

Reforma Rady EU podle Lisabonské smlouvy

Abstrakt:

Lisabonská smlouva uvedla v život institucionální reformu Evropské unie, jež vznikala již od svolání Konventu o budoucnosti EU v roce 2002. Tato stať shrnuje a stručně hodnotí hlavní změny, kterými prošla Rada Evropské unie jako ztělesnění mezivládního konstitutivního principu EU a které ovlivnily její postavení v institucionální architektuře Unie i vnitřní fungování. Zvláštní pozornost je věnována dvěma zásadním reformám, jejichž cílem bylo zefektivnění její činnosti: plánovanému zavedení nové definice kvalifikované většiny a reformě systému předsednictví. Prozatímní bilance reformy je smíšená: zatímco některé změny mohou skutečně přispět k efektivitě, ale i transparentnosti fungování Rady, jiné v sobě nesou zřetelná rizika a efekt ostatních, pokud jejich implementace nebyla přímo odložena, zůstává otevřený.

Klíčová slova:

Rada EU, Lisabonská smlouva, předsednictví, rozhodování kvalifikovanou většinou, Niceská smlouva, reforma, vládnutí

Vstup Lisabonské smlouvy v platnost v prosinci 2009 završil bezmála celé desetiletí trvající snahu Evropské unie o revizi „provizorní“ Smlouvy z Nice.¹ Jedním z hlavních cílů této obtížně se rodící reformy zakládajících smluv bylo podle Laekenské deklarace Evropské rady z prosince 2001 (vedle zpřesnění dělby kompetencí mezi EU a členské země a zjednodušení smluvního rámce Unie) i pokračování Niceskou smlouvou nedokončené institucionální reformy. Tento požadavek byl považován za obzvlášť naléhavý vzhledem k obavám z možné paralýzy rozhodovacích mechanismů Unie po jejím východním rozšíření v roce 2004. Laekenská deklarace formuluje tři základní cíle zamýšlené institucionální reformy – fungování unijních institucí by v budoucnu mělo být demokratičtější, transparentnější a efektivnější.² Tato stať shrnuje a stručně hodnotí tu část institucionální reformy EU, která se dotkla fungování Rady Evropské unie a jejího postavení v institucionální architektuře EU, především změny v systému předsednictví a novou definici kvalifikované většiny (Qualified Majority

¹ Novou, „hlubší a širší debatu o budoucnosti Evropské unie“ zahájila v prosinci 2000 deklarace Evropské rady připojená přímo k právě přijímané Smlouvě z Nice (Prohlášení č. 23 o budoucnosti Unie).

² European Council, Laeken 14–15 December 2001, Presidency Conclusions. Annex I – Laeken Declaration on the future of the European Union. Dostupné z http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/68827.pdf (11. 11. 2010).

Voting, QMV). Měřítkem pro hodnocení těchto změn jsou jednak výše uvedená laická kritéria (demokratičnost, efektivita, v dílčích aspektech transparentnost), jednak jejich dlouhodobá udržitelnost (jedna z hlavních ambicí tvůrců původního návrhu Smlouvy o Ústavě pro Evropu).

Text je členěn do čtyř částí. První část nastiňuje postavení Rady v institucionální struktuře Evropské unie. Druhá shrnuje změny, kterými Rada prošla od přijetí Niceské smlouvy v roce 2000, a na které Lisabonská smlouva navazuje. Třetí část podrobněji rozebírá reformy obsažené v Lisabonské smlouvě; závěrečná čtvrtá část nabízí jejich prozatímní zhodnocení a výhled do budoucna.

1. Postavení Rady v institucionální architektuře EU

Rada Evropské unie (dříve Rada ministrů)³ zastupuje na úrovni Evropské unie zájmy členských států. Rada je kolegiem zástupců národních vlád, její funkce v institucionálním systému EU je však nejen exekutivní, ale také a zejména legislativní. O zákonodárné pravomoci (přijímání aktů tzv. sekundárního práva EU) se Rada dělí s Evropským parlamentem (EP). Rada je nestálý orgán, který se v závislosti na projednávané agendě schází na ministerské úrovni v celkem deseti různých formacích. Ministerská jednání však představují – po ustavení Evropské rady jako zcela samostatného orgánu – pouze vrchol pomyslné pyramidy Rady. Nižší patra její hierarchie tvoří téměř 200 pracovních skupin na expertní úrovni⁴ a specializované přípravné výbory, klíčovým mezičlánkem je Výbor stálých zástupců (COREPER). Tato formace, složená z velvyslanců členských zemí při EU, je již spíše politickou platformou⁵ a představuje určitý filtr návrhů směřujících na jednání ministerských rad, čímž výrazně zefektivňuje jejich fungování. Organizační a administrativní podporu včetně tlumočnických a právních služeb poskytuje Radě její Generální sekretariát, který je menší obdobou úřednického a expertního aparátu Komise (Sekretariát má přibližně 3 500 zaměstnanců, Komise okolo 25 000). Klíčovým institutem Rady je předsednictví, které odpovídá za řízení její činnosti a tvorbu politických priorit, vede vyjednávání na všech

³ Pro systematictější uvedení do problematiky Rady, jejího fungování a postavení v institucionální architektuře EU viz např. HAYES-RENSHAW, F. a WALLACE, H. *The Council of Ministers*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2006 (2nd edition), s. 1–30.

⁴ Srovnej Council Secretariat, *List of Council preparatory bodies*, 11 February 2010, dostupné z <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st05/st05869-re01.en10.pdf>. Celkem se ročně koná okolo 4 000 zasedání pracovních skupin – ZBÍRAL, R. *Teorie a praxe vyjednávání v Radě Evropské unie*, Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 44.

⁵ ŠLOSARČÍK, I. *Politický a právní systém evropské integrace*. Praha: Institut pro evropskou politiku EUROPEUM, 2005, s. 36. COREPER se v závislosti na projednávané agendě schází ve dvou konfiguracích složených z velvyslanců členských zemí (pro oblasti zahraniční a bezpečnostní politiky, institucionální otázky, otázky s politickými či rozpočtovými implikacemi, tzv. COREPER II) nebo jejich zástupců (ostatní oblasti; tzv. COREPER I).

úrovních s výjimkou Rady pro zahraniční věci a reprezentuje Radu ve vztahu k ostatním orgánům EU i navenek. I po přijetí Lisabonské smlouvy platí, že s výjimkou specifických formací, jako je právě Rada pro zahraniční vztahy nebo Euroskupina, předsednictví rotuje mezi členskými státy Unie v pravidelných šestiměsíčních cyklech.⁶

Od počátků integračního procesu v padesátých letech vznikalo Evropské společenství na půdorysu dvou konstitutivních principů, nadnárodního a mezivládního, a dvou pivotních institucí, Rady a Komise. Zatímco Komise v tomto vztahu představovala ztělesnění nadnárodního principu a strážkyni zájmů společenství jako celku, Rada byla vyjádřením principu mezivládního, fórem pro artikulaci zájmů jednotlivých členských států a zároveň reprezentantem zájmů členských zemí vůči nadnárodním institucím. Od konce sedmdesátých let (zavedení nových rozpočtových pravidel, přímých voleb do EP, rozšiřování jeho legislativních pravomocí) tuto dvojici postupně doplnil i Evropský parlament. V dominantní ústavní filosofii evropské integrace je Parlament reprezentant vůle občanů členských států, a tedy i zdroj přímé legitimacy společenství. V době vzniku Evropské unie (Maastrichtská smlouva vstoupila v platnost v roce 1993) byl již tento trojúhelník hlavních institucí EU, Rada – Komise – Parlament, plně dotvořen.

Postavení Rady v jednotlivých pilířích maastrichtské institucionální architektury Unie se lišilo. V prvním, komunitárním pilíři⁷ (vnitřní trh a podpůrné politiky, hospodářská a měnová unie) byla mezi Komisí a Radou zachována dřívější rovnováha. Komisi příslušela výlučná legislativní iniciativa a administrativní pravomoci, Radě schvalování sekundárních norem unijní legislativy. Na její úkor však dále posílil Parlament, který po zavedení spolurozhodovací procedury dosáhl v příslušných oblastech při legislativním procesu rovnoprávného postavení s Radou. Naopak v obou mezivládních pilířích Unie (společná zahraniční a bezpečnostní politika, SZBP, a spolupráce v oblasti justice a vnitřních věcí) byla Rada spolu s Evropskou radou, která v té době fakticky tvořila nejvyšší úroveň její hierarchie, jednoznačně dominantním orgánem. Právně předkládat návrhy disponovaly i členské státy, tedy členové Rady, a rozhodování bylo zcela v její kompetenci Rady (Parlament měl v zásadě pouze právo být informován), navíc nepodléhalo přezkumu Evropským soudním dvorem. Spolu s rozvojem obou mezivládních pilířů vzrůstala i výkonná role Rady a především Generálního sekretariátu (v jeho rámci např. působil Vysoký představitel pro SZBP a výbory pro řízení Evropské bezpečnostní a obranné politiky).⁸ Lisabonská smlouva sice pilířovou struktu-

⁶ Blíže o předsednictví v Radě před Lisabonskou smlouvou viz KANIOK, P. *Předsednictví Rady EU: příběh půlstoletí*, Brno: Masarykova univerzita, 2008 nebo TALLBERG, J. *Leadership and Negotiation in the European Union*, Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

⁷ Pro institucionální výstavbu EU se používala metafora antického chrámu, tři hlavní oblasti její činnosti byly označovány jako tři „pilíře“.

⁸ Hayes-Renshaw a Wallace, s. 11 a 25.

ru Unie formálně zrušila, postavení Rady v institucionální architektuře EU však s jejím vstupem v platnost zásadní změny nedoznalo: rovnováha mezi Komisí a Radou v bývalém prvním pilíři zůstala v zásadě nedotčena, mezivládní charakter SZBP zůstal v nové smlouvě zachován a komunitarizace třetího pilíře představuje dokončením trendu započatého již Amsterdamskou smlouvou. Na první pohled podstatnou inovaci představuje osamostatnění Evropské rady, avšak vzhledem ke společnému zázemí obou orgánů v Generálním sekretariátu se i přes odlišný formát jejich předsednictví zdá, že jde spíše o změnu uvnitř mezivládního prvku Unie představovaného oběma radami (především o přesměrování logiky rozhodovacího procesu ze „zdola nahoru“ na „shora dolů“)⁹ než o zásadní změnu „trojúhelníkového“ půdorysu institucionální výstavby EU.

Rada je tedy „osou rozhodovacích a legislativních procesů v Evropské unii“¹⁰, je však součástí velmi komplikovaného přediiva vazeb mezi unijními institucemi, charakterizovaných spoluprací i rivalitou a jen zřídka může jednat osamoceně. Protože Rada reprezentuje zájmy členských států, její politická odpovědnost není směřována k jinému orgánu EU, ale (alespoň teoreticky) skrze její jednotlivé členy – ministry národních vlád, k politickým institucím členských zemí. Jako platforma prostředkující mezi zájmy jednotlivých států, jejíž postoje jsou často obtížně nalezeným názorovým průnikem 27 zemí, není Rada sama o sobě zpravidla s to vystupovat jako unitární aktér (tak jako např. Komise).¹¹ Aby mohla Unii poskytovat potřebné vedení, vytváří si Rada druhotné institucionální nástroje, jako je například předsednictví či vysoký představitel pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, a zároveň část svých exekutivních pravomocí deleguje na jiné aktéry či instituce, především Komisi.¹² Skutečnost, že Rada z obou konstitutivních principů Evropské unie představuje ten mezivládní, však nutně neznamená, že je vždy pomyslnou brzdou integračního procesu: i ona, jak připomínají Hayes-Reshawová a Wallaceová, „ztělesňuje smysl [svých členů] pro společný cíl, společné závazky a společné ideje“.¹³

⁹ Joint Study CEPS, EGMONT and EPC, *The Treaty of Lisbon: A Second Look at the Institutional Innovations*, 2010, s. 69.

¹⁰ Hayes-Renshaw a Wallace, s. 321.

¹¹ To se projevuje např. během mezivládních konferencí (Intergovernmental Conference, IGC), kdy Rada představuje platformu, na níž jednání o novelizaci zakládajících smluv probíhají, avšak na rozdíl od Komise či Parlamentu není sama jejich aktérem. Institucionální zájmy Rady však v tomto případě efektivně zastupuje Generální sekretariát, který typicky poskytuje IGC organizačně-technické (pomáhá předsednictví s koordinací konference, zajišťuje administrativní servis, odpovídá za konečnou redakci textu smluv) a často i diplomaticko-politické (vypracovává podklady pro jednání konference, formuluje kompromisní návrhy) zázemí. BEACH, Derek, *The Dynamics of European integration. Why and when EU institutions matter?* Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005.

¹² Srovnej TÖMMEL, I. *The Treaty of Lisbon – a step towards enhancing the leadership in the EU?*, Paper presented at the EUSA Conference, Los Angeles, April 2009, dostupné z http://euce.org/eusa2009/papers/toemmel_09F.pdf, s. 11.

¹³ Hayes-Renshaw a Wallace, s. 3.

3. Vývoj Rady od Niceské smlouvy

Niceská definice QMV

Při přijímání sekundárních norem se v Radě uplatňují dva odlišné formáty rozhodování: jednomyslnost a většinové hlasování. Každá reforma zakládajících smluv, počínaje Jednotným evropským aktem (1987),¹⁴ přitom rozšiřovala počet oblastí, v nichž Rada rozhodovala kvalifikovanou většinou. Postupně byla jednomyslnost především s ohledem na nezbytnost zachovat akceschopnost Rady při narůstajícím počtu jejích členů – v tomto formátu může přijetí určitého rozhodnutí zablokovat nesouhlas jediného státu – omezena na oba mezivládní pilíře EU a na ty oblasti prvního pilíře, v nichž členské státy nebyly ochotny vzdát se práva veta (např. daně, některé kapitoly sociální politiky aj.). Po přijetí Niceské smlouvy se tak počet právních základů prvního pilíře v nichž bylo zachováno jednomyslné rozhodování, snížil oproti Amsterdamské smlouvě z 58 na 38 z celkových 153.¹⁵ Byl-li tento posun zcela logický, nová definice kvalifikované většiny, zavedená Niceskou smlouvou, se ukázala být velmi problematickou.

Niceská smlouva nahradila dosavadní systém váženého hlasování, v němž byl každému členskému státu přidělen počet hlasů v závislosti na počtu jeho obyvatel podle zásady degresivní proporcionality¹⁶ a který v přepočtu hlasovací síly na obyvatele zvýhodňoval menší členské země na úkor nejlidnatějších, systémem tzv. trojí většiny, jehož cílem bylo dosavadní znevýhodnění velkých států zmírnit. Jak ukazuje tabulka č. 1, doplnila Niceská smlouva vážené hlasování dvěma dalšími kritérii, počtem států a počtem obyvatel (demografické kritérium).

Tab. č. 1: Niceská definice „trojí většiny“ QMV

1. Vážené hlasování: pro EU-27 nejméně 255 hlasů z 345 (73,9 %)
2. Počet států: pro návrh musí hlasovat nadpoloviční většina všech členských států
3. Počet obyvatel: tyto státy musí reprezentovat nejméně 62 % obyvatel Unie

Zároveň bylo rozdělení hlasů pro vážené hlasování pozměněno ve prospěch největších členů – změny jsou shrnuty v Tabulce 2, která srovnává i počet obyvatel jednotlivých členských zemí a jejich hlasovací sílu podle niceské definice QMV (ve váženém hlasování).

¹⁴ Dále Maastrichtská smlouva (v platnosti 1993) , Amsterdamská smlouva (1999) a Niceská smlouva (2003).

¹⁵ Zbírál, s. 81.

¹⁶ S přibývajícím počtem obyvatel narůstá počet přidělených hlasů stále pomaleji.

Tab. č. 2: Počet obyvatel jednotlivých členských zemí a rozdělení hlasů v Radě podle Amsterdamské a Niceské smlouvy

Stát	Počet obyvatel (v milionech, 2009)	% obyvatel EU-27	Počet hlasů podle Amsterdamské smlouvy	Počet hlasů podle Niceské smlouvy	Podíl hlasů v % (EU-27 = 100 %)
Německo	82,0	16,4	10	29	8,4
Francie	64,4	12,9	10	29	8,4
Spojené království	61,6	12,3	10	29	8,4
Itálie	60,0	12,0	10	29	8,4
Španělsko	45,8	9,2	8	27	7,8
Polsko	38,1	7,6	-	27	7,8
Rumunsko	21,5	4,3	-	14	4,1
Nizozemsko	16,5	3,3	5	13	3,8
Řecko	11,3	2,6	5	12	3,5
Belgie	10,8	2,2	5	12	3,5
Portugalsko	10,6	2,1	5	12	3,5
Česká republika	10,4	2,1	-	12	3,5
Maďarsko	10,0	2,0	-	12	3,5
Švédsko	9,3	1,9	4	10	2,9
Rakousko	8,6	1,7	4	10	2,9
Bulharsko	7,6	1,5	-	10	2,9
Dánsko	5,5	1,1	3	7	2,0
Slovensko	5,4	1,1	-	7	2,0
Finsko	5,3	1,1	3	7	2,0
Irsko	4,4	0,9	3	7	2,0
Litva	3,3	0,7	-	7	2,0
Lotyšsko	2,3	0,5	-	4	1,2
Slovinsko	2,0	0,4	-	4	1,2
Estonsko	1,3	0,3	-	4	1,2
Kypr	0,8	0,2	-	4	1,2
Lucembursko	0,5	0,1	2	4	1,2
Malta	0,4	0,1	-	3	0,9
EU-27	499,7	-	87	345	-

Pramen: Demograf. údaje převzaty z Eurostatu, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&language=en&pcode=tps00001&tableSelection=1&footnotes=yes&labeling=labels&plugin=1>

Toto rozdělení hlasů zůstává v důsledku odkladu zavedení lisabonských pravidel QMV na rok 2014 v platnosti i v současné době. Je nutno konstatovat, že niceská definice „trojí většiny“ je nejen příliš komplikovaná a netransparentní, ale i neprozíravá v přidělení hlasů pro vážené hlasování. Hlasovací síla některých členských států byla výrazně přeceněna (platí především pro Španělsko a Polsko, které disponovaly 27 hlasy, zatímco dvojnásobně lidnaté Německo jen 29) a tyto státy následně dlouho blokovaly snahy o zjednodušení definice QMV na bázi objektivnějšího demografického kritéria.

Sevilla 2002

K dílčí reformě Rady došlo na základě závěrů summitu v Seville v červnu 2002, tedy mimo formální revize zakládajících smluv a ještě před vstupem Niceské smlouvy v platnost.¹⁷ Změny se týkaly některých konkrétních aspektů jejího fungování; jejich cílem bylo zlepšit neuspokojivou úroveň kontinuity jejího vedení a koordinace mezi jednotlivými národními předsednictvími, zvýšit transparentnost jejího rozhodování a ustálit konfigurace, v nichž by se Rada na ministerské úrovni do budoucna scházela. Výsledkem reformy byl katalog devíti tematicky vymezených složení Rady, který s jedinou výjimkou (rozdělení Rady pro všeobecné záležitosti a vnější vztahy na dvě samostatné formace) zůstává v platnosti i v současnosti. Ve snaze zefektivnit koordinaci práce celé Rady byla reformována její pivotní formace složená z ministrů zahraničí. Dosavadní Rada pro všeobecné záležitosti byla přejmenována na Radu pro všeobecné záležitosti a vnější vztahy a závěrečný dokument summitu deklaroval záměr postupně zcela rozdělit její dva okruhy kompetencí: na jedné straně organizační, institucionální a horizontální (meziresortní) otázky včetně přípravy zasedání Evropské rady (všeobecné záležitosti), na straně druhé vnější vztahy Unie (SZBP, obchodní politika atd.).

Druhým cílem sevillské reformy bylo zmírnit některé negativní dopady systému šestiměsíčního rotačního předsednictví, zejména nedostatečnou kontinuitu práce Rady a faktickou absenci středně- a dlouhodobého výhledu. Nástrojem k posílení kontinuity činnosti Rady se měly stát tzv. víceleté strategické programy EU, na něž by navazovaly jednoleté operační programy Rady, připravované společně oběma předsednictvími v daném kalendářním roce. V návaznosti na sevillskou reformu schválila v prosinci 2003 Evropská rada v prosinci 2003 strategický program EU pro období 2004–2006, následný vývoj však vedl k ustálení formátu koordinace a programování předsednictví na současném půdorysu tzv.

¹⁷ European Council, Seville 21–22 June 2002, Presidency Conclusions. Dostupné z http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/72638.pdf. Annex II: Measures concerning the structure and functioning of the Council.

Třia po sobě následujících předsednictví, a tedy v 18měsíčním časovém horizontu. Snaha o zvýšení transparentnosti dosud uzavřeného rozhodování Rady (od 90. let byly zápisy z jednání na ministerské úrovni a rozhodnutí Rady zveřejňovány na internetu, vlastní zasedání Rady však zůstávala pro veřejnost nepřístupná) pak vedla k rozhodnutí přenášet části jednání Rady živě prostřednictvím vnitřního televizního okruhu v budově Rady. Zpřístupněny touto cestou byly především úvodní debaty a některá hlasování o legislativních návrzích.

Dopady východního rozšíření EU

Východní rozšíření EU bylo v politické i akademické debatě reflektováno jako důvod k reformě Rady ve dvou hlavních směrech: prvním byly její rozhodovací mechanismy, druhým systém rotačního předsednictví. V prvním případě vedl nárůst počtu členů z 15 na 27¹⁸ k obavám z dalšího zkomplikování možnosti dosahovat konsensu v oblastech, kde Rada rozhoduje jednomyslně. Přistoupení zemí SVE tak bylo prezentováno jako argument ve prospěch dalšího rozšíření rozhodování kvalifikovanou většinou. Po rozšíření Unie na 25/27 států se také stala matematicky méně průchodnou niceská formule QMV (trojí většina) a na naléhavosti tak získaly i argumenty ve prospěch nalezení dosažitelnější – a zároveň jednodušší – definice kvalifikované většiny.

K pochybnostem o udržitelnosti stávajícího systému rotačního předsednictví v Radě přispěly nejen obavy z nezkušenosti a omezených kapacit politických elit i administrativních aparátů nových členských zemí, ale i obavy ze ztráty institucionální paměti a expertízy i u administrativních aparátů původních členů poté, co interval mezi dvěma předsednictvími téhož státu vzroste na 13 či více let. Navíc skutečnost, že přistupující členové ze střední a východní Evropy byly s výjimkou Polska malými zeměmi bez výraznějšího mezinárodního profilu, zvýraznila další systémovou slabinu rotačního předsednictví: Evropskou unii, aspirující na postavení jednoho z vůdčích globálních hráčů, na nejvyšší úrovni ze svého titulu předsedy Evropské rady nezřídka reprezentovali představitelé, kteří neměli možnost stát se lídry ostatních velmocí důstojnými protějšky.

Nárůst počtu členských států se projevil i větší formalizací jednání Rady, a to na všech úrovních; vystupování národních delegací je nyní svázáno přísnějšími pravidly a s ohledem na nutnost dodržovat časový harmonogram došlo k určitému omezení prostoru pro výměnu názorů.¹⁹ V této souvislosti vyvstává otázka,

¹⁸ Souběžně došlo mj. ke zdvojnásobení počtu úředních jazyků Unie (z 11 na 23) a k nevyhnutelnému zmohutnění administrativního aparátu Rady – počet zaměstnanců generálního sekretariátu vzrostl o více než čtvrtinu. BEST, Edward a SETTEMBRI, Pierpaolo, "Surviving enlargement: how has the Council managed?", in Best, E., Christiansen T. a Settembri P. (eds.), *The Institutions of the Enlarged European Union. Continuity and Change*, Cheltenham: Edward Elgar, 2008, s. 41.

¹⁹ Zbiral, s. 56.

zda tato formalizace postupem času nepovede k proměně dosud stále převážně konsensuální institucionální kultury Rady. V prvních letech po rozšíření se však spíše projevil efekt částečného omezení možností k diskusi: podíl návrhů schválených na ministerské úrovni bez diskuse (položky typu A), vzrostl ze 77 na 82 procent a naopak výrazně klesl počet diskusí (položky typu B) v přepočtu ke schváleným legislativním návrhům – z 0,69 na 0,40.²⁰

3. Reforma Rady podle Lisabonské smlouvy

Předobraz: ústavní smlouva

Lisabonská smlouva navazuje na logiku sevillské reformy Rady a především na návrh institucionální reformy obsažené v neratifikované Smlouvě o Ústavě pro Evropu. Text ústavní smlouvy vznikl v letech 2002–2004 nejprve na půdě Konventu o budoucnosti EU a později mezivládní konference, zakončené za irského předsednictví v červnu 2004 již za plnoprávné účasti deseti nových členských zemí. V případě Rady bylo hlavním cílem této reformy zjednodušení komplikované niceské definice QMV, zefektivnění rozhodovacího procesu, posílení kontinuity vedení Rady zavedením principu kolektivního předsednictví a překonání dosavadní fragmentace v oblasti vnějšího působení EU prostřednictvím vytvoření postu Ministra zahraničí Unie, jenž by spojil dosavadní posty vysokého představitele pro SZBP a komisaře pro vnější vztahy.

Niceská definice QMV tak byla po překonání odporu španělsko-polského tandemu nahrazena formulí tzv. dvojí většiny, jež namísto dosavadního principu váženého hlasování zohledňovala jen dvě kritéria: počet států a počet obyvatel. Původní konvenční návrh „50 % členských zemí, 60 % obyvatel Unie“, jenž by definici QMV přibližoval prosté většině, byl během mezivládní konference změněn na „55 % členských zemí, 65 % obyvatel“. Tato formule oproti dosavadním pravidlům i konvenčnímu návrhu posilovala váhu nejlidnatějších členských zemí. Jako kompenzační opatření však bylo zároveň stanoveno, že tzv. blokační menšinu (nejmenší skupina členských zemí, která je již schopna přijetí rozhodnutí při hlasování QMV zablokovat) musí tvořit alespoň 4 státy.

Ve snaze posílit kontinuitu i efektivitu vedení Rady zaváděla ústavní smlouva namísto dosavadního šestiměsíčního rotujícího předsednictví princip kolektivního předsednictví tří zemí v délce 18 měsíců.²¹ Výjimku mělo představovat před-

²⁰ Best a Settembri, s. 47–48.

²¹ Ani tato úprava, později zavedená do praxe na základě rozhodnutí z prosince 2005, však reálně systémem šestiměsíčního předsednictví nenahrazovala, viz Prohlášení k článku I-24 odst. 7 ústavní smlouvy: „Každý člen skupiny postupně předsedá po dobu šesti měsíců všem složením Rady s výjimkou složení pro zahraniční záležitosti“. Kaniok, s. 36–37.

sednictví v Radě pro všeobecné záležitosti a vnější vztahy, jež mělo připadnout nově jmenovanému ministru zahraničí EU, a předsednictví v Evropské radě. Tu ústavní smlouva etablovala jako samostatný orgán mimo vlastní strukturu Rady a její předsednictví mělo být svěřeno stálému předsedovi (někdy označovanému jako „prezident EU“). Již uvedený ministr zahraničí Unie měl převzít agendu vysokého představitele pro SZBP (Javiera Solany) a zároveň portfolio komisaře pro vnější vztahy, naopak měl být ukončen souběh funkcí vysokého představitele a generálního tajemníka Rady. Tato fúze, podepřená plánovaným vytvořením Evropské služby pro vnější činnost (společné unijní diplomatické služby), měla vést k odstranění dosavadní fragmentace kompetencí, zdrojů i expertízy v oblasti vnějšího působení Evropské unie, zapříčiněné rozdělením této agendy mezi první (Komise) a druhý pilíř EU (Rada).

Ačkoli Smlouva o Ústavě pro Evropu v důsledku záporného výsledku referend ve Francii a Nizozemsku v květnu a červnu 2005 nikdy nevstoupila v platnost, většina navrhovaných změn byla v roce 2007 převzata do návrhu tzv. Reformní, později Lisabonské smlouvy. Tato kapitola přináší jejich stručnou rekapitulaci.

Struktura rady, předsednictví

Samotná struktura Rady doznala po přijetí Lisabonské smlouvy vedle vyčlenění Evropské rady ještě dvou změn. Zprvce bylo formalizováno rozdělení dosavadní Rady pro všeobecné záležitosti a vnější vztahy na dvě samostatné konfigurace, z nichž jednu tvoří ministři zahraničí (Rada pro zahraniční věci, FAC), druhou ministři/státní tajemníci pro evropské záležitosti (Rada pro všeobecné záležitosti, GAC). Zadruhé došlo, jak předpokládala ústavní smlouva, ke sloučení postů vysokého představitele pro SZBP a komisaře pro vnější vztahy. Nová funkce však nenese kontroverzní název Ministr zahraničních věcí Unie, ale Vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku. Vysoký představitel se stává místopředsedou Evropské komise a zároveň stálým předsedou FAC.²² Touto fúzí, podepřenou navíc vytvořením společné Evropské služby pro vnější činnost, fakticky dochází na druhé nejvyšší úrovni institucionální hierarchie Unie k propojení Rady a Komise a k setření dosavadního rozdělení odpovědnosti za jednotlivé dimenze vnější činnosti EU mezi obě instituce. Zároveň byl opět oddělen primárně úřednický post generálního tajemníka Rady (dosud v souběhu s politickou funkcí vysokého představitele pro SZBP).

Také změny, které Lisabonská smlouva zavádí v organizaci předsednictví v Radě, jsou převzaty z návrhu ústavní smlouvy. Princip šestiměsíčního rotační-

²² Fakticky tak nestředí dva „klobouky“, jak se často uvádí (double-hatted), ale hned tři. Joint Study CEPS, EGMONT and EPC, 2010, s. 72–73.

ho předsednictví je zasazen do kontextu osmnáctiměsíčních „týmových předsednictví“. Jeho podstata – až na stanovené výjimky předsedají představitelé dané země po dobu šesti měsíců všem formacím Rady – je však, jak ukazuje i vývoj po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost, zachována, a to bez ohledu na diskurz nových smluv (zejména Prohlášení [č. 9] k článku 16. odst. 9 SEU) a dalších dokumentů Unie, které s konceptem 18měsíčního týmového předsednictví pracují.²³ Z půlroční rotace je však vyčleněno předsednictví ve formacích, kde byl požadavek na větší kontinuitu řízení i reprezentace pocítován nejnaléhavěji: kromě Evropské rady, jež Lisabonskou smlouvou získala status zcela samostatného orgánu, jde o Radu pro zahraniční věci, jíž, jak bylo uvedeno výše, předsedá vysoký představitel, a Euroskupinu.²⁴ Lisabonskou smlouvou tedy vzniká jakási hybridní podoba předsednictví, kombinující funkční (FAC, Euroskupina) a národní (ostatní formace) logiku.²⁵ Vývoj po vstupu smlouvy v platnost pak nasvědčuje oslabení strategické a politické role „zbytkového“ rotačního předsednictví, jež se posouvá směrem k spíše funkčnímu, podpůrnému, avšak pro fungování Rady stále klíčovému institutu.²⁶

Nová definice QMV a rozšíření hlasování kvalifikovanou většinou

Lisabonská smlouva zavádí novou definici kvalifikované většiny. Ta je s dílčími modifikacemi a přechodnými opatřeními převzata z návrhu ústavní smlouvy. Nová pravidla tedy zcela opouštějí dřívější systém váženého hlasování a zohledňují dvě základní kritéria: počet států a počet obyvatel. Kvalifikovaná většina je tedy v článku 16 SEU definována jako 55 % členských států, reprezentujících 65 % obyvatel Unie. Demografické kritérium je však tamtéž modifikováno ustanovením, že k naplnění blokační menšiny je zapotřebí nejméně čtyř členských zemí („dvojitá většina“ tedy de facto sestává ze tří kritérií). Pokud by nová formule QMV vstupovala v platnost v okamžiku vzniku tohoto textu (EU-27, demografický údaj pro rok 2010), eliminovala by tato klauzule celkem 10 variant, v nichž by jinak k dosažení blokační menšiny 35 % obyvatel Unie stačila koalice tří velkých

²³ Např. nový jednací řád Rady v čl. 1(4) uvádí: „Předsednictví Rady s výjimkou složení pro zahraniční věci, vykonávají předem určené skupiny tří členských států po dobu osmnácti měsíců“, Rozhodnutí Rady ze dne 1. prosince 2009, kterým se přijímá její jednací řád (2009/937/EU), dostupné z <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:325:0035:0061:CS:PDF>.

²⁴ Euroskupina (Eurogroup), formace složená z ministrů financí zemí eurozóny, byla z logiky rotačního předsednictví vyjmuta již dříve – od roku 2005 jí předsedá lucemburský premiér Jean-Claude Juncker („Mr. Euro“).

²⁵ Joint Study CEPS, EGMONT and EPC, *The Treaty of Lisbon: Implementing the Institutional Innovations*, 2007, s. 45.

²⁶ Joint Study CEPS, EGMONT and EPC, 2010, s. 72.

států (např. Německa, Francie a Velké Británie).²⁷ Toto ustanovení je možné chápat jako (spíše symbolický) ústupek menším členským státům, pro které je lisabonská definice QMV spojena s obavami z nárůstu váhy nejlidnatějších států v rozhodovacích procesech v Radě. Vstup nové definice QMV v platnost je však prozatím odložen; na závěrečném summitu mezivládní konference v říjnu 2007 prosadila především polská vláda tehdejšího premiéra Jaroslawa Kaczyńskiego její odklad až k 1. listopadu 2014 (tj. o jedno funkční období unijních institucí). Navíc až do 31. března 2017 bude mít kterýkoli členský stát možnost požádat o hlasování podle pravidel Niceské smlouvy (Protokol [č. 36] o přechodných ustanoveních, čl. 3).

Nová smlouva rozšiřuje hlasování kvalifikovanou většinou do 44 nových právních základů či článků, mj. v oblasti strukturálních fondů, energetické politiky a především v dosud nekomunitarizovaných součástech bývalého třetího pilíře.²⁸ Další oblasti (kromě bezpečnostní a obranné politiky) pak mohou být převedeny z jednomyslného hlasování v Radě na QMV i mimo formální (řádnou či zjednodušenou) proceduru revize SEU a SFEU prostřednictvím klauzule passerelle (čl. 48(7) SEU). Rozhodování kvalifikovanou většinou nyní spolu se spolurozhodovací procedurou představuje tzv. řádný legislativní postup Unie (čl. 294 SFEU). Tento terminologický posun byl převzat z ústavní smlouvy; neimplikuje sice, že by u oblastí, v nichž byl v Radě zachován požadavek jednomyslnosti, bylo v brzké době možné očekávat posun ke „standardní“ řádné legislativní proceduře (a tedy zavedení QMV), z hlediska ústavního systému EU se však na ně nyní pohlíží jako na výjimečné a v zásadě nestandardní.

„Ioanninský kompromis“ a alternativní definice QMV

Na první pohled významnou modifikaci nových pravidel kvalifikované většiny představuje Prohlášení č. 7 k závěrečnému aktu mezivládní konference, obsahující aktualizaci tzv. ioanninského kompromisu.²⁹ Po přechodu na lisabonskou definici QMV (po 1. listopadu 2014) bude moci skupina zemí, které netvoří blokační menšinu, ale představují její větší část, požádat Radu o odložení konkrétního hlasování, v němž by byly přehlasovány, a o pokračování projednávání dané záležitosti po „přiměřenou dobu“ s cílem nalézt „uspokojivé řešení obav“ těchto

²⁷ Tamtéž, s. 64.

²⁸ Hraniční kontroly, azyl, imigrace, Europol a Eurojust, některé aspekty policejní spolupráce. Úplný seznam viz Joint Study CEPS, EGMONT and EPC, 2007, s. 78–80.

²⁹ Podle dohody z roku 1994, která upravovala postup v případech, kdy skupina členských zemí nedosahovala na blokační menšinu, ale disponovala alespoň 23 hlasy z potřebných 26 (pro EU-15, při celkových 87 hlasech). V takovém případě měla Rada odložit hlasování a po „přiměřenou dobu“ (reasonable time) pokračovat v hledání řešení, které by získalo širší podporu. DINAN, Desmond, *Ever Closer Union. An Introduction to European Integration*, Basingstoke: Palgrave 1999 (2nd edition), s. 166–167.

členských zemí.³⁰ Během přechodného období 2014–2017 bude „ioanninská“ klauzule dostupná pro skupinu států dosahující alespoň 75 % blokační menšiny v jednom z obou kritérií formule dvojí většiny, od dubna 2017 jen 55 % (opět postačí v jednom kritériu). Během mezivládní konference 2007 se o přesnou formulaci modifikované ioanninské klauzule i o interpretaci termínu „přiměřená doba“ vedl urputný spor. Polská vláda, která si připojení tohoto prohlášení ke smlouvě vymínila, původně prosazovala až dvouleté období, ostatní země byly ochotny přistoupit na lhůtu nejvýše tří měsíců.³¹ Nakonec polská diplomacie od svého maximalistického požadavku ustoupila a do protokolu byla včleněna formulace „aniž jsou dotčeny povinné lhůty stanovené právem Unie“. Protože standardní lhůta, během které se Rada musí usnést o návrhu Komise či stanovisku Evropského parlamentu, jsou právě tři měsíce, jeví se být praktický význam „ioanninské klauzule“ jako nástroje k dlouhodobým obstrukcím rozhodovacího procesu v Radě minimální. Navíc skutečnost, že byla zařazena pouze do prohlášení ke smlouvě namísto samotného textu smlouvy či alespoň protokolu, svědčí o tom, že je považována za zcela výjimečný nástroj s nižším právním statutem.³²

Odlišně od pravidla „55 %–65 %“ definuje Lisabonská smlouva kvalifikovanou většinu v čl. 238(2) SFEU pro případy, kdy Rada nerozhoduje na návrh Komise nebo vysokého představitele. Kritérium počtu členských států je zde zvýšeno na 72 % (20 států pro EU-27 namísto standardních 15), demografické kritérium 65 % obyvatel Unie zůstává nezměněno. Do roku 2014 zůstává v platnosti úprava podle čl. 205(2) Niceské smlouvy, kdy Rada přijímá rozhodnutí jiná než na návrh Komise „superkvalifikovanou“ většinou 255 hlasů ze 345 a alespoň dvou třetin (namísto nadpoloviční většiny) členských států. Lisabonský princip dvojí většiny i ustanovení u „superkvalifikované většině“ platí i pro případy, kdy se na základě smluv nepodílejí na rozhodování v Radě všichni členové Unie (oblasti s opt-outy, posílenou spoluprací, Euroskupina atd.). K dosažení minimální blokační menšiny podle demografického kritéria zde není nutný pevně stanovený počet států (viz pravidlo o minimálně čtyřčlenné blokační menšině), ale tolik členů, kolik reprezentuje 35 % obyvatel zúčastněných států, plus jeden další stát.

Transparentnost a vztahy s ostatními aktéry

Trend otevírání částí jednání Rady veřejnosti pokračuje i po přijetí Lisabonské smlouvy. SEU v článku 16(8) stanoví, že „Rada zasedá veřejně, pokud

³⁰ Prohlášení (č. 7 č. 2) k závěrečnému aktu mezivládní konference, která přijala Lisabonskou smlouvu, 13. prosince 2007, dostupné z <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0335:0360:CS:PDF>.

³¹ KURPAS, S. The Treaty of Lisbon – How much “Constitution” is left? An Overview of the Main Changes. CEPS Policy brief 148, December 2007, dostupné z <http://www.ceps.eu>, s. 6.

³² Joint Study CEPS, EGMONT and EPC, 2007, s. 62.

projednává návrh legislativního aktu a hlasuje o něm". Tento závazek uvádějí v praxi články 7–9 novely jednacího řádu Rady, přijaté v návaznosti na vstup nové smlouvy v platnost.

Základní parametry přístupu veřejnosti k jednáním a dokumentům Rady jsou nastaveny následovně: jednání Rady na ministerské úrovni jsou rozdělena do dvou částí, legislativní (kdy Rada projednává legislativní návrhy) a deliberativní. Legislativní části jednání jsou v principu veřejné, jsou vysílány živě audiovizuálním přenosem a jejich záznamy musí být přístupné na internetových stránkách Rady po dobu nejméně jednoho měsíce. Rada má také povinnost zveřejňovat argumentaci svých zástupců ve smírčím výboru (svolávaném podle pravidel řádného legislativního postupu za účelem sladění stanovisek Rady a Parlamentu). Deliberativní (tj. nelegislativní) části jednání Rady naopak s výjimkou debaty o politických aspektech operačního programu předsednictví přístupné veřejnosti nejsou. Rada však může udělat výjimku a zpřístupnit i úvodní debatu o nových nelegislativních návrzích, pokud se netýkají finančních, interinstitucionálních a mezinárodních záležitostí. Pokud Rada zasedá za zavřenými dveřmi, nezveřejňuje přepisy jednání ani záznamy o indikativním hlasování.³³ Otevírání Rady veřejnosti může nepochybně přispět ke zvýšení transparentnosti rozhodovacích procesů v EU, nese s sebou však i určitá rizika.

Vědomí členů Rady, že legislativní části zasedání jsou přenášeny živě, a tedy mohou být sledovány jejich domácími konstituenty, může oslabit jejich ochotu činit při vyjednávání zdánlivě jednostranné ústupky a přistupovat na často složité a nepopulární kompromisy, na nichž je fungování tak heterogenního celku, jakým je Evropská unie, založeno, a naopak je spíše může vést ke snaze o sbírání politických bodů prostřednictvím „hraní na efekt“. Skutečná vyjednávání o citlivých záležitostech a hledání kompromisů by se pak odehrávalo jinde, opět za zavřenými dveřmi.

Jak naznačuje tato kapitola, zavedla Lisabonská smlouva několik změn, které ovlivnily postavení Rady v institucionálním systému Evropské unie. Jde především o formální osamostatnění Evropské rady, personální a funkční propojení Rady a Komise na úrovni vysokého představitele pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku – místopředsedy Komise a vytvoření Evropské služby pro vnější činnost, ale i o zrušení pilířové struktury EU a rozšíření užívání spolurozhodovací procedury a zároveň její povýšení na řádný legislativní postup. Nabízí se otázka, zda kumulativní efekt těchto změn – emancipace Evropské rady, rozšíření působnosti Komise, Parlamentu i Soudního dvora v oblasti bývalého třetího pilíře a dílčí posílení Parlamentu ve vztahu k Radě v rámci legislativního procesu – neznamená, že právě Rada vychází z lisabonské reformy jako „poražená“ instituce. Například Tömmelová však nabízí zcela opačný pohled: mocenská rov-

³³ Rozhodnutí Rady ze dne 1. 12. 2009, kterým se přijímá její jednací řád (2009/937/EU), čl. s. 7–9.

nováha mezi evropskými institucemi je podle ní nyní „mírně posunuta ve prospěch Rady”.³⁴ Lisabonská smlouva podle ní, díky změně pravidel rozhodování, jednoznačně posiluje akceschopnost Rady a její schopnost Unii kolektivně vést a určovat její směřování (leadership). Klíčové je i rozšíření možnosti delegovat své pravomoci na jiné aktéry, a tím obejít hrozbu blokování či zdržování rozhodnutí jednotlivými členy Rady. Skutečným poraženým lisabonské institucionální reformy tak podle Tömmelové mohou být euroskeptické členské státy.³⁵

4. Zhodnocení reformy

Na celkové a konečné zhodnocení lisabonské reformy Rady z hlediska cílů institucionální reformy Unie, formulovaných v laekenském mandátu, je v okamžiku psaní tohoto textu ještě příliš brzy. Některé inovace již stačil prověřit první rok jejich fungování (např. stálý předseda Evropské rady Herman van Rompuy již podle pozorovatelů dokázal nalézt v institucionálních architektuře Unie své místo i efektivní způsob výkonu své funkce)³⁶, jiné jsou teprve postupně uváděny v život (Evropská služba pro vnější činnost) nebo byla jejich realizace odložena (přechod na novou definici QMV). Přínos a udržitelnost řady těchto změn je tedy stále otevřena: budou rozhodovací procesy v Radě a řízení vnější činnosti Unie opravdu efektivnější? Je současný hybridní systém předsednictví dlouhodobě udržitelný? Jaký efekt bude mít otevření legislativních částí jednání veřejnosti na institucionální kulturu v Radě? Následující odstavce se pokusí alespoň o první předběžné zhodnocení dvou ústředních změn: reformy předsednictví a nové definice kvalifikované většiny.

Předsednictví

Reorganizace předsednictví souvisí především se snahou o zefektivnění fungování unijních institucí. V úvodních fázích debaty o institucionální reformě, kdy byla diskutována i varianta úplného odbourání principu rotačního předsednictví, zaznívaly především z úst zástupců menších členských států i obavy z porušení zásady rovnosti členů (a tím demokratičnosti) Unie, která je symbolicky vyjádřena mj. právě principem rovné rotace. Výsledná podoba reformy však tyto obavy spíše nepotvrzuje (princip rovné rotace je např. zohledněn ve složení trojic předsednických zemí, kdy po roce 2013 budou některá Tria tvořit výhradně středně velké a malé státy).

³⁴ Tömmel, s. 3.

³⁵ Tamtéž, s. 12.

³⁶ Joint Study CEPS, EGMONT and EPC, 2010, s. 68–70.

Lisabonskou smlouvou zavedený hybridní formát předsednictví v Radách má předpoklady k tomu, aby souběhu příznivých okolností skutečně přispěl ke zlepšení kontinuity, vnější reprezentace i vedení Rad. Zároveň však v sobě skrývá i nemalá systémová rizika, především v podobě výběru nevhodných kandidátů na klíčové posty stálého předsedy Evropské rady a vysokého představitele (např. stav „společné“ zahraniční politiky Unie na jaře 2011 spíše potvrzuje obavy, které provázely jmenování Catherine Ashtonové na post vysoké představitelky). V takovém případě může – v zásadě na rozdíl od relativně krátkého šestiměsíčního předsednictví (viz např. problematické předsednictví Maďarska v první polovině roku 2011) – v konečném důsledku dojít ke dlouhodobému zkomplikování fungování Unie a k oslabení její akceschopnosti (srovnatelné či ještě větší riziko přináší volba předsedy Komise). Reorganizace nejvyšších pater institucionální hierarchie Unie také nakonec nemusí vést k očekávanému zprehlednění a takřkajíc „postupu do vyšší váhové kategorie“ její vnější reprezentace. Ani spíše pozitivní vývoj v prvním roce po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost³⁷ ještě neznamená, že obavy, že se o pomyslné místo na výsluní bude hlásit hned čtveřice navzájem si konkurujících aktérů – stálý předseda Evropské rady, předseda Komise, vysoký představitel, ale i Lisabonskou smlouvou zřetelně degradovaný premiér předsednické země (zřetelné riziko zejména během předsednictví největších členských států) – jsou zcela bezpředmětné. Vyčlenění Evropské rady a FAC ze systému rotačního předsednictví bude mít navíc za následek narušení dosavadní jednoty předsednictví v tom smyslu, že dojde k rozmělnění odpovědnosti vlády konkrétní členské země za chod celé hierarchie Rady, a to v politické i administrativní rovině. Tato odpovědnost se dosud sbíhala u premiéra předsednické země, jenž měl jako předseda Evropské rady (alespoň teoreticky) i odpovídající vliv na strategické rozhodování na této nejvyšší úrovni EU. Nové uspořádání toto logické propojení odpovědnosti a kompetencí oslabuje a do systému vnáší riziko konstantního pnutí mezi národním předsednictvím a předsedou Evropské rady.³⁸

Je zřejmé, že reálné fungování inovované institucionální architektury EU bude záviset nejen na člancích a protokolech nové smlouvy, ale v nemenší míře i na politických osobnostech, které je budou uvádět v život. Zcela zásadní úloha přitom připadne špičkám Generálního sekretariátu Rady, který bude nyní souběžně poskytovat zázemí předsedovi Evropské rady, expertní i technickou podporu předsednictví a zároveň zůstane takřkajíc domovskou strukturou vysokého představitele, zda budou s to nevyhnutelně vyvstávající konflikty moderovat a aktéry vést k synergii namísto rivality.

³⁷ Např. nalezení modu vivendi v oblasti vnější reprezentace mezi předsedy Evropské rady a Komise, viz Joint Study CEPS, EGMONT and EPC, 2010, s. 76–79.

³⁸ Joint Study CEPS, EGMONT and EPC, 2007, s. 46–48.

Nová definice QMV

Skutečný dopad lisabonské definice kvalifikované většiny na efektivitu rozhodování v Radě je před jejím vstupem v platnost i při absenci statistických dat možné předvídat jen obtížně. Podle analýzy institucionálních změn obsažených v Lisabonské smlouvě, kterou zpracovaly think-tanky CEPS, EGMONT a EPC, je dominantním prvkem nové definice kvalifikované většiny populační kritérium; alespoň matematicky je totiž počet možných kombinací hlasování v Radě, kdy by bylo splněno kritérium počtu obyvatel, avšak návrh by neprošel kvůli některému ze zbývajících kritérií (55 % členských států, nejméně čtyřčlenná blokační menšina), poměrně nízký. Nová formule QMV tak posiluje korelaci mezi počtem obyvatel a hlasovací silou daného státu v Radě (růst obou veličin však není zcela úměrný vzhledem ke kritériu počtu států a od něj odvozené variantě blokuji menšiny). Arbitrární moment v podobě přidělení hlasů pro váženého hlasování je zde však nahrazen jiným prvkem nejistoty. Protože je demografické kritérium dynamické, vzniká otázka, jakým způsobem zohledňovat měnící se počet obyvatel jednotlivých členských států v situaci, kdy bude v národním zájmu části z nich aktualizaci hlasování síly zabránit (jde např. o země střední a východní Evropy, jejichž hlasovací síla by vzhledem k demografickému vývoji měla klesat).³⁹

Problémem přitom bude nejen zachování dynamické vazby mezi počtem obyvatel a hlasovací silou v Radě, ale i nalezení spravedlivého výchozího rozdělení hlasů. K tomu by bylo zapotřebí, aby EU před přechodem na novou definici QMV buď zavedla celounijní sčítání obyvatel, anebo alespoň přijala jednotná a závazná pravidla pro sčítání obyvatel včetně periody adaptace hlasovacích koeficientů v Radě s ohledem na měnící se demografickou situaci (nabízí se využití souběžných desetiletých censů v letech 2011, 2021 atd.). V současné době mají členské státy povinnost každoročně dodávat Eurostatu údaje o počtu obyvatel, které pak Rada v následujícím roce používá pro výpočet kvalifikované většiny v demografickém kritériu niceské definice QMV.⁴⁰ Tyto podklady jsou však založené na různých metodikách sběru dat, některé členské státy tak například započítávají pouze své občany, zatímco jiné i rezidenty.⁴¹ Z toho důvodu není současný postup pro průběžnou adaptaci hlasovacích koeficientů po vstupu lisabonské definice kvalifikované většiny v platnost postačující.⁴² Pokud by se členské státy nedo-

³⁹ Joint Study CEPS, EGMONT and EPC, 2007, s. 63–64; pro odhad demografického vývoje EU do roku 2050 tamtéž, tab. 1, s. 65.

⁴⁰ Rozhodnutí Rady ze dne 1. prosince 2009, kterým se přijímá její jednací řád (2009/937/EU), Příloha III.

⁴¹ Zbíral, s. 192.

⁴² Navíc zatímco např. rozhodnutí o rozdělení hlasů v Radě při vážení hlasování bylo vždy přijímáno jednomyslně, tento přehled je coby příloha jednacího řádu Rady schvalován formou rozhodnutí Rady pouze prostou většinou (srv. čl. 240(3) SEU). Současný postup by tedy zřejmě byl snadno napadnutelný i z hlediska legitimacy.

kázaly na pravidlech aktualizace demografického kritéria shodnout, odrážel by hlasovací systém v Radě nikoli skutečnou demografickou situaci Unie, ale (přínejlepším) rozvržení obyvatel před vstupem lisabonské formule kvalifikované většiny platnost.

Otázka demokratičnosti rozhodování v Evropské unie je v souvislosti s rozhodováním kvalifikovanou většinou v Radě připomínána ve dvou ohledech. Prvním z nich je debata o rozsahu rozhodování QMV, resp. jednomyslností. Zde však každý z obou formátů odkazuje k jinému z konstitutivních principů demokratického rozhodování (vůle většiny vs. ochrana vitálních zájmů menšin) a není sám o sobě demokratičtější než ten druhý. Druhým je otázka spravedlivosti rozdělení hlasů. Každá představa „spravedlivého“ rozdělení hlasů v Radě je vzhledem k obrovským demografickým rozdílům mezi členskými státy nutně subjektivní: zatímco z pohledu představitele velkého státu bude nejspíše odrážet demografické realie lineárně, představitel menšího státu může prosazovat například odvození počtu hlasů z odmocniny počtu obyvatel.⁴³ Převažující hodnocení současné niceské formule trojí většiny (vážené hlasování a dvě doplňková kritéria, která však spíše ovlivňují blokační než „většinitvorný“ potenciál daného státu) poukazuje na to, že má-li rozdělení hlasů odrážet počet obyvatel, je čtveřice největších členských zemí (a především nejlidnatější Německo) zřetelně podprezentována ve srovnání nejen se středně velkými a malými státy, ale i Španělskem a, ještě výrazněji, Polskem – viz tabulku č. 2. Zároveň existují méně viditelné, ale stejně neodůvodněné rozdíly uvnitř skupiny menších zemí: např. stejný počet hlasů (7) je přidělen Dánsku (5,5 milionu obyvatel) i Litvě (3,3 milionu), po 4 hlasech mají Lotyšsko (2,2 milionu) i Lucembursko (0,5 milionu).⁴⁴ Lisabonská pravidla oproti současnému stavu výrazně posilují nejlidnatější členské státy na úkor především středně velkých, ale paradoxně i nejmenších států, jejichž blokační potenciál klesne méně, než tomu bude u všech ostatních států s výjimkou Německa, a celkově lze říci, že očividnou nespravedlnost niceského rozdělení hlasů spíše zmírňují.

Se zavedením nové definice kvalifikované většiny se pojí jednoznačné očekávání, že díky snadnější možnosti splnit podmínky dosažení QMV dojde k zefektivnění rozhodovacího procesu v Radě.⁴⁵ Očekává se navíc, že by se „změkčení“

⁴³ Tzv. Penroseovo pravidlo či „Jagellonský kompromis“, prosazovaný Polskem na summitu v červnu 2007. Zbiral, s. 194–195.

⁴⁴ Eurostat, Total population [tps00001]. Dostupné z <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&language=en&pcode=tps00001&tableSelection=1&footnotes=yes&labeling=labels&plugin=1> (27. 4. 2010).

⁴⁵ Tömmelová (s. 6) uvádí následující příklad: k přijetí hypotetického rozhodnutí by podle lisabonské definice QMV stačila koalice Německa, Francie, Itálie, Španělska a jedenácti středně velkých a malých států (např. NL, BE, LU, PT, IE, LT, LV, EE, SL, CY, MT). V současném systému „trojí většiny“, kdy je ve váženém hlasování potřeba dosáhnout 255 hlasů z 345, by přitom tyto země dohromady reprezentovaly pouze 180 hlasů!

podmínek pro přijetí rozhodnutí mohlo promítnout i do změny dynamiky jednání o nekonsensuálních rozhodnutích, kdy by například snadnější dosažitelnost kvalifikované většiny mohla častěji než dosud napřít úsilí delegátů právě tímto směrem spíše než na možnost přijetí daného rozhodnutí zablokovat.⁴⁶ Podle Kurpase však nový hlasovací systém nebude sám o sobě mít zásadní dopad, pokud si Rada zachová dosavadní konsensuální kulturu rozhodování.⁴⁷ Rada totiž dosud přijímala jednomyslně velkou většinu rozhodnutí i v těch oblastech, kde podle smluv rozhoduje kvalifikovanou většinou: například v letech 2005–2007 Rada každoročně přijímala v průměru 128 rozhodnutí, u nichž smlouvy předepisovaly QMV, z nich však v průměru 100, tedy 77 %, bylo přijato konsensem.⁴⁸ Hayes-Renshawová a Wallaceová k tomu připomínají, že nekonsensuální hlasování se obvykle uplatňuje v technických a praktických záležitostech, zatímco v politicky vysoce citlivých otázkách má Rada tendenci pokračovat ve vyjednávání až do dosažení jednomyslného souhlasu.⁴⁹ Podle Kanioka však mohou institucionální reformy zavedené Lisabonskou smlouvou, a to především jejich symbolické a psychologické konotace, jako je pocit oslabování principu rovnosti členských zemí, v konečném důsledku vést k ústupu konsensuální politické kultury v Evropské unii: „v době, kdy část členských zemí přijde v důsledku plánovaných institucionálních změn o svůj post v Evropské komisi [psáno ještě před přijetím „írských záruk“ z roku 2009, podle nichž by měl být zachován princip „jeden stát – jeden komisař“ – pozn. autor] a kdy dochází k odstranění zvýhodnění malých států v Radě EU, hrozí, že vnímání politického rozhodování v EU jako konsensuálního bude nahrazeno vnímáním EU jako arény tradiční reálné politiky založené na síle”.⁵⁰

Závěr

S přijetím Lisabonské smlouvy se pojily naděje, že po téměř čtvrtstole-tí v podstatě nepřetržité debaty o institucionálních reformách, komplikované navíc narůstajícími problémy s ratifikací navrhovaných změn členskými státy, získá Evropská unie stabilní a funkční ústavní rámec, který jí konečně umožní plně soustředit své síly na řešení věcných problémů jak vlastních, tak i v globálním prostředí, jehož vývoj má Unie ambici spoluutvářet. Nároky, které jsou na lisabonskou reformu kladeny, tak zahrnují nejen její výše diskutovaný příspěvek

⁴⁶ Joint Study CEPS, EGMONT and EPC, 2007, s. 70–72.

⁴⁷ Kurpas, s. 9. Detailně ke kultuře konsenzu a jeho možným teoreticky ukotveným vysvětlením (historický institucionalismus, „baličková“ metoda, socializace...) Zbíral, s. 83–122.

⁴⁸ Zbíral, s. 90.

⁴⁹ Srovnej Hayes-Renshaw a Wallace, s. 328–330.

⁵⁰ Kaniok, s. 161–162.

k větší efektivnosti, transparentnosti a demokratičnosti politického a rozhodovacího procesu v Unii, ale i dlouhodobou udržitelnost zaváděných změn.

Nová podoba předsednictví se přes určitá systémová rizika může ukázat jako dostatečně flexibilní a životná, aby se vypořádala i s tlaky institucionálních i osobních rivalit. Praktická uplatnitelnost nového systému kvalifikované většiny se naopak jeví být problematičtější; někteří autoři dokonce předpokládají, že v navržené podobě nikdy nevstoupí v platnost.⁵¹ EU totiž zatím nemá dostatečně jasná pravidla, jež by umožnila jeho hladké uvedení v praxi, především pokud jde o určení a aktualizaci hlasovacích koeficientů. Krajně problematická je i jeho udržitelnost v případě hypotetického přistoupení Turecka: byla by pro stávající členské země politicky přijatelná varianta, kdy by Turecko jako nejlidnatější stát Unie již v okamžiku svého přistoupení (podle současných demografických trendů) ihned v Radě disponovalo největší hlasovací silou ze všech států? V každém případě bude uvedení nové definice QMV v platnost vyžadovat nalezení shody hned v několika otázkách, u nichž lze předpokládat, že je členské státy budou považovat za předmět vitálního národního zájmu. Realistickou alternativou se tak jeví být pokračování široce kritizovaného a nedostatečně akceschopného systému niceské „trojí většiny“, ať už v současné či adaptované podobě, i po roce 2014.

⁵¹ Srovnej Zbiral, s. 194–195.

Literatura:

- 1) BEACH, D. The Dynamics of European integration. Why and when EU institutions matter? Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005.
- 2) BEST, E.; SETTEMBRI, P. Surviving enlargement: how has the Council managed? In: Best, E., Christiansen T. a Settembri P. (eds.), The Institutions of the Enlarged European Union. Continuity and Change, Cheltenham: Edward Elgar, 2008, s. 34–53.
- 3) DINAN, D. Ever Closer Union. An Introduction to European Integration. Basingstoke: Palgrave 1999 (2nd edition), s. 166–167.
- 4) HAYES-RENSHAW, F.; WALLACE, H. The Council of Ministers. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2006 (2nd edition).
- 5) Joint Study CEPS, EGMONT and EPC. The Treaty of Lisbon: Implementing the Institutional Innovations, 2007.
- 6) Joint Study CEPS, EGMONT and EPC. The Treaty of Lisbon: A Second Look at the Institutional Innovations, 2010.
- 7) KANIOK, P. Předsednictví Rady EU: příběh půlstoletí. Brno: Masarykova univerzita, 2008.
- 8) KURPAS, S. The Treaty of Lisbon – How much “Constitution” is left? An Overview of the Main Changes. CEPS Policy brief 148, December 2007. Dostupné z <http://www.ceps.eu>.
- 9) ŠLOSARČÍK, I. Politický a právní systém evropské integrace, Praha: Institut pro evropskou politiku EUROPEUM, 2005.
- 10) TALLBERG, J. Leadership and Negotiation in the European Union, Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- 11) TÖMMEL, I. The Treaty of Lisbon – a step towards enhancing the leadership in the EU? Paper presented at the EUSA Conference, Los Angeles, April 2009. Dostupné z http://euce.org/eusa2009/papers/toemmel_09F.pdf.
- 12) ZBÍRAL, R. Teorie a praxe vyjednávání v Radě Evropské unie. Brno: Masarykova univerzita, 2008.

Dokumenty

- 13) Eurostat, různé statistiky. Dostupné z <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>.
- 14) Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie podle Lisabonské smlouvy, Úřední věstník 2010/C 83

- (30. 3. 2010). Dostupné z <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2010:083:SOM:CS:HTML>.
- 15) Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o Evropském společenství podle Niceské smlouvy (v angličtině). Úřední věstník 2002/C 325 (24. 12. 2002). Dostupné z <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2002:325:0001:0184:EN:PDF>.
 - 16) Council Secretariat. List of Council preparatory bodies, 11 February 2010. Dostupné z <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st05/st05869-re01.en10.pdf>.
 - 17) European Council. Laeken 14–15 December 2001, Presidency Conclusions. Annex I – Laeken Declaration on the future of the European Union. Dostupné z http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/68827.pdf.
 - 18) European Council. Seville 21–22 June 2002, Presidency Conclusions. Dostupné z http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/72638.pdf.
 - 19) Prohlášení k závěrečnému aktu mezivládní konference, která přijala Lisabonskou smlouvu, 13. prosince 2007. Dostupné z <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0335:0360:CS:PDF>.
 - 20) Rozhodnutí Rady ze dne 1. prosince 2009, kterým se přijímá její jednací řád (2009/937/EU). Dostupné z <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:325:0035:0061:CS:PDF>.

Summary:

EU Council reform as enacted by the Lisbon Treaty

The Treaty of Lisbon introduced a set of institutional reforms in the European Union that had been under negotiation ever since the establishment, in 2002, of the Convention on the Future of the EU. This paper sums up and briefly assesses the main changes that affect the functioning of the Council of the European Union and its position in the EU institutional architecture. Two main innovations are at the centre of the analysis: the prospective introduction of a new Qualified Majority formula and changes to the logic and structure of the Council presidencies. As of now, the interim assessment is a mixed one. Some of the changes enacted are indeed likely to contribute to the efficiency and transparency of the Council's decision-making, whereas others bear distinct systemic risks and yet others have had their implementation postponed. The overall effect thus remains open-ended.

Keywords:

Council of the EU, Lisbon Treaty, Presidency, Qualified Majority Voting, Nice Treaty, Reform, Governance