nikdy tak efektivní, jako kdyby moc spočívala přímo na demokratické struktuře instituci (Pinder 1991: 40-41).

Booker a North o Návrhu uvádějí, že šlo o natolik ambiciózní dokument, že nemohl být členskými státy akceptován a přijat najednou. Proto byl de facto rozdělen do dvou samostatných smluv, tedy Jednotného evropského aktu a Maastrichtské Smlouvy (Booker – North 2006: 236). Faktem je, že i přes podporu, kterou projektu

obecně vyjádřil francouzský prezident, národní parlamenty Itálie, Belgie, Německa a Španělska, dále většina evropských křesťanských demokratů, liberálů i socialistů, členské státy Návrh nakonec nepřijaly (Pinder 1991: 41-42). Hlas Evropského parlamentu byl ještě příliš slabý.

Navzdory tomu vlády akceptovaly poměrně významné kroky směrem, který navrhovala i tato smlouva, především zavedení nadřazenosti komunitárního práva, přímé volby, rozpočtové pravomoci a narůst legislativního vlivu EP nebo rozšíření většinového hlasování v Radě (Pinder 1991: 42). Summit Evropské rady ve Stuttgartu, konaný 17. až 19. června 1983, dokonce schválil tzv. Slavnostní prohlášení o Evropské unii, tj. politické prohlášeni rekapitulující potřeby ES, definující EU jako cíl vývoje evropské integrace. V tomto dokumentu hlavy států a vlád podpořily hledání bezpečnostní, zahraničně-politické, kulturní, právní a ekonomické jednoty Společenství (Fiala - Pitrová 2003: 102). Proto se stuttgartská deklarace považuje za významný symbolický předstupeň Jednotného evropského aktu.

3.4.2 Jednotný evropský akt

Ještě před podpisem Jednotného evropského aktu se uskutečnilo tzv. jižní rozšíření a dosud jediné vystoupení z evropských struktur. Řecko bylo přijato v roce 1981, Španělsko s Portugalskem o pět let později. Grónsko, které získalo roku 1979 autonomii na Dánsku, opustilo na základě referenda Evropská společenství v roce 1985.

Jednotný evropský akt byl výstupem mezivládní konference svolané na září 1985 do Lucemburku. Představoval nový impulz integračnímu procesu navazující na vývoj, který byl přerušen v polovině šedesátých let. Byl vrcholem pokusů o prolomení systému veta a naplnění závazku stanoveného již Smlouvou o EHS, tedy volného pohybu osob, zboží, služeb a kapitálu (König - Lacina - Přenosil 2007: 58). Jednotný evropský akt, podepsaný v únoru 1986, vstoupil v platnost k 1. červenci 1987 a přinesl zejména změny institucionálních vztahů a některé nové cíle:

- Ukotvení instituce Evropské rady do primárního práva ES.
- Posílení pravomocí Evropského parlamentu, zavedením procedury souhlasu, která umožnila Parlamentu zaujmout v určitých oblastech přijímání legislativy místo po boku Rady a předkládat pozměňující návrhy během tzv. druhého čtení (Fiala - Pitrová 2003: 120). Souhlas EP je nově vyžadován také ve věcech uzavírání asociačních smluv a zahajování jednání o vstupu nového člena do Společenství (Plechanovová 2004: 95).
- Ve snaze zrychlit přijímání legislativy a přispět k rychlému dobudování jednotného trhu bylo rozšířeno hlasování kvalifikovanou většinou v Radě na záležitosti tzv. volného pohybu čtyř svobod.
- Jednotný vnitřní trh byl definován jako prostor bez vnitřních hranic, v němž je zajištěn volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu a byl stanoven harmonogram pro jeho dokončeni do 31. prosince 1992 (Fiala - Pitrová 2003: 120).
- Mezi novými cíli se objevila spolupráce v oblasti hospodářské a měnové politiky, výzkum a technologický rozvoj, ochrana životního prostředí a propojeni dosud oddělené agendy Evropské politické spolupráce s institucionální strukturou Společenství.

Jako nejvýznamnější přinos Jednotného evropského aktu vyzdvihují analytici odblokování integračního procesu v oblasti vnitřního trhu, návratem k hlasování kvalifikovanou většinou v Radě (Fiala - Pitrová 2003: 121). Vedle toho došlo také k posílení role Evropského parlamentu tak, že v průběhu následujících let získal významnou roli v souvislosti s rozpočtem, legislativním procesem a ovlivňováním Komise. Přesto však stále postrádá pravomoci, které by z něj učinily rovnocenného partnera Radě ve smyslu bikamerální legislativní struktury (Pinder 1991: 39)

3.5 Vytvoření Evropské unie – od Maastrichtu po Smlouvu o Ústavě po Evropu

Na přelomu osmdesátých a devadesátých let, se proces evropské integrace dostal do fáze, ve které se podstatně změnila jeho povaha. V té době započal maraton smluv a dokumentů, které Evropská společenství přijímala ve velmi krátkých intervalech po sobě. Jedná se o Maastrichtskou smlouvu z roku 1992, Amsterodamskou smlouvu z roku 1997, Smlouvu z Nice z roku 2001, Smlouvu o Ústavě pro Evropu z roku 2004 a Lisabonskou smlouvu z roku 2007.

Fiala argumentuje tím, že zatímco do přijetí Jednotného evropského aktu byly změny smluv vedeny snahou o vylepšení funkčnosti Společenství, od začátku devadesátých let má evropská integrace povahu odlišnou. Nové smluvní revize nevznikaly na základě zkušenosti a nebyly výsledkem politického vyhodnocení. Každá nová úprava byla připravována již v době, kdy jen stěží mohly být do praxe uvedeny důsledky té předcházející. To může být jedním z důvodů vzniku diskuze o demokratickém deficitu a rozcházejících se představ politické elity a evropské veřejnosti o směřování integračního procesu. Rozdílnost těchto představ se asi nejvíce projevila v odmítnutí tzv. ústavní smlouvy v referendech ve Francii a Nizozemsku roku 2005 (Fiala 2007: 103).

Ačkoli podle teoretického výzkumu evropské integrace jsou devadesátá léta spíše doménou jiných integračních teorií, výše zmíněné dokumenty nejsou ničím jiným, než dalšími kroky ve federálním duchu. V následujících kapitolách se přesvědčíme, že výrazně posílily nadnárodní charakter evropských společenství, což osobně vnímám jako zřetelný projev federalismu. Rychlost, s jakou byly přijímány, dokládá jen to, že skutečnou slabinou federalistické teorie, která stále nebyla odstraněna je fakt, že se příliš soustředí na dosažení svého cíle a směšuje ideální vize s realitou, která jim často vůbec neodpovídá.

3.5.1 Maastrichtská smlouva

S přelomem 80. a 90. let došlo k významným změnám v mezinárodních vztazích, které přinesly Evropským společenstvím nové výzvy. Především šlo o rozpad bipolárního uspořádání, symbolicky vyjádřeného pádem Berlínské zdi 9. listopadu 1989, následovaného zhroucením komunistických režimů v zemích střední a východní Evropy (Fiala - Pitrová 2003: 124).

Jako reakce na tyto události a pokračující diskuzi o hospodářské a měnové unii, byla na konci roku 1990 zahájena mezivládní konference a její jednání pokračovala po celý rok 1991. Během tohoto období se objevily další dramatické události světového významu, jako jugoslávská krize, okupace Kuvajtu či rozpad Sovětského svazu. Tyto události poukázaly na zjevnou nedostatečnost nástrojů ES v oblasti zahraniční politiky, kterým se konference musela rovněž věnovat (Plechanovová 2004: 101).

Komise stále ještě pod vedením Jacquese Delorse vytvořila návrh vycházející z předpokladu jednoty smluvního základu společenství a politické unie. Proti takovému řešení se ale postavily Francie, Velká Británie, Dánsko, Portugalsko a Lucembursko, které bylo toho času předsedající zemí, která posléze představila návrh na pilířovou architekturu revize smluv (Plechanovová 2004: 102). Pilířová struktura měla přinést rozdělení oblastí spolupráce, takže by pro všechny nemusel platit stejný režim rozhodování.

Samotný obsah Maastrichtské smlouvy byl výsledkem dvou mezivládních konferencí o politické unii a ekonomické a měnové unii (Nugent 2010: 55). Smlouva byla podepsána ministry zahraničních věcí v nizozemském městě Maastrichtu 7. února 1992. Znamenala posun směrem k nadnárodnímu charakteru Společenství, a to zejména v prvním pilíři. Na druhou stranu separovala oblast zahraniční a bezpečnostní politiky a oblast justice a vnitra, které v rámci chrámového modelu ponechala na mezivládních principech fungování (Fiala - Pitrová 2003: 128). Maastrichtský chrám představovaly tři vedle sebe stojící, oddělené pilíře, přičemž

každý z nich byl spojený s jednotnou horizontální strukturou institucí, a v jejich rámci se uplatňovaly odlišné rozhodovací pravomoci (Burgess 2000: 208).

Smlouva měla i své nedostatky. Přestože Unie byla označena za subjekt mezinárodních vztahů, nebyla ji přidělena právní subjektivita (Fiala - Pitrová 2003: 130). Přitom logika právní subjektivity se shoduje s logikou federalistickou, tedy bude-li Unie předmětem vlády zákona a bude-li spadat do jurisdikce Evropského soudního dvora, pak lze mluvit o určitém typu federálního zřízení (Burgess 2000: 277). Z toho vyplývá, že Smlouvu o Evropské unii nakonec nelze tak úplně považovat za jednoznačný federalistický úspěch. V porovnání s Jednotným evropským aktem byl vliv federalismu na Smlouvu o EU méně zřetelný (Burgess 2000: 206).

3.*5.1.1 První pilíř*

První pilíř Evropské unie zahrnul ESUO, EURATOM a EHS (přejmenované na Evropské společenství). Suverenita je zde přesunuta ze států na nadnárodní instituce, Evropský parlament, Komisi, Radu, a Soudní dvůr. V rámci Maastrichtského chrámu je tento pilíř jediným, v němž má právo iniciovat legislativu téměř výhradně Komise. Přínosem prvního pilíře bylo formální zavedení principu subsidiarity a vznik občanství Evropské unie (Nugent 2010: 56). Tím se Společenství vydalo na cestu směrem k politickému sjednocení a přiblížilo se federalistickému konceptu (Fiala - Pitrová 2003: 130).

Dalším klíčovým krokem ve federalistickém duchu bylo rozhodnutí vytvořit hospodářskou a měnovou unii, respektive její definice a časový harmonogram. Podle tohoto harmonogramu, rozděleného do tří fází, z nichž poslední měla začít nejpozději počátkem roku 1999, mělo dojit k fixaci směnných kurzů, představení jednotné měny a založení Evropské centrální banky (Nugent 2010: 58).

Mezi nejvýznamnější institucionální opatření prvního pilíře spadá zavedení nové legislativní procedury spolurozhodování. Tato procedura posílila Evropský parlament, neboť mu umožnila v podstatě vetovat legislativní návrhy. Vedle toho byla

posílena procedura souhlasu a Parlament získal možnost vyzvat Komisi, aby předložila legislativní návrhy, jejichž cílem by bylo naplnění smlouvy (Plechanovová 2004: 103). V neposlední řadě byl Parlament pověřen jmenováním ombudsmana, který by přijímal a řešil stížnosti občanů na evropské instituce (Nugent 2010: 57).

Dále byl rozšířen počet oblastí pro hlasování kvalifikovanou většinou v Radě ministrů. Funkční období Komise bylo prodlouženo ze čtyř na pět let a vznikl nový poradní orgán, a to Výbor regionů. Evropskému soudnímu dvoru byla přiznána pravomoc ukládat pokuty členským státům, které se provinily proti jeho rozsudkům anebo zanedbaly implementaci komunitárního práva (Nugent 2010: 57). Každopádně, největší změny v rámci prvního pilíře se týkaly Evropského parlamentu. Oproti tomu, nově vymezená institucionální struktura v rámci druhého a třetího pilíře jednoznačně vyzdvihovala úlohu Rady, zatímco vliv Komise a Parlamentu zůstal jen velmi omezený (Plechanovová 2004: 107).

3.5.1.2 Druhý pilíř

Druhý pilíř Maastrichtského chrámu zahrnul agendu Společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Společnou zahraniční a bezpečnostní politiku lze podle Fialy a Pitrové v zásadě rozdělit na část zahraničně-politickou, která navazuje na Evropskou politickou spolupráci, a na oblast obrany, která představuje nový rozměr této spolupráce. Lépe řečeno, Maastrichtská smlouva otevírá prostor pro možnou spolupráci (Fiala – Pitrová 2003: 132).

Západoevropská unie je prohlášena za integrální součást vývoje Evropské unie a Maastrichtská smlouva vyjadřuje zájem prohlubovat bezpečnostní spolupráci, aniž by tím byly ohrožovány vztahy směrem k NATO (Fiala – Pitrová 2003: 132). Smlouva hovoří o případném vytvoření společné obranné politiky, což by časem mohlo vést až k systému společné obrany (Nugent 2010: 380). Právě impulz k rozvoji společné obrany lze považovat za nejvýznamnější integrační posun v rámci tohoto pilíře.

V průběhu integračního procesu jsme viděli, že myšlenka spolupráce v oblasti zahraničních věcí a obrany je stejně stará jako Evropská společenství samotná. Nicméně jednotlivé evropské státy nikdy nebyly ochotny vzdát se tohoto zásadního prvku národní suverenity. Důvodem je do značné míry historie evropského kontinentu, protože dějiny Evropy jsou protkány válkami a konflikty. A přestože od konce druhé světové války nepropukl v západní Evropě žádny další konflikt, národní státy si stále chrání toto výsostné území, neboť symbolický význam minulosti hraje stále velkou roli.

Jak již bylo zmíněno, zahraniční a bezpečnostní politika jsou prvky vysokých politik. A podle federalistické teorie právě tyto prvky mají být svěřeny do kompetencí nadnárodního centra, aby byl zajištěn mír mezi národy. Tento zásadní krok však neučinila žádná z předchozích smluv a neučinila ho ani Smlouva Maastrichtská. Sice definovala Společnou zahraniční a bezpečnostní politiku jako jeden ze tří pilířů EU, ale rozhodovací mechanismy zůstaly na mezivládní úrovni. Tedy spíše na bázi mezinárodní organizace, nežli vznikající federace.

Cíle a zásady Společné zahraniční a bezpečnostní politiky definuje Hlava V Smlouvy o EU (Euroskop čl. J až J.11). Chránit společné hodnoty, základní zájmy a nezávislost Unie, posilovat bezpečnost Unie a jejích členských států, zachovávat mír a posilovat mezinárodní bezpečnost v souladu se zásadami Charty OSN, jakož i se zásadami Helsinského závěrečného aktu a cíli Pařížské charty, podporovat mezinárodní spolupráci, rozvíjet a upevňovat demokracii a právní stát, jakož i dodržování lidských práv a základních svobod (Euroskop čl. J.1). Klíčovými nástroji pro to se staly tzv. společné postoje a společné akce přijímané na bázi jednomyslnosti. Hlavním koordinátorem aktivit Společné zahraniční a bezpečnostní politiky byla určena Rada ministrů, tedy mezivládní orgán.

3.5.1.3 Třetí pilíř

Mezivládní charakter rozhodování se uplatnil také v rámci třetího pilíře, v oblasti spolupráce justice a vnitra (Euroskop hlava VI, čl. K až K.9). Smlouva stanovila několik cílů, a to azylovou politiku, migrační politiku, celní kontroly, boj proti drogové závislosti, boj proti mezinárodnímu zločinu, soudní spolupráci v občanských a v trestních záležitostech a policejní spolupráci (Euroskop čl. K.1).

Za účelem koordinace těchto politik byly stanoveny obdobné nástroje jako v případě Společné zahraniční a bezpečnostní spolupráce, tedy společné akce a společné postoje, doplněné evropským policejním úřadem Europol (Fiala - Pitrová 2003: 132). Význam druhého a třetího pilíře spočívá spíše v jejich širším příspěvku pro evropský integrační proces než ve věcném obsahu. Ačkoli se oba pilíře staly doménou mezivládních orgánů a mezivládních způsobů rozhodování, průlomovou se stala sama skutečnost, že spolupráce v oblastech, které byly dosud čistě v kompetenci národních států, dostala nyní právní ukotvení ve smlouvách (Nugent 2010: 59).

3.5.2 Revize Maastrichtské smlouvy

Rokem 1992 se Evropská společenství dostala na novou křižovatku. Dosažení Evropské unie neznamenalo konečný cíl, ani ve smyslu politického obsahu, ani ve smyslu institucionální architektury. Federalistům zůstalo ještě mnoho, o co usilovat. Budování politické Evropy by vyžadovalo kvalitativní posun od funkcionalismu ke konstitucionalismu a zásadní posílení centrálních institucí, což by znamenalo nastolení cesty k federální Evropě (Burgess 2000: 212). Na to ale Maastrichtská smlouva nestačila. I proto se poměrně brzy po její ratifikaci prosadily snahy o revizi.

Krátce po tom, co Maastrichtská smlouva vstoupila v platnost, bylo zahájeno schvalování žádostí o přistoupení ze strany Norska, Švédska, Finska a Rakouska. Tyto země musely přirozeně Smlouvu o EU také akceptovat. V Norsku se již podruhé občané v referendu vyslovili proti vstupu a Evropská unie se tedy rozšířila k 1. lednu 1995 o tři nové státy, a to Rakousko, Švédsko a Finsko (Fiala - Pitrová 2003: 133-139).

V 90. letech však stály před Společenstvím další výzvy, přičemž nejstručněji je můžeme rozdělit na prohlubování a rozšiřování. Prohlubování představovalo pokračování integrace směrem k novým oblastem a rozšiřování znamenalo navazování spolupráce a ekonomickou podporu zemím střední a východní Evropy, které po pádu komunismu potřebovaly veškerou podporu a pomoc při budování tržně-demokratických režimů. V návaznosti na to se objevilo celkem dvanáct kandidátských zemí a rozšiřovací proces se stal významným zdrojem reformního úsilí (Fiala - Pitrová 2003: 143).

Dalším zdrojem byl fakt, že Evropská unie musela adekvátně reagovat na další problémy, jako například nutnost přijetí nového finančního výhledu, uskutečnění reformy společné zemědělské politiky, nedostatečná transparentnost a efektivita evropských institucí nebo úsilí o zavedení společné měny (Fiala- Pitrová 2003: 144).

Smlouva o EU vstoupila v platnost 1. listopadu 1993, ale Evropská rada již v červnu na summitu v Kodani požádala Komisi o vypracování analýzy a strategie postupu v naléhavých otázkách, které se mezitím objevily, nebo které byly nedostatečně vyřešeny. To znamená, že o revizi Maastrichtské smlouvy se uvažovalo ještě dříve, než vstoupila v platnost. Dokonce byl stanoven i termín této revize na mezivládní konferenci v roce 1996 (Plechanovová 2004: 113-114).

Tuto skutečnost můžeme interpretovat ze dvou úhlů pohledů. Za prvé jako úspěch federalistů, kteří možná při vytváření smlouvy ustoupili ze svých pozic, ale dosáhli toho, že samotný text nechal otevřený prostor pro následné revize. Za druhé to lze chápat jako výraz nespokojenosti některých států s podobou dohody o jednotlivých oblastech, z nichž zejména Společná zahraniční a bezpečnostní politika byla považována za ne zcela vyřešenou (Plechanovová 2004: 114).

Veškeré revizní úsilí se tedy zaměřilo na nadcházející konferenci roku 1996. Pro tuto příležitost byla ustavena tzv. reflexní skupina, která vypracovala zprávu o prioritách budoucího směřování EU. Těmito prioritami byly za prvé přiblížit Evropu jejím občanům, za druhé umožnit lepší fungování EU a připravit ji na další rozšíření a za třetí dát Unii větší kapacity pro vnější akce. Z těchto priorit vzešlo několik

doporučení, jako podstatně upravit rozhodovací procedury, zejména posílit princip subsidiarity, rozšířit hlasování kvalifikovanou většinou v Radě, vylepšit fungování třetího pilíře a uznat, že Společná zahraniční a bezpečnostní politika nefunguje efektivně (Burgess 2000: 223).

Mezivládní konference byla zahájena v italském Turíně, ale předpokládalo se, že práce na doporučených změnách bude dokončena až Evropskou radou na summitu v Amsterodamu v červnu 1997 (Burgess 2000: 224).

3.*5.2.1 Rozšiřování versus prohlubování*

Mezitím se opět rozhořela debata o sporu mezi prohlubováním a rozšiřováním evropské integrace. Zhruba od poloviny devadesátých let bylo totiž zahájeno neomylné směřování integrace severním směrem, ale také směrem východním. Důkazem těchto tendencí byly například dohody EU s Maďarskem a EU s Polskem, které vstoupily v platnost již v únoru 1994, nebo podpis dohod o partnerství a spolupráci s Ukrajinou a Ruskem v červenci téhož roku. Šíření spolupráce napříč evropským kontinentem postoupilo až k pobaltským státům, s nimiž byly podepsány dohody o volném obchodu (Burgess 2000: 221). V květnu 1994 získaly Polsko, Maďarsko, Česká republika, Slovensko, Bulharsko, Rumunsko, Litva, Lotyšsko a Estonsko status přidružených partnerů Evropské unie.

Federalisté nikdy neviděli mezi rozšiřováním a prohlubováním zásadní rozpor. Zpravidla však kladou jednu podmínku, a to, že rozšiřování je možné, bude-li současně provedena příslušná institucionální reforma. Nelze rozšiřovat, aniž by bylo adekvátně upraveno fungování příslušných orgánů. Této podmínce však nebylo vždy plně vyhověno. Důkazem může být například ratifikace Lisabonské smlouvy, kdy díky irskému vetu nebyla provedena reforma počtu členů Evropské komise.

Podle Burgesse se v devadesátých letech z evropské integrace stala integrace diferenciovaná. Jedná se o výsledek terminologické debaty spojené s debatou, jak uspokojit takové množství členů s různými zájmy, prioritami, možnostmi a

představami o pokračování integračního procesu. Výstupem této debaty jsou známá slovní spojení jako „více-rychlostní Evropa“, „proměnlivá geometrie“, „Evropa a la carte“ či „idea tzv. soustředných kruhů.“ To znamená, že některé státy jsou v tzv. jádru, zatímco jiné, které se nechtějí nebo nemohou zapojit do hlubší integrace, obíhají kolem nich jako planety ve Sluneční soustavě (Burgess 2000: 221-222).

Podle Burgesse šlo o relativně prázdnou rétoriku, kdežto Fiala a Pitrová uvádějí legitimizaci vícerychlostního modelu za jednu z nejvýznamnějších změn, které přinesla Amsterodamská smlouva (Fiala – Pitrová 2003: 148).

3.5.2.2 Amsterodamská smlouva

Mezivládní jednání o revizi Maastrichtské smlouvy v letech 1996 – 1997 odráželo změnu vnějšího i vnitřního kontextu evropské integrace. Po skončení studené války se integrační proces musel vyrovnat s novou sociální, ekonomickou, politickou a bezpečnostní realitou. Navíc, Evropská unie měla již patnáct členů a navzdory optimistickému federalistickému přesvědčení, že rozšiřování nebrání prohlubování, se ukazovalo, že větší komplexnost evropské integrace by skutečně mohla být překážkou vzniku federální Evropy (Burgess, 2000: 222).

Amsterodamská smlouva přinesla posun ve třech základních oblastech. Za prvé v oblasti vnějších vztahů, za druhé v oblasti vnitřních věcí a za třetí v oblasti institucionální (Plechanovová 2004: 149). Několika technickými zásahy došlo k zpřehlednění smluvního rámce Smlouvy o EU, ale pilířové členění agendy zůstalo zachováno (Fiala - Pitrová 2003: 146). Amsterodamská smlouva byla od počátku zamýšlena jako dokument revizní, nikoli novátorský. Proto byl také její obsah skromnější ve srovnání s Jednotným evropským aktem nebo Maastrichtskou smlouvou (Nugent 2010: 60-62).

V oblasti Společné zahraniční a bezpečnostní politiky a vnějších vztahů patří k nejvýznamnějším opatřením Smlouvy:

- Zavedení hlasování kvalifikovanou většinou v případech zvláštních okolností pro přijetí a implementaci společných akcí či společných postojů.
- Zavedení mechanismu tzv. konstruktivní absence, což je způsob hlasování, který umožňuje nepodílet se na dané akci, ale současně nezabránit jejímu uskutečnění. Toto je důkaz zmíněné legitimizace vícerychlostního modelu.
- Vznik nového postu Vysokého zmocněnce pro Společnou zahraniční a bezpečnostní spolupráci, jehož úkolem bylo asistovat Radě a hlavně pak jejímu předsednictví v záležitostech vnějších vztahů EU, případně reprezentovat Unii v oblasti zahraniční politiky.
- Identifikace nových bezpečnostních témat spadajících pod EU, jako humanitární a záchranné akce, peacekeepingové mise a tzv. krizový management.

V oblasti vnitřních věcí:

- Komunitarizace vízové, azylové a imigrační politiky, tedy převedení agendy z mezivládního třetího pilíře do prvního, nadnárodního pilíře a přejmenování třetího pilíře na Policejní a justiční spolupráce v trestních záležitostech. Tato změna je z hlediska sledování federálních kroků pro tuto práci v rámci Amsterodamské revize asi nejpodstatnější.
- Přidána kapitola o politice zaměstnanosti a plně vtělená Sociální charta.
- Redefinice evropského občanství. Amsterodamská smlouva zdůrazňuje, že občanství EU nenahrazuje občanství v jednotlivých členských státech, ale zakotvuje právo komunikovat s evropskými orgány v 11 úředních jazycích.
- Další dodatky ohledně politiky životního prostředí, veřejného zdraví, ochrany spotřebitelů, sociální politiky, technologického rozvoje a výzkumu.

V institucionální oblasti:

- Stanovení maximálního počtu členů EP na 700.
- Zjednodušení a rozšíření procedury spolurozhodování na 23 nových oblastí jakož i posílení pozice EP v rámci této procedury. Došlo k odstranění kroků ve druhém a třetím čtení, které činily pozici EP ve vztahu k Radě slabší.
- Předseda Evropské komise, který je nominován Evropskou radou, musí být schválen také Evropským parlamentem, namísto pouhé dosavadní konzultace.
- Úbytek některých pravomocí Evropské komise, ale na druhou stranu posílení mandátu jejího předsedy.
- Do jurisdikce Soudního dvora zahrnuta základní lidská práva, občanské záležitosti a vízová, imigrační a azylová politika, nově přesunuta do oblasti ES.

Amsterodamská smlouva byla podepsána 2. října 1997 a v platnost vstoupila 1. května 1999. Tento dokument, pokračující v trendu nastaveném Maastrichtskou smlouvou, umožnil zahájit přístupová jednání s novými kandidátskými zeměmi. Bylo tu však několik zklamání a stále nedořešených bodů. Zejména absence výraznější institucionální reformy, anemické změny obranného uspořádání Unie, britské, irské a dánské zásahy do volného pohybu v Schengenu, přetrvávající omezení pro hlasování kvalifikovanou většinou a pro užívání procedury spolurozhodování, dominance principu jednomyslnosti v nově komunitarizovaných oblastech imigrační a azylové politiky, neúspěch ve snaze přiblížit smluvní základ Unie lidem a žádný další vývoj na poli energetiky, turismu nebo civilní ochrany (Burgess 2000: 246-247).

Burgess tedy interpretuje Amsterodamskou smlouvu jako zklamání. Ale tento názor vyplývá pouze z federalistického úhlu pohledu. Jiní autoři, jako například Moravcsik a Nicolaidis z mezivládního liberálního proudu, vnímají Amsterodamskou smlouvu jako pohled do budoucnosti, neboť znamenal začátek nové fáze flexibilního, pragmatického budování sjednoceného evropského kontinentu (Burgess 2000: 248).

3.5.2.3 Smlouva z Nice

Dalším pokusem o uspokojivější revizi byla Smlouva z Nice. Vycházela z mezivládní konference roku 2000 a ze summitu Evropské rady ve francouzském letovisku Nice. Podepsána byla ministry zahraničních věcí 26. února 2001. Ratifikační proces byl poměrně přímý, s výjimkou Irska, které smlouvu odmítlo v referendu. Lidové hlasování se konalo za patnáct měsíců znovu a Irsko dokument tentokrát přijalo. Smlouva vstoupila v platnost 1. února 2003.

Hlavními body této revize byly především změny v počtu eurokomisařů, europoslanců a dalších orgánů EU. Státy se sice nedokázaly shodnout na maximálním počtu členů Evropské komise, alespoň však stanovily, že od roku 2005 bude Komise sestávat výhradně z jednoho zástupce za každý členský stát, a až počet členských zemí dosáhne 27, rozhodne se o přesném počtu komisařů a vhodném mechanismu spravedlivé rotace (Nugent 2010: 62-63). Co se týče počtu členů EP, konference vzala v úvahu tlak některých členských zemí na to, aby se v případě dalšího rozšíření příliš nesnížil počet národních zastoupení, a tak byl strop maximálního počtu europoslanců navýšen na 732 (Nugent 2010: 64).

Dále došlo ke změně vážení hlasů v Radě ministrů a rozšíření oblastí, v nichž se uplatňuje hlasování kvalifikovanou většinou namísto jednomyslnosti (König - Lacina - Přenosil 2007: 76). Malé státy zůstaly de facto nadreprezentovány, aby vyvažovaly sílu velkých států. Zároveň byl zvýšen práh potřebný pro kvalifikovanou většinu, což znamená, že opatření odsouhlasené kvalifikovanou většinou musí reprezentovat více než 62% celkové populace Unie a většinu členských států.

Jednomyslné hlasování bylo nahrazeno v případě přijetí nominace předsedy Komise, stejně jako v případě nominace a následného schválení Evropské komise jako celku. Díky posílenému mandátu může předseda EK nově rozhodovat o „vnitřní organizaci“ Komise, tzn. rozdělit mezi členy své Komise povinnosti, případně vyžadovat rezignaci některého člena (Nugent 2010: 63).

Řadu změn zaznamenal také Evropsky soudní dvůr a Soud první instance. Zatímco složení členů Evropského soudního dvoru zůstalo nedotčeno (vždy jeden soudce za každý členský stát), složení Soudu první instance (které dosud nebylo smlouvami specifikováno) bylo určeno na minimálně jednoho soudce za každý členský stát. Smlouva z Nice se snažila ulevit Soudnímu dvoru od přílišné zátěže, proto umožnila projednávat případy v tzv. velkém senátu v počtu 11 soudců, namísto plenárního zasedání všech soudců Evropského soudního dvora, a svěřila více typů případů Soudu první instance (Nugent 2010: 64).

Dále byl upraven mechanismus posílené spolupráce a rozšířena procedura souhlasu a došlo k nárůstu kompetencí EU. K posílené spolupráci je podle Smlouvy z Nice potřeba účasti osmi členských států. Pro EU-15 je to sice stejná hranice jako alespoň většina členských států, vyžadovaná Amsterodamskou smlouvou, ale v EU-25 se jedná už jen o třetinu členských zemí, čímž se otevírá prostor pro širší možnosti spolupráce a prohlubování integrace i mezi menšinou členských států (König - Lacina - Přenosil 2007: 76).

V návaznosti na summit Evropské rady v Tampere roku 1999, který byl zaměřen na agendu justice a vnitra, byly identifikovány nové formy spolupráce v boji proti organizovanému zločinu a vytvořen Evropský úřad pro soudní spolupráci. Další rozšíření kompetencí se týkalo cílů sociální politiky, tedy boje proti sociálnímu vyloučení a modernizace systémů sociální ochrany (Nugent 2010: 65).

Smlouva z Nice reflektovala budoucí rozšíření Unie, čemuž se také snažila přizpůsobit institucionální strukturu a mechanismy rozhodování. Samotné rozšíření o deset nových členů, což bylo největší rozšíření v historii Evropských společenství, se uskutečnilo k 1. květnu 2004, kdy přistoupily Česka republika, Estonsko, Kypr, Litva, Lotyšsko, Maďarsko, Malta, Polsko, Slovinsko a Slovensko. Ještě, než se tak stalo, byla otevřena závažná diskuze, jejímž výstupem byl pokus o přijetí evropské ústavní smlouvy.

3.5.3 Smlouva o Ústavě pro Evropu

Otázkou budoucnosti Unie se zabýval summit Evropské rady v belgickém městě Laeken v prosinci 2001. Výsledná Deklarace o budoucnosti Evropské unie definovala situaci Unie slovy „Evropa na křižovatce“ a obsahovala rozhodnutí svolat Konvent. Ten měl vypracovat dokument doporučující budoucí uspořádání Evropy a návod, jak čelit novým, zejména globálním výzvám. Reforma EU měla být na jedné straně reakcí na potřeby evropských občanů a na straně druhé určitou odpovědí na nutnost zaujmout nové postavení v globalizovaném světě (Fiala - Pitrová 2003: 164).

Konventní metoda revize základních smluv byla odlišnou od konvenční metody mezivládních konferencí. Práce Konventu byla zahájena 28. února 2002 a rozdělena mezi čtyři pracovní fóra. Předsedou byl jmenován bývalý francouzský prezident Valéry Giscard d`Estaing. Účastníky Konventu se stali zástupci hlav států a vlád i reprezentanti národních parlamentů, zástupci Evropské komise a Evropského parlamentu a další pozorovatelé, zejména z kandidátských zemí, včetně Bulharska, Rumunska a Turecka (Nugent 2010: 70).

Výsledek práce Konventu, Návrh smlouvy zakládající Ústavu pro Evropu, byl předložen italskému předsednictví Rady EU v červenci 2003. Následující mezivládní konference k projednání tohoto návrhu byla zahájena 4. října 2003. Původně měla být Smlouva schválena již na prosincovém summitu Evropské rady, ale jednání skončila neúspěchem. Mezi státy a jejich prioritami existovaly značné rozdíly. Některé země chtěly zahrnout zmínku o křesťanském dědictví Evropy, zatímco jiné to důrazně odmítaly. Některé chtěly ponechat systém rotujícího předsednictví, pro další bylo zásadní vynechat klauzuli o společné obraně atd. (Nugent 2010: 71).

Prosincový summit nakonec nedošel k žádnému kompromisu u dvou záležitostí. Za prvé to byl počet eurokomisařů a za druhé změna hlasovacího systému vážených hlasů v Radě. Německo požadovalo změnu systému nastaveného Nicejskou smlouvou, který byl silně disproporční. Polsku a Španělsku přidělil po 27 hlasech, přestože obě země mají okolo 40 milionů obyvatel, zatímco Německo s 80 miliony

získalo jen o dva hlasy více. Ale Polsko ani Španělsko se svého výhodného postavení přirozeně nechtělo vzdát a navýšení počtu německých hlasů zase naráželo na odpor ostatních velkých států, a to především Francie. Italské předsednictví nedokázalo tuto situaci vyřešit, a tak byla jednání přerušena (Nugent 2010: 71).

Kompromisu bylo dosaženo za předsednictví Irska. Byla nalezena shoda ohledně omezení počtu komisařů na dvě třetiny počtu členských států, a to od roku 2014. Vážené hlasy jednotlivých států zůstaly beze změny, ale byl zvýšen práh pro dosažení většiny na 65% celkové populace Unie, přičemž původně ústavní smlouva zamýšlela 60%. Finální verze dokumentu byla podepsána zástupci členských států 29. října 2004 v Římě. Peripetie spojené s ústavním návrhem však neskončily.

Ústavní smlouva měla ambici stát se všezahrnujícím dokumentem evropské integrace. Chtěla nahradit Evropská společenství a pilířovou strukturu jednotnou Evropskou unii, dále začlenit Chartu základních práv do smluvního rámce. Chtěla Unii vtisknout demokratický charakter. Sloučením pozice Vysokého zmocněnce pro Společnou zahraniční a bezpečnostní spolupráci a komisaře pro vnější vztahy vytvářela nový post, a to jakéhosi ministra zahraničních věci. Rozhodování o zahraniční a bezpečnostní politice však ponechala na dosavadní bázi mezivládní spolupráce a v tomto směru neučinila žádný progresivní krok. Usilovala o větší soudržnost a identitu Unie, a proto jí chtěla přiznat právní subjektivitu, dále přesunout pilíř Policejní a justiční spolupráce v trestních věcech do Smlouvy o EU a vytvořit post stálého předsedy Evropské rady.

Přes to všechno by faktické změny ve fungování evropských struktur zřejmě nebyly nijak zásadní. Smlouva neměnila obsah evropské integrace, ale její formu. Pokračovala sice v trendu rozšiřování oblastí pro hlasování kvalifikovanou většinou v Radě ministrů, ale ve vysoce citlivých věcech, jako jsou reforma smluv, rozšíření, finanční záležitosti, sociální politika, většina agendy Společné zahraniční a bezpečnostní politiky, jakož i celá oblast bezpečnostní a obranné politiky, stále zachovávala jednomyslnost (Nugent 2010: 73). Jean Monnet chtěl, aby se jednou evropská integrace posunula od kvantity ke kvalitě. Ústavní smlouva, navzdory svému

názvu, takový posun nepředstavuje. A proto její význam pro federalismus nebyl tak velký, jak se na první pohled může zdát.

Kámen úrazu spočíval v něčem jiném. Smlouva měla značný symbolický význam. Otevřeně pracovala s termínem „ústava“ a dávala smluvní zakotvení symbolům Evropské unie v podobě hymny a vlajky. Pravě kvůli tomuto symbolickému významu přitáhla Smlouva o Ústavě pro Evropu pozornost ze strany všech obyvatel Unie, ať už šlo o přívržence integrace nebo o euroskeptiky (Nugent 2010: 73). Řada členských států kvůli tomu také zvolila ratifikaci prostřednictvím referenda (Nugent 2010: 78).

Nugent konstatuje, že obecně lze referendum ovládnout mnohem hůře než parlamentní hlasování. Občané mohou být problémem při hlasování dvěma způsoby. Buďto se záměrně vysloví proti názoru vlády, anebo vyjádří svůj názor na úplně jinou věc, než jaká je předmětem hlasováni. Obě tyto strategie ovlivnily ratifikační referenda ve Francii a Nizozemsku, jejichž výsledkem bylo jasné „ne“. Ve Španělsku se sice voliči v referendu vyslovili pro, nicméně volební účast byla velice nízká, pouze 42% (Nugent 2010: 74).

Důvody pro zamítavý postoj evropských voličů byly různé, například nepřijatelné právní zakotvení symbolů. Jindy s politikou na evropské úrovni ani nesouvisely, když voliči pouze vyjadřovali nespokojenost s domácí politikou, anebo byla příčinou zavádějící interpretace oponentů návrhu, například kvůli plánovanému vstupu Turecka do EU (Nugent 2010: 74).

Každopádně krach evropské ústavy znamenal další krizi Evropských společenství. Ta paralyzovala činnost Unie po dobu dvou let, během nichž evropští politici hledali možnosti, co s integrací dál (Nugent 2010: 74). Iniciativy na překonání této slepé uličky evropské integrace se chopilo Německo v době jeho předsednictví v prvním pololetí roku 2007, v čele s kancléřkou Angelou Merkel.

3.6 Lisabonská reformní smlouva – nastavení současné EU

24. a 25. března 2007 se v Berlíně konal summit Evropské rady. Summit byl příležitostí pro oslavy výročí 50 let od podpisu Římských smluv zakládajících Evropská společenství. Druhým, neméně důležitým bodem setkání byla snaha překlenout dlouhodobou krizi, která Unii zasáhla, a prolomit ledy po krachu projektu ústavní smlouvy. Nástrojem tohoto překlenutí se stala Berlínská deklarace.

Text deklarace neobsahuje žádné převratné změny či závazné formulace, v opačném případě by zřejmě nemohl být ani přijat. Jedinou formulací, která může závazně působit, je zmínka o dalším postupu reforem v tomto znění: „Proto jsme dnes, 50 let po podpisu římských smluv, jednotní v úsilí postavit do voleb do Evropského parlamentu v roce 2009 Evropskou unii na obnovený společný základ“ (Český rozhlas 2007).

Tím zavazujícím se jednoznačně stalo určení časového terminu, avšak ostatní obsah může být otázkou interpretace. A proto tato věta mohla teoreticky vyhovovat příznivcům mezivládního přístupu stejně jako federalistům. Pro většinu účastníků summitu ovšem znamenala závazek, aby do června 2009 byla přijata nová euroústava, ačkoli se tak s nejvyšší pravděpodobností nebude jmenovat. Zároveň bylo definitivně upuštěno od projektu jediné smlouvy nahrazující všechny dosavadní smluvní základy.

V červenci 2007 pak byla zahájena mezivládní konference s cílem sestavit reformní smlouvu (Nugent 2010: 77). Již v říjnu jednotlivé státy předběžně souhlasily s obsahem nového dokumentu, který posvětily i hlavy států a vlád na summitu 18. října 2007. V prosinci téhož roku se konal slavnostní podpisový akt a podle jeho místa získal dokument název Lisabonská (reformní) smlouva.

Lisabonská smlouva byla prezentována jako dostatečně odlišná od smlouvy ústavní, aby se, pokud možno, nemusela konat referenda. Jedinou zemí, ve které bylo lidové hlasování z vnitropolitických ústavních důvodů nevyhnutelné, bylo Irsko. V tomto referendu konaném v červnu 2008 voliči smlouvu odmítli. Vedle toho způsobily

zdržení ratifikace ještě další faktory, zejména čekání na rozsudek ústavního soudu v Německu, zda smlouva neporušuje německou ústavu, nebo prezidenti Kaczynski v Polsku a Klaus v Česku, kteří vyčkávali s podpisem domácích zákonů o ratifikaci až do poslední chvíle (Nugent 2010: 77).

Evropská unie poskytla Irsku řadu ústupků a ujištění a doufala v úspěšnější opakování referenda. I ostatní problémové státy si vynutily některé ústupky, například Velká Británie a Polsko si vyjednaly protokol poskytující výjimku ze závaznosti Listiny základních práv, k němuž se posléze připojila i Česka republika (Český rozhlas 2009).

Irové napodruhé smlouvu skutečně přijali v říjnu 2009, načež ratifikaci dokončil také polský i česky prezident. Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství vstoupila v platnost 1. prosince 2009, tj. půl roku po konání voleb do Evropského parlamentu. Časový závazek Berlínské deklarace tedy splněn nebyl, ale kýženého obnovení společného základu dosaženo do určité míry bylo. Progresivního vývoje směrem k evropské federaci však nikoliv.

Nugent konstatuje, že forma smlouvy se změnila z ústavní na reformní, ale věcný obsah zůstal v podstatě zachován (Nugent 2010: 80). Ale jak již bylo zmíněno výše, opatření ústavní smlouvy nebyly pro federální vývoj Evropské unie celkově nijak zásadní. Lisabon měl vytvořit smlouvu přijatelnější pro občany, uspokojit tlaky reprezentující národní a institucionální zájmy a uznat nové problémy ovlivňující politickou agendu. Hlavní rozdíly mezi Smlouvou o Ústavě pro Evropu a Lisabonskou smlouvou představují následující body, kdy Lisabonská smlouva:

- neruší a nenahrazuje předchozí smlouvy, místo toho je upravuje a doplňuje
- nezmiňuje v žádném ohledu výraz „ústava“ ani symboly Unie, přestože hymna, vlajka i měna jsou entity, jejichž reálnou existenci nemůže nikdo zpochybnit
- nezačleňuje Listinu základních práv, ta zůstává pouze slavnostně prohlášena předsedy evropských instituci z roku 2007

- upouští od záměru zavést nové názvy legislativních aktů („zákony“ jako nový termín pro nařízení, „rámcové zákony“ pro směrnice)
- namísto ministra zahraničních věcí ponechává nejvyšším reprezentantem Unie ve vnějších vztazích Vysokého zmocněnce pro zahraniční a bezpečnostní politiku
- upouští od záměru omezit počet členů Evropské komise na dvě třetiny počtu členských zemí (nejprve bylo toto opatřeni přijato, ale nakonec se Unie vrátila k původnímu uspořádání jeden komisař za každý členský stát ve snaze přesvědčit Iry, aby dokument ratifikovali)
- zavádí nové oblasti spolupráce na evropské úrovni, jako boj proti klimatickým změnám a energetickou politiku (Nugent 2010: 79).

Naopak v souladu s ústavním dokumentem i Lisabonská smlouva cílí na nutné reformy fungování Unie. Především se snaží zvýšit institucionální kapacitu Evropské rady vytvořením postu stálého předsedy, dále posílit zahraničně-politický profil Evropské unie sloučením postu Vysokého zmocněnce pro Společnou zahraniční a bezpečnostní politiku s komisařem pro vnější vztahy a vytvořením Evropské služby pro vnější činnost. Za další se snaží nahradit hlasovací systém v Radě ministrů jednodušším mechanismem, tedy systémem dvojí většiny a čelit problematice demokratického deficitu, zejména posílením Evropského parlamentu a vytvořením legislativní iniciativní procedury pro evropské občany (Nugent 2010: 80).

3.6.1 **Obsah a hodnocení Lisabonské smlouvy**

Smlouva pozměňuje Smlouvu o Evropské unii, jakož i Smlouvu zakládající Evropské společenství, kterou přejmenovává na Smlouvu o fungování Evropské unie. Fakticky ruší pilířovou strukturu a ve všech smlouvách nahrazuje slovo „Společenství“ slovem „Unie“. Takové opatření je pro federalismus pozitivním, i když pouze symbolickým, krokem. Agendu dosavadního třetího pilíře, spravedlnosti a vnitra,

přesouvá do Smlouvy o fungování EU a vytváří „Prostor svobody, bezpečnosti a práva“ (Parlamentní institut 2008).

Poprvé je Unii přiznána mezinárodně-právní subjektivita. Kompetence Unie jsou rozděleny do tří základních kategorií, a to výlučné, sdílené a doplňující. Aby bylo dosaženo evropské federace, musely by být do výlučné kompetence převedeny hlavně zahraniční a bezpečnostní politika, ale ve skutečnosti se jedná o oblasti téměř výhradně ekonomického charakteru: celní unie, stanovování pravidel hospodářské soutěže v rámci vnitřního trhu, měnová politika pro členské státy eurozóny, zachování biologických mořských zdrojů v rámci společné rybářské politiky a společná obchodní politika (Parlamentní institut 2008: čl. 3). Z tohoto výčtu je jasné, že Evropská unie i nadále postrádá některé významné kompetence typické pro federální zřízení, zejména společnou daňovou politiku, zahraniční a obrannou politiku.

Lisabonská smlouva rozšiřuje proceduru spolurozhodování, která se nově uplatňuje i v rámci zemědělské a rybářské politiky, strukturálních fondů a dopravy a přejmenovává ji na běžnou legislativní proceduru. Zjednodušuje rozpočtovou proceduru, ruší rozdíl mezi povinnými a nepovinnými výdaji a ustavuje Evropský parlament a Radu rovnocennými partnery v rozhodování o evropském rozpočtu (Nugent 2010: 81).

Dochází také k posílení institutu občanství, kdy občané Unie mají nyní právo, na základě jednoho milionu podpisů ve větším počtu členských států, vyzvat Komisi, aby podala legislativní návrh k vybrané záležitosti. Co se týče Komise, nominovaný předseda by měl odrážet výsledek voleb do EP a měl by být zvolen, na rozdíl od předchozího souhlasu, většinou členů Evropského parlamentu (Nugent 2010: 82).

Evropská rada si nově volí svého stálého předsedu prostřednictvím hlasování kvalifikovanou většinou na dva a půl roku. Mandát může být jednou prodloužen. Jakási personifikace Evropy by potenciálnímu federálnímu systému jistě nebyla na škodu. Problém je, že kromě toho, koho si nejvyšší zástupci členských států skutečně zvolili, tento předseda nemá mandát od evropských občanů ani od Evropského parlamentu. Tudíž možná reprezentuje Evropu, nikoli však evropsky lid.

Maximální velikost Evropského parlamentu byla stanovena na 750 poslanců a předsedu. V Radě ministrů dochází k podstatnému rozšíření hlasování kvalifikovanou většinou na čtyři desítky nových oblastí. Hlasovací systém absolutní většiny a vážených hlasů od roku 2014 nahradil systém tzv. dvojí většiny, pro rozhodnutí se musí vyslovit 55% států, které současně tvoří 65% populace Unie (Nugent 2010: 82).

Lisabon vytvořil nový post Vysokého zmocněnce Unie pro zahraniční a bezpečnostní politiku. Držitel této funkce předsedá Radě ministrů zahraničních věcí a současně je místopředsedou Evropské komise. Došlo tak k institucionálnímu propojení těchto orgánů v oblasti zahraničních věcí, které však nepředstavuje kvalitativní posun v rámci této politiky. Na pomoc Vysokému zmocněnci byla vytvořena Evropská služba pro vnější činnost.

Větší prostor je dán Evropské bezpečnostní a obranné politice. V této oblasti je vytvořen mechanismus stálé strukturované spolupráce pro státy, které chtějí spolupracovat těsněji v otázkách vojenství a obrany (Nugent 2010: 83). Spolupráce v těchto zásadních oblastech ale funguje i nadále na bázi mezivládní spolupráce a jednomyslnosti, případně dobrovolnosti. V tomto směru se Evropská unie k federálnímu systému nijak neposunula.

Lisabonská reformní smlouva je zatím posledním smluvním dokumentem Evropské unie, který vznikl jako substitut Smlouvy o Ústavě pro Evropu. Toto nahrazení dokládá tezi, že vývoj evropské integrace se někdy zpomalil, jindy zrychlil, ale nikdy nezařadil zpětný chod (Veber 2004: 375), třebaže to tak po krachu evropské ústavy mohlo vypadat.

Názory na hodnocení Lisabonu se značně liší (Nugent 2010: 80). Euroskeptici mají tendenci vnímat tento dokument s důrazem na obsažené nadnárodní změny a postupy, naopak pro podporovatele integrace ztělesňuje promarněnou příležitost pro skutečnou reformu, neboť přináší jen marginální úpravu fungování Unie.

Prozatím lze konstatovat, že Lisabonská smlouva je spíše „konsolidující nežli radikální dokument“ (Nugent 2010: 84). Neobsahuje žádné podněty k hlubší transformaci povahy Evropské unie a žádné fundamentální vyzdvižení

institucionálních struktur ani žádné velké rozšíření jejich kompetencí. A v oblasti fundamentální pro vznik federálního systému, jako je společná zahraniční a obranná politika, už vůbec ne. V porovnání se změnami Jednotného evropského aktu nebo Maastrichtské smlouvy je význam Lisabonu pro fungování Unie mnohem menši. Jednotný evropský akt i Maastricht totiž položily základy pro výrazné rozšíření politik a nové rozhodovací procedury, takže měly více průlomový charakter.

To, co Lisabonská smlouva skutečně přinesla, při pohledu na obsah reformní smlouvy, jakož i rozdíly mezi ní a smlouvou ústavní, byla pouze změna formy, nikoli změna obsahu. Evropská ústava i Lisabonská smlouva představují pro evropský federalismus paradoxně velké zklamání. Jako by tyto dokumenty snad ani nebyly výsledkem působení federalistických sil, ale pouze důsledkem setrvačnosti evropského integračního procesu. Anebo došlo k fatálnímu selhání federalistických sil a strategií.

Důvodem tohoto selhání není jen to, že ústavní dokument nebyl přijat, ale skutečnost, že změny, které přinášel, nebyly pro federální směřování Unie nijak zásadní. A jejich zmírnění, ke kterému ještě došlo v podobě Lisabonské reformní smlouvy, neznamenaly ani ten nejmenší pokrok. Kdyby se bývaly federalistické síly při vytváření návrhu evropské ústavy vice prosadily, třebaže by takový návrh byl bezpochyby odmítnut, v důsledku by si tím připravily mnohem lepší vyjednávací pozice pro další kolo. Následně by jistě bylo dosaženo nějakého kompromisu, který by sice představoval méně než původní vize, ale na druhou stranu více, než bylo nakonec v Lisabonu dosaženo.

4. Závěr

V průběhu evropské integrace zažil federalismus asi největší rozmach ve čtyřicátých a padesátých letech 20. století. Nezpochybnitelný přínos této teorie spočívá především v poskytnutí prvotního impulzu ke vzniku sektorové integrace. Ještě během padesátých let však federalismus ustupuje do pozadí, neboť pozici dominantní integrační teorie, tedy alespoň do poloviny šedesátých let, přebírá neofunkcionalismus.

Přesto se „federalistické pojetí integračního procesu jako kombinace ústřední vlády a členských států se silnými pravomocemi“ (Kratochvíl 2008: 50-51) nejen udrželo, ale dokonce se znovu projevilo, a projevuje se i nadále. V osmdesátých letech v souvislosti s federalistickou iniciativou Evropského parlamentu a jeho Návrhem Smlouvy zakládajícím Evropskou unii. V devadesátých letech transformací Společenství v Evropskou unii a rostoucím důrazem na politickou integraci, tedy vznikem Společné zahraniční a bezpečnostní politiky a spoluprací v oblasti vnitra a justice. A v první dekádě 21. století debatou o ústavě pro Evropu a institucionální reformě.

Na základě předchozích kapitol považuji za federalistické kroky v průběhu evropské integrace všechna opatření, která nějakým způsobem posílila nadnárodní charakter ES/EU, ať už to bylo formou smluvních dokumentů anebo iniciativami, které posilování nadnárodní dimenze alespoň prosazovaly.

Podstatou integračního procesu podle teorie federalismu je spojování dříve nezávislých jednotek, které se vyznačují na straně jedné rozdílnými identitami, prioritami a charakteristikami, a na straně druhé určitými sdílenými zájmy, do nějakého více či méně centralizovaného svazku.

V rámci vytvořeného svazku se určité rozhodovací kompetence dobrovolně přesouvají na vyšší, nadnárodní úroveň. Ideálně až na úroveň evropské federace. Podstatou federalismu je totiž distribuce moci mezi konstitutivní jednotky a centrální úroveň. Celkový politický systém pak funguje na základě kombinace vlastních a

sdílených pravidel. Vlastní pravidla mají členské státy EU v oblastech, kde si ponechaly výlučnou rozhodovací pravomoc. Naopak v oblastech, kde tuto pravomoc delegovaly na Evropskou unii, sdílejí pravidla, která produkuji její orgány a které platí ve všech členských státech stejně.

Tradičním tématem evropského federalismu byla snaha zajistit bezpečnost a mír mezi národy a odstranit nacionalismus, ovšem v současné době toto téma není nejaktuálnější. Náplň teoretické debaty nově představuje spíše analýza vzniku federálních forem vlády a nahrazení tradičních kategorií. Teoretici zkoumají, zda z Evropské unie vzniká nějaký federální politický systém, případně je-li tento systém porovnatelný s jinými existujícími formami federálního uspořádání.

Většina autorů následně konstatuje, že evropský federalismus v praxi se více podobá kontinentálnímu modelu federalismu než modelu anglosaskému. Přesto ani model kontinentální není v plném souladu s vývojem evropské integrace směrem ke vzniku evropské federace. Průběh evropské integrace totiž popírá tvrzení, že každý federalismus vede k federaci. Při pohledu na současný stav Evropské unie bych se tedy přikláněl k názoru Ingeborga Tömmela, který tvrdí, že Evropská unie má určité principy a znaky blízké federalismu, ovšem nevyskytují se u ní vlastnosti, které jsou u jiných federací běžné. Označuje jí tedy za federaci *sui genesis* (Tömmel 2011: 42).

Pokud se pozastavíme u problematiky evropské ústavy, mohli jsme si povšimnout, že dokument, jehož název skloňoval termín „ústava“, se však opravdové ústavě podobal jen vzdáleně, a to například odkazem na symboly Evropské unie a nakonec ani nebyl evropskou veřejností přijat. Psaná ústava, zakotvující dělbu moci a kompetencí mezi politickým centrem a konstitutivními jednotkami, je skutečně jedním ze základních prvků federálních systémů, který Evropské unii chybí. Mohli bychom však namítat, že díky zakládajícím mezinárodním smlouvám má Evropská unie svůj vlastní, specifický ústavní pořádek a tudíž není třeba, aby měla klasickou ústavu. Máme tedy jakýsi zvláštní druh federalismu, evropský federalismus, který se vyznačuje zvláštním druhem ústavního pořádku, založeném na mezinárodních

smlouvách, tedy zakládajících smlouvách, a který funguje na základě specifických mechanismů i bez federace jako takové.

V průběhu evropské integrace lze identifikovat různé projevy federalismu, které byly někdy významné, jindy méně významné, někdy průlomové a jindy jen potvrzující započatý trend. Zřejmě největší a nejdlouhodobější přínos federalistické teorie pro praxi evropského integračního procesu spočívá v cyklickém udílení integračních impulzů. Tímto se dostáváme k námi položené, výzkumné otázce: „Do jaké kategorie, na škále federativních politických uspořádání, lze ES/EU zařadit v jejich jednotlivých vývojových etapách?“

K odpovědi na tuto otázku nám poslouží klasifikace politických uskupení podle stupně federalismu od Daniela J. Elazara, která byla popsána již v teoretické části práce. Hned na začátku je však nutné si uvědomit, že stupeň federalismu v jednotlivých fázích integračního procesu, tak, jak byly rozděleny, nebude přesně zapadat do Elazarovi klasifikace. Je to způsobeno za prvé tím, že Elazarova klasifikace je jen značně omezená a za druhé tím, že evropská integrace je natolik osobitým a svébytným procesem, že jednoduše nezapadá do klasických konceptů. Pro zodpovězení výzkumné otázky se tedy zaměříme na projevy federalismu v jednotlivých obdobích a budeme se snažit tyto projevy přiřadit k stupni federalismu, který mu nejvíce anebo alespoň z části odpovídá.

První zkoumané období evropské integrace je do poloviny šedesátých let. Toto období se neslo ve smyslu vytváření institucionální struktury a nastavení mechanismů fungování. Až do Římských smluv se integrace ubírala podle federalistické vize, následně federalismus ustoupil do pozadí a byl nahrazen neofunkcionalismem a následně byl ještě více upozaděn ve druhé polovině šedesátých let. Nicméně toto období přineslo mnoho federalistických impulzů a za nejdůležitější mezník dnes považujeme vznik sektorové integrace v padesátých letech a založení evropských společenství ESUO, EHS a EUROATOM. V tomto období se i přes značné federalistické impulzy ještě nedá hovořit o tom, že by evropská společenství splňovala kritéria pro konfederaci nebo snad federaci. Ačkoli zde byly teoretické znaky nadnárodního

principu fungování, byl tento princip bez realizace skutečné nadnárodní politiky. Proto se mi zdá vhodné označit toto období evropské integrace jako blízké stupni federalistického vývoje „liga“. Jedná se o svaz nezávislých jednotek, které se spojily za účelem plnění určitého účelu. Tento účel se pak nejčastěji spravuje skrze společnou vládu či sekretariát.

Druhým zkoumaným časovým úsekem vývoje integrace je období do zavedení přímých voleb Evropského parlamentu. Na začátku sedmdesátých let došlo ke změně financování ES, kdy se rozpočtové příjmy Společenství staly nezávislé na vůli členských států. Silný federalistický impuls v tomto období představovala Tindemansova zpráva a Zpráva tří moudrých, avšak k jejich realizaci nedošlo. Nicméně k posunu přeci jen došlo, když vznikla Evropská rada, která ačkoli fungovala na mezivládním principu, svým působením nijak neoslabovala princip nadnárodní. Zřejmě nejdůležitějším federalistickým úspěchem v této době však bylo zavedení přímých voleb do Evropského parlamentu, čímž došlo k posílení legitimity a legislativní role Evropského parlamentu. Ovšem nebyla zde zmínka o tom, že by případná evropská vláda byla tomuto parlamentu odpovědná. Další problém byl, že pokud by mělo dojít k naplnění federalistické vize, potřeboval by Evropský parlament protějšek v podobě druhé, horní komory. Tuto funkci by teoreticky mohla zastávat Evropská rada, avšak k tomuto nedošlo. V tomto období tedy vidíme jistý posun ve smyslu federalistických myšlenek, proto bychom toto období mohli na federalistické stupnici umístit mezi ligu a konfederaci.

Podepsání Jednotného evropského aktu je mezníkem pro třetí zkoumané období. Ovšem ještě na začátku osmdesátých let byl sjednocovací proces ve fázi stagnace. K jeho nastartování došlo po příchodu J. Delorse do čela Komise. Důležitou osobou tohoto období je A. Spinelli a jeho návrh na reformu Římských smluv, v rámci něhož chtěl posílení pravomocí EP, který se měl posunout do role skutečného zákonodárného orgánu, Komise se pak měla stát skutečným centrem výkonné moci. Tento návrh byl ovšem prozatím příliš smělý a nebyl přijat. V druhé polovině osmdesátých let však došlo k podepsání Jednotného evropského aktu. Tato smlouva

přinesla změnu v oblasti institucionálních vztahů, ale i nové cíle. Jednotný evropský akt pomohl odblokování integračního procesu v oblasti vnitřního trhu a posílil roli evropské parlamentu, ten během následujících let získal významnou roli v souvislosti s rozpočtem, legislativním procesem a ovlivňováním Komise. Pokud bychom tedy měli toto období zařadit do Elazarovi klasifikace, jako nejvhodnější se zdá konfederace. A ačkoli Evropská společenství nevykazují po podpisu Jednotného evropského aktu všechny typické znaky pro konfederaci, zdá se toto zařazení jako nejpřijatelnější.

Čtvrtým zkoumaným obdobím je úsek evropské integrace mezi Maastrichtskou smlouvou a Smlouvou o Ústavě pro Evropu. Maastrichtská smlouva vytvořila novou politickou a zároveň hospodářskou strukturu, která sestávala ze tří pilířů – Evropskou unii. Znamenala posun směrem k nadnárodnímu charakteru Společenství, a to především ve svém prvním pilíři. Na druhou stranu separovala oblast zahraniční a bezpečnostní politiky a oblast justice a vnitra, které ponechala na mezivládních principech fungování. Krátce po přijetí Maastrichtské smlouvy však již započala diskuze nad její revizí, výsledkem je pak přijetí Amsterodamské smlouvy a Smlouvy z Nice, přičemž Amsterodamská smlouva byla z pohledu federalistů zklamáním. Podobně tak i Smlouva z Nice, která v podstatě pouze reflektovala budoucí rozšíření Unie, čemuž se snažila přizpůsobit institucionální strukturu a mechanismy rozhodování. Dále tu byla Smlouva o Ústavě pro Evropu, která měla ambice stát se všezahrnujícím dokumentem evropské integrace a nahradit Evropská společenství, spolu s pilířovou strukturou, jednotnou Evropskou unií. Smlouva však fakticky neměnila obsah evropské integrace, ale pouze její formu. Významná však byla proto, že otevřeně pracovala s termínem „ústava“ a dávala smluvní zakotvení symbolům Evropské unie. Tato Smlouva nicméně zkrachovala a způsobila paralýzu činnosti Unie na další dva roky. Přejdeme-li k samotnému zařazení tohoto období do Elazarovi klasifikace, dojdeme k závěru, že vhodné by bylo toto období umístit mezi konfederaci a kvazifederaci.

Posledním zkoumaným obdobím je situace po přijetí Lisabonské smlouvy. Smlouva pozměňuje Smlouvu o Evropské unii, stejně tak jako i Smlouvu zakládající

Evropské společenství, kterou přejmenovává na Smlouvu o fungování Evropské unie. Smlouva fakticky ruší pilířovou strukturu a ve všech smlouvách nahrazuje slovo „Společenství“ slovem „Unie“. Pro federalismus jsou taková opatření pozitivní, avšak pouze symbolická. Poprvé je však Unii přiznána mezinárodně-právní subjektivita. Lisabonská smlouva je dokumentem, který má spíše konsolidující, nežli radikální charakter a neobsahuje žádné významnější podněty k transformaci povahy Evropské unie. Pro federální směřování Evropské unie tak tento dokument nemá přílišný význam, ač jistými kroky přispěl k nadnárodnímu charakteru fungování. Budeme-li tedy chtít toto období zařadit do klasifikace, nejvhodnější se zdá kategorie kvazifederace.

Na závěr by bylo jistě zajímavé zaměřit se ještě na dva důležité koncepty v rámci federalistické integrační teorie. Těmi jsou, již v teoretické části práce popsané, Monnetův gradualismus a Spinelliho konstitucionalismus. Obě tyto metody usilují o vznik evropské federace, ovšem obě také prosazují odlišný způsob jejího dosažení.

Vývoj evropské integrace, který byl výše popsán dokazuje, že sjednocovací proces postupuje od padesátých let 20. století téměř výhradně podle Monnetovy metody. Veškeré pokusy vytvořit evropskou federaci podle Spinelliho metody byly neúspěšné, ať už šlo o iniciativu samotného Spinelliho z roku 1984 nebo ambiciózní projekt evropské ústavy o dvacet let později.

Od devadesátých let se charakter evropské integrace poněkud proměnil. Souvisí to obecně s celkovou proměnou vnějšího i vnitřního kontextu ES/EU. Vnější kontext se změnil zejména v návaznosti na konec bipolárního uspořádání, pád komunismu, propuknutí nových válečných konfliktů a začátek globalizačních procesů. Vnitřní kontext reflektoval především přípravy na rozšíření v podobě reforem evropských institucí a rozhodovacích procedur anebo alespoň v podobě úsilí o tyto reformy. Nejprve se z EU-12 stala EU-15 a ještě v průběhu devadesátých let se o členství začala ucházet desítka nových evropských demokracií. To vše představovalo pro evropské společenství velkou výzvu.

Lze tedy konstatovat, že minimálně do devadesátých let evropská integrace jednoznačně postupovala podle Monnetovy metody, a to v postupných kumulativních krocích, kdy základní evropské smlouvy zpravidla potvrzovaly příslušnou praxi, která byla nejprve testována, postupně zaváděna, a pak oficiálně ukotvena. Ale v devadesátých letech byly přijímány smlouvy tak rychle, že ještě nemohl být zohledněn ani důsledek smluv předchozích. Mohlo by se tedy zdát, že od devadesátých let se integrační proces vyvíjel podle Spinelliho metody. Nebylo tomu ovšem tak, protože nebyla splněna podmínka svolání ústavodárného shromáždění a přijetí Ústavy. A navíc, po téměř půl století fungování evropských struktur a jejich postupného vývoje nelze pokus přijmout ústavní dokument chápat jako projev Spinelliho radikálního federalismu.

Při pohledu na institucionální vývoj ES/EU se nedá jasně říci, že by se tento vývoj odvíjel plně podle Monnetovy metody, nicméně jeho gradualismus byl skutečnému vývoji blíže než Spinelliho konstitucionalismus.

5. Seznam použité literatury a zdrojů:

BALÍK, S. – BALÍK, S. ml. (2005). Právní dějiny evropských zemí a USA: (stručný nástin). 3., rozš. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk.

BOOKER, Ch. - NORTH, R. (2006). Skryté dějiny evropské integrace od roku 1918 až do současnosti. Brno: Barrister & Principal.

BURGESS, M. (2007). Federalism and Federation, In: Cini, M. European Union Politics. Oxford: Oxford University Press. 2. vydání, s. 69-84.

BURGESS, M. (2000). Federalism and European Union: The Building of Europe, 1950–2000. London: Routledge.

BURGESS, M. (1996). Introduction: Federalism and Building the European Union. Publius 26 (4), s. 1–15.

COUDENHOVE-KALERGI, R. (1993). Pan-Evropa. Praha: Panevropa.

ČESKÝ ROZHLAS. (2007). Berlínská deklarace.
Dostupné na: http://www.rozhlas.cz/zpravy/zahranici/_zprava/331560 (16.4.2016)

ČESKY ROZHLAS. (2009). Unie splnila Česku podmínku k Lisabonské smlouvě.
Dostupné na: http://www.rozhlas.cz/zpravy/evropskaunie/_zprava/651539 (17.4.2016)

DOSENRODE, S. (2007). Approaching European Federation? Ashgate.

ELAZAR, D. J. (1995). Federalism: An Overview. Pretoria: HSRC.

ELAZAR, D. J. (1988). The American constitutional tradition. Lincoln: University of Nebraska Press, s. 23–32.

EUROSKOP. Smlouva o Evropské unii. Dostupné na: http://www.euroskop.cz/gallery/2/760-smlouva_o_eu.pdf (16.4.2016)

FIALA, P. (2007). Evropský mezičas. Brno: Barrister & Principal.

FIALA, P. – PITROVÁ, M. (2009). Evropská unie. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury.

FIALA, P. – PITROVÁ, M. (2003). Evropská unie. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury.

KÖNIG, P. - LACINA, L. - PŘENOSIL, J. (2007). Učebnice evropské integrace. 2. aktualizované vydáni. Brno: Barrister & Principal.

KRATOCHVÍL, P. (2008). Teorie evropské integrace. Praha: Portál.

KUKLÍK, J. – PETRÁŠ, R. (2007). Nadnárodní integrace v Evropě. Luzern: AVENIRA Stiftung.

LAURSEN, F. (2011). Federalism: From Classical Theory to Modern Day Practice in the EU and Other Polities. In: Laursen, F. (ed.), The EU and Federalism: Polities and Policies Compared. Farnham: Ashgate publishing company. s. 3–26.

MCKESSON, J. A. (1952). The Schuman Plan, in: Political Science Quarterly, Vol. 67, No. 1, s. 18-35.

MORAVCSIK, A. (1998). The Choice for Europe. Social Purpose & State Power from Messina to Maastricht. Ithaca, New York: Cornell University Press.

NUGENT, N. (2010). The Government and Politics of the European Union. 7. vydáni. Basingstoke: Pagrave.

PARLAMENTNÍ INSTITUT. (2008). Smlouva o fungování Evropské unie. Dostupné na: https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=20555 (17.4.2016)

PINDER, J. (1985–1986). European Community and nation state: a case for a neofederalism? International Affairs. Royal Institute of International Affairs 1944-. 62 (1), s. 41–54.

PINDER, J. (1991). European Community. The Building of a Union. Oxford: Oxford University Press.

PLECHANOVOVÁ, B. (2004). Institucionální vývoj Evropské unie. Od Maastrichtské smlouvy k východnímu rozšíření. Praha: Karolinum.

ROSAMOND, B. (2000). Theories of European Integration. New York: Palgrave.

SPINELLI, A. – ROSSI, E. (1944). Ventotene manifesto. London: Federal Trust for Education and Research.

SPINELLI, A. (1983). Towards the European Union. Florence: European University Institute.

TÖMMEL, I. (2011). The European Union – A Federation Sui Generis? In: Laursen, F. (ed.), The EU and Federalism: Polities and Policies Compared. Farnham: Ashgate Publishing Company. s. 41–56.

VEBER, V. (2004). Dějiny sjednocené Evropy. Od antických počátků až do současnosti. Praha: Nakladatelství Lidové noviny.

ZBÍRAL, R. (2007). Institucionální rámec Evropské unie. Právně-politologický pohled. Praha: Linde.

6. Resumé:

The main theme of this final study is The European Union as a federal political system. The first part of this study discusses federalism as a theoretical concept. In this part, there are introduced the two main concepts of the european integration by the two lead authors of this theme – Jean Monnet and Altiero Spinelli. This part also contains a classification of political groups according to the degree of federalism by Daniel J. Elazar.

The second part focuses on practice and deals with the course of the European integration – from its very beginning in the 1950s, through the whole second half of the 20th century, up to the current development which has culminated with adoption and implementation of the Lisbon Treaty. The conclusion of the study summarizes all issues and answers the question posed at the beginning of the work