

PRÁVNÍ OTÁZKY SPOJENÉ S PŮSOBENÍM HLAV STÁTŮ A VLÁD V RÁMCI EVROPSKÉ UNIE

LEGAL QUESTIONS RELATED TO ACTIONS OF HEADS OF STATE AND GOVERNMENTS OF MEMBER STATES OF EU

ROBERT ZBÍRAL

Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci

Abstrakt

Hlavy států a vlád členských států patří k rozhodujícím činitelům evropské integrace. Většinou je jejich působení spojováno s jejich činností v Evropské radě, zřizovací smlouvy jim však dávají pravomoci i v rámci jiných uskupení, jejichž pozice je často s Evropskou radou zaměňována, ačkoliv z právního hlediska se jedná o subjekty se zcela jiným základem i účely. Cílem příspěvku je odlišit od sebe jednotlivé útvary, určit právní či politický základ, na kterém jsou založeny, jejich složení, pravomoci, podobu a právní závaznost rozhodnutí, které přijímají.

Klíčová slova:

Evropská rada, Reformní smlouva, Rada zasedající na úrovni hlav států a vlád, status právních aktů, summit Evropské unie

Abstract

Heads of State and Governments of Member States are important agents of the European integration. Their actions are predominantly explained in view of their membership in the European Council, but the Founding Treaties are giving them powers also in other entities, whose position is often confused with the European Council, although from legal point of view these subjects have completely different basis and purpose. The objective of this contribution is to distinguish the relevant entities, analyse their legal and political basis for their functioning, their composition, nature and legal effectiveness of the decisions.

Key words

European Council, Council at the level of Heads of Government and State, status of legal acts, Reform Treaty, European Union summits

Úvod

Vliv členských zemí na dění v Evropské unii je nezpochybnitelný, státy si udržují v procesu integrace rozhodující roli. Své zájmy prosazují zejména skrz mezivládní orgány, jmenovitě mezi ně patří Rada Evropské unie a Evropská rada (dále jen ER). Zatímco v prvním případě nečiní právní základ, složení i funkce jmenované instituce větší problémy, ER působí odborníkům na evropské právo velké obtíže. Při bližším zkoumání zřizovacích smluv navíc zjistíme, že ty mluví i o jiných mezivládních konfiguracích než jsou uvedené dvě.

Konkrétně lze nalézt ve Smlouvě o Evropském společenství (SES) a Smlouvě o Evropské unii (SEU) následující subjekty mimo Radu (čl. 203 SES), které mají zastávat zájmy členských zemí: Rada zasedající na úrovni hlav států nebo předsedů vlád, ER, vlády členských států zastoupené hlavami států nebo předsedů vlád, konference zástupců vlád členských zemí. K nim je možné zařadit ještě neformální setkání hlav států a vlád. Všechna uvedená uskupení mají podobné složení, ve kterém vystupují hlavy států a vlád. Těmi jsou předsedové vlád členských zemí, s výjimkou prezidentů Francie a Kypru, kteří jsou vedoucími představiteli exekutivy.¹ V literatuře i praxi je pět těchto uskupení velmi často nesprávně směřováno i zaměňováno, přičemž obvykle se tak děje pod hlavičkou Evropské rady. Takové je i pojetí učebnic práva zahraničních² i českých.³ Nepřesnosti jsou možná spojeny se skutečností, že z praktického hlediska se setkání hlav států a vlád konají zpravidla v čase zasedání ER. Zjednodušení dovolené médiím není ale v právním prostředí akceptovatelné.

Jak dále uvidíme, ani účastníci setkání (či experti dávající výsledkům jednání finální podobu) si rozdílů nejsou vždy vědomi a dochází k přehmatům a omylům, které mohou mít nežádoucí

¹ I v jiných státech občas premiéry nahrazují na setkáních prezidenti (například ČR, Polsko, Rumunsko, Finsko), zabývat se tímto zajímavým fenoménem je mimo rámec příspěvku.

² Příkladem jsou například Craig a De Búrca 2003, s. 71-74; Chalmers et al. 2007, s. 108-111; Wyatt et al. 2006, s. 45-47.

³ Nejpodrobnější česká učebnice evropského práva například mluví o Zástupcích vlád členských států v Radě, ačkoliv takový orgán *de iure* neexistuje, výstupy z Evropské rady nejsou deklarace. Tichý et al. 2004, s. 143-145, 186-187.

právní následky. Cílem předloženého textu je odlišit od sebe jednotlivé útvary, určit právní nebo politický základ, na kterém jsou založeny, jejich složení, a nakonec podobu a právní závaznost rozhodnutí, které schvalují. Příspěvek vychází především z primárního práva a dokumentů přijatých danými uskupeními, sekundární literatura se tématu věnuje pouze okrajově, s výjimkou dále citovaných spíše politologicky orientovaných zdrojů zaměřujících se na ER.⁴

Evropská rada

Nejznámějším subjektem, ve kterém působí hlavy států a vlád, je ER. Autoři její důležitost potvrzují označováním jí za „systém kolektivního vůdcovství“,⁵ „vrchol institucionálního systému Unie“⁶ nebo „ústavního architekta“.⁷ Přes své nezastupitelné postavení ER je ale ta „obtížným předmětem pro analýzu, popis a klasifikaci jako instituci v rámci Unie, neboť její vývoj probíhající po čtvrt století je nejasný a plný paradoxů.“⁸ Někteří odborníci na přesnější vymezení raději rezignují a uvádějí, že ER nelze vnímat jako subjekt, ale jako centrum moci.⁹ Aniž by si to autoři možná uvědomovali, taková tvrzení jsou odrazem nejen obtížnosti uchopení samotné ER, ale i dalších uskupení spojených s činností hlav států a vlád na úrovni Unie.

ER byla neformálně založena v roce 1974 na prosincovém summitu hlav států a vlád v Paříži, stalo se tak na základě pouhého tiskového komuniké, které definovalo její složení (hlavy států a vlád a ministři zahraničních věcí) i počet setkání (tři ročně), dalšího zpřesnění ohledně působení ER bylo dosaženo v Londýnské deklaraci (1977) a Slavnostní deklaraci o Evropské unii (1983).¹⁰ Z právního hlediska ER vlastně neexistovala až do roku 1986, kdy se ustanovení o složení (byl přidán předseda Komise) a počtu setkání (sníženo na dvě ročně) stalo jako čl. 2 součástí Jednotného evropského aktu. Maastrichtská smlouva vymežila (byť vágně) do primárního práva i náplň činnosti ER.

⁴ Ani tyto zdroje obvykle nerozlišují mezi různými formami působení hlav států a vlád.

⁵ Ludlow 2005, s. 4.

⁶ Hayes-Renshaw a Wallace 2006, s. 173

⁷ Wessels 2005, s. 55

⁸ Wallace a de Schoutheete 2002, s. 6.

⁹ de Schoutheete 2006, s. 45.

¹⁰ Pro historický vývoj ER viz Westlake a Galloway 2004, s. 174-180.

V současnosti je právním základem pro ER čl. 4 SEU, který ohledně funkcí a složení říká: „Evropská rada dává Unii nezbytné podněty pro její rozvoj a vymezuje obecné politické směry tohoto rozvoje. Evropská rada sdružuje hlavy států nebo předsedy vlád členských států a předsedu Komise. Jim jsou nápomocni ministři zahraničních věcí členských států a jeden člen Komise.“ ER nepatří mezi instituce Společenství (čl. 7 odst. 1 SES, čl. 5 SEU), je tak pouze institucí Unie *sui generis*. Částečně je činnost i podoba ER vymezena i „jednacím řádem“ přijatým na zasedání ER v Seville v roce 2002.¹¹

U složení ER není sporu o tom, že členy jsou hlavy států a vlád a předseda Komise, problematičtější je postavení ministrů zahraničních věcí a dalšího člena Komise. Podle některých názorů ti nejsou oficiálními členy, my se ale domníváme, že na základe slovního výkladu ustanovení lze dojít k závěru (imperativ „jsou nápomocni“), že tyto osoby členy ER jsou. Svědčí o tom nakonec i politická praxe¹² a srovnání s textem Reformní smlouvy, která pravděpodobně z důvodu příliš vysokého množství účastníků ER po rozšíření Unie vyjímá z členství ministry zahraničí (čl. 1 odst. 16 Reformní smlouvy). V případech, kdy se projednávají důležité hospodářské či finanční záležitosti, mohou být ministři zahraničí nahrazeni ministry financí (nejčastěji se tak děje na březnových summitech).¹³ Zde zastávaný pohled je však možné považovat za právně formalistický, ve skutečnosti je rozhodnutí o složení delegace na každé členské zemi, což ostatně potvrzuje jednacím řád ER ze Sevilly („každá delegace má vyhrazena dvě místa v jednacím síni“).

Hlavní rolí ER je vymezovat základní politické směřování Unie, jsou zde přijímána nejdůležitější politická rozhodnutí, například o podobě finančních rámců, otázky spojené s rozšířením o další státy, iniciuje se zde nový obsah integračního úsilí (Lisabonská strategie atd.). Zjednodušeně řečeno, nic důležitého v Unii „nemůže být navrženo nebo vykonáno bez autority ER.“¹⁴ Ve všech uvedených případech ER jedná na základě zmocnění daného čl. 4 SEU, zřizovací smlouvy zmiňují nesystémově ER i v jiných ustanoveních, jedná se o čl. 99 odst. 2 SES (projednání směru hospodářských politik členských států), čl. 128 odst. 1 a 2 SES

¹¹ Presidency Conclusions, Seville, 21-22nd June 2002, 13463/02 POLGEN 2, s. 19-21.

¹² Na tzv. family photo z každého summitu jsou vyfoceny hlavy států a vlád spolu s ministry zahraničí; srv. také rozdíl oproti neformálním summitům diskutovaným dále.

¹³ Declaration no. 4 on Part Three, Title VI, of the Treaty establishing the European Community. Dostupné na <http://europa.eu/abc/treaties/archives/en/entr10.htm> (navštíveno 12. října 2007).

¹⁴ Taulegne 1993, s. 481, citováno dle de Schoutheete, s. 49; více k činnosti ER včetně výsledků jednotlivých summitů viz Zbiral 2007, s. 120-125.

(otázky zaměstnanosti),¹⁵ úkoly má v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky (čl. 13 SEU, čl. 23 odst. 2 SEU).

Výsledky jednání ER jsou obsaženy v dokumentu nazvaném Závěry předsednictví, který je vydáván po každém jejím oficiálním zasedání. Závěry nejsou obsaženy v Úředním věstníku Unie (dále jen Věstník). Důležité je, že všechna shora zmíněná významná rozhodnutí ER nejsou pro ostatní instituce Unie právně závazná, jelikož přijetí SEU včetně oprávnění, které na ER delegovala, se nedotýká pravomocí svěřených ostatním institucím v SES (srv. čl. 47 SEU).¹⁶ Je poté na institucích Společenství, aby návrhy ER realizovaly pomocí standardního legislativního procesu. Z praktického hlediska je možné předpokládat, že s ohledem na vysokou politickou legitimitu ER budou její Závěry respektovány, v mnoha ohledech je dokonce propojování politického rozhodování ER s jeho realizací médii či ze strany odborníků pochopitelné, neboť ostatní instituce jen formálně přijímají velmi přesné dohody dosažené na ER.¹⁷ Právní následky ale jsou spojeny jen s druhou fází. Naopak u úkolů, u kterých SEU předpokládá konkrétní činnost ER, zejména u čl. 13 odst. 2 SEU, jsou dohodnuté výsledky zveřejňovány jak v Závěrech, tak i Věstníku a měly by být závazné přímo.¹⁸

V roce 1992 na zasedání Evropské rady v Edinburghu došlo k mimořádné situaci, kdy otázky spojené s problémovou ratifikací Maastrichtské smlouvy v Dánsku byly vyřešeny Rozhodnutím hlav států a vlád, zasedajících v Evropské radě. Obsah rozhodnutí byl součástí Závěrů předsednictví a následně bez ingerence ostatních institucí zveřejněn ve Věstníku (byť části C).¹⁹ Zde hlavy států a vlád byly postaveny na pomezí ER a zástupců vlád členských států (viz dále), právní základ i výstup rozhodnutí je nejasný a takový postup již nikdy nebyl použit.

¹⁵ Činnost v rámci SES je z právního hlediska nezávazná.

¹⁶ Podobně Curtin 1993, s. 27.

¹⁷ Příkladem jsou finanční perspektivy Unie.

¹⁸ Srv. například Společnou strategii pro Středomořský region, jejíž plné znění je obsaženo jak Závěrech předsednictví (Presidency Conclusions, Santa Maria da Fera, 19-20th June 2000, Annex V), tak i Věstníku (OJ L 183, 22. července 2000, s. 5 a násl.).

¹⁹ Srv. Decision 92/C 348/ 01; OJ C 348, 31. prosince 1992, s. 1-5; Amsterdamskou smlouvou se stal jako Protokol č. 5 k SES součástí primárního práva.

Rada zasedající na úrovni hlav států a vlád

Hlavy států a vlád v tomto případě tvoří Radu jako jednu ze základních součástí institucionálního rámce Unie/Společenství (čl. 3 odst. 1 SEU). Tato možnost byla předpokládána již v pařížském komuniké, které kromě pravidelných setkání ER uvádělo, že hlavy států a vlád „se mohou v nezbytných případech setkávat i v Radě Společenství“;²⁰ Slavnostní deklarace o Evropské unii upřesnila, že pokud „Evropská rada jedná v záležitostech v rámci Evropských společenství, činí tak jako Rada ve smyslu daném Smlouvou.“²¹ V praxi této možnosti ale nebylo využíváno, až Maastrichtská smlouva dále zpřesnila celou situaci a taxativně vymezila případy, kdy hlavy států a vlád mají rozhodovat jako Rada.

Současné znění SES upravuje následující právní základy, ve kterých vystupuje Rada zasedající na úrovni hlav států a vlád. Jedná se o čl. 121 odst. 2, 3 a 4 SES (otázky spojené s třetí fází měnové unie), čl. 122 odst. 2 SES (otázky spojené se zapojením neúčastnícího se státu do projektu společné měny- zde pouze projednání), čl. 214 odst. 2 SES (schválení osoby designovaného předsedy Komise- změna na základě Smlouvy z Nice). Rada v uvedeném složení je oprávněna změnit hlasovací mechanismy v Radě guvernérů Evropské centrální banky.²² V SEU je funkce Rady zasedající na úrovni hlav států a vlád vyhrazena pro čl. 7 odst. 2 SEU, pokud je nutné rozhodnout o závažném porušení zásad svobody a demokracie ze strany členského státu.

Složení Rady zasedající na úrovni hlav států a vlád vyplývá přímo z jejího názvu, je zřejmé, že není shodné s Evropskou radou, členem není z logiky věci předseda Komise (respektive může se účastnit jednání, ale nesmí hlasovat) ani ministři zahraničních věcí. Rozhodnutí přijatá Radou zasedající na úrovni hlav států a vlád jsou rozhodnutími Rady a nejsou součástí Závěrů předsednictví, jsou zveřejňovány na stránkách Rady a mají přímou právní závaznost bez nutnosti provedení ostatními orgány (výjimkou je role Rady dle čl. 122 odst. 2 SES, viz dále). Samozřejmostí je jejich publikace v části L Úředního věstníku.

²⁰ Bulletin of the European Communities, 1974, č. 12, s. 7.

²¹ Bulletin of the European Communities, 1983, č. 6, s. 25.

²² Čl. 10 odst. 6 Protokolu č. 18 o statutu Evropského systému centrálních bank a Evropské centrální banky.

Rozhodování Rady na takto vysoké úrovni je omezeno na nejdůležitější události a tomu odpovídá i množství příležitostí, kdy se tak stalo. Poprvé tomu bylo 3. května 1998, kdy Rada zasedající na úrovni hlav států a vlád přijala seznam zemí, ve kterých začne od 1. ledna 1999 platit společná měna.²³ Dále tomu tak bylo (v chronologickém výčtu) u změny hlasovacích mechanismů v Radě guvernérů Evropské centrální banky²⁴ a jmenování Manuela Barrosa kandidátem na předsedu Komise.²⁵ V duchu čl. 122 odst. 2 SES se o dalších zemích připojujících se k euru (Řecko, Slovinsko, Kypr, Malta) formálně rozhodovalo v Radě ve složení ministrů financí (Ecofin) s ohledem na předchozí projednání v Radě zasedající na úrovni hlav států nebo předsedů vlád,²⁶ zde se ale objevuje nekonzistence, neboť dostupné zdroje o žádných takových jednáních Rady nemluví, problematice se věnovaly vždy pouze časově předcházející zasedání ER, kde jsou příslušná projednání zmíněna v Závěrech, nikoliv samostatných rozhodnutích vydaných jménem Rady zasedající na úrovni hlav států a vlád.²⁷ Z právního hlediska se jedná o nevíтанé směšování dvou odlišných subjektů.

Rada na úrovni hlav států a vlád by mohla vystupovat jako běžná Rada i při přijímání rozhodnutí mimo jí zřizovacími smlouvami vymezený okruh záležitostí. Napovídají tomu také proklamace v politických dokumentech citovaných výše. Podmínkou pro takový krok by ale bylo naplnění kritérií určených v čl. 203 pododstavci prvním SES, tedy státy by zastupovaly osoby na ministerské úrovni zmocněné zavazovat vládu svého státu. Předsedové vlád jsou samozřejmě také ministry, naopak u hlav států se domníváme, že by kritéria daná SES nesplňovaly. I tak by se dala situace vyřešit s použitím čl. 206 SES (zmocnění k hlasování), premiér jiného státu by hlasoval za prezidenta, který nemůže být formálně členem Rady. Jednání takové Rady by opět muselo dodržovat veškeré náležitosti vyžadované smlouvami a jednacím řádem Rady. Doposud byla uvedená možnost využita jen jednou, a to v listopadu 2004, kdy Rada zasedající na úrovni hlav států a vlád přijala rozhodnutí upravující seznam členů Barrosovy Komise, přestože je tento úkon v čl. 214 odst. 2 pododstavec druhém SES vyhrazen Radě.²⁸

²³ Decision 98/317/EC, OJ L 139, 11. května 1998, s. 30-35.

²⁴ Decision 2003/223/EC, OJ L 83, 1. dubna 2003, s. 66-68.

²⁵ Rozhodnutí 2004/536/ES, Úř. věst. L 251, 7. července 2004, s. 15.

²⁶ Srv. například u Kypru Rozhodnutí 2007/504/ES, Úř. věst. L 186, 18. července 2007, s. 32-34.

²⁷ Srv. například u Kypru Závěry předsednictví, Brusel, 20.-21. června 2007, *11177/07 CONCL 2*, s. 11.

²⁸ Srv. Press release from 2620th Council Meeting, *13295/04*, s. 4-7; při této příležitosti Francii a Kypr zastupovali prezidenti, není ale jasné, zda za ně hlasoval někdo jiný.

Zástupci vlád členských států na úrovni hlav států a vlád

V omezeném množství záležitostí se hlavy států a vlád setkávají k rozhodnutí jako zástupci členských států. SES vyhrazuje činnost tohoto uskupení na čl. 112 odst. 2 písm. b) (jmenování členů Výkonné rady Evropské centrální banky (dále jen ECB)). Zde přitom rozhodují pouze hlavy států a vlád ze zemí, ve kterých platí jednotná měna (srv. čl. 122 odst. 5 SES). Z hlediska složení tedy členy nejsou všechny hlavy států a vlád. Rozhodnutí je přímo právně závazné a je zveřejňováno ve Věstníku, a přestože je někdy dosaženo v rámci zasedání ER (z hlediska místa a času), odkaz na něj není součástí Závěrů předsednictví.

V květnu 1998 byla poprvé tímto způsobem jmenována Výkonná rada ECB včetně jejího prezidenta,²⁹ v říjnu 2003 byl jmenován Jean-Claude Trichet jako prezident ECB,³⁰ dále v květnu 2005 člen Výkonné rady ECB Lorenzo Smaghi³¹ a naposledy v květnu 2006 Jürgen Stark do stejné funkce.³² Je zajímavé, že v posledních dvou případech se tak stalo písemným postupem, což by znamenalo, že hlavy států a vlád využily možnosti dané jim jednacím řádem Rady (čl. 12 jednacího řádu).³³

Kromě výslovně SES předvídaných událostí je tradičně dohoda zástupců členských států, zasedajících na úrovni hlav států nebo předsedů vlád, používána k schválení dalších významných rozhodnutí v mezivládním rámci. Dohoda je přijímána na paralelně probíhajícím zasedání ER formou rozhodnutí, jehož stranami jsou hlavy států a vlád všech členských zemí Unie, rozhodnutí je vloženo jako samostatná příloha do Závěrů předsednictví, má k tomu přímou právní závaznost bez dalšího provedení a je následně zveřejněno ve Věstníku (dříve v části C, nyní již L). Poprvé se tak stalo 29. října 1993³⁴ u rozhodnutí o sídle některých

²⁹ Decision 98/345/EC, OJ L 154, 28. května 1998, s. 33-34.

³⁰ Rozhodnutí 2003/767/EC, OJ L 277, 28. října 2003, s. 16.

³¹ Rozhodnutí 2005/391/ES, Úř. věst. L 130, 24. května 2005, s. 16.

³² Rozhodnutí 2006/371/ES, Úř. věst. L 136, 24. května 2006, s. 41.

³³ Srv. Press Release from 2659th Council Meeting, 8816/05, s. 15. Podle všeho písemným postupem bylo dosaženo i rozhodnutí z května 1998, neboť se v tu chvíli nekonalo žádné vrcholné zasedání hlav států a vlád.

³⁴ Na summitu v Edinburghu v prosinci 1992 také bylo rozhodnuto o sídle některých orgánů, rozhodli ale zástupci vlád členských států, a ačkoliv se tak stalo na úrovni hlav států a vlád, do Závěrů předsednictví ani rozhodnutí ustanovení o této úrovni včleněno nebylo. Srv. Decision 92/C 341/01, OJ C 341, 23. prosince 1992, s. 1-4.

orgánů Společenství,³⁵ následně pak v prosinci 2003 o umístění dalších sídel vybraných subjektů Společenství/Unie.³⁶

Na tomto místě je nutné odlišit předchozí případy od těch, kdy je něco schváleno vzájemnou dohodou vlád členských států, což se dříve dělo například u jmenování předsedy Komise, dnes platné znění SES požaduje takovou dohodu pro jmenování soudců Soudního dvora a Soudu prvního stupně (srv. čl. 223 pododstavec první SES, čl. 224 pododstavec druhý SES). Zde může členský stát zastupovat jakákoliv osoba, nemusí se jednat nutně o hlavu státu nebo vlády. Status rozhodnutí je ale stejný jako v předchozích případech, často je také dosaženo písemným postupem.

Konference zástupců vlád členských států

Čl. 48 SEU upravuje postup vedoucí ke změně zřizovacích smluv, který je v rukou orgánu zvaného konference zástupců vlád členských států (mezivládní konference). Nikde není upřesněno, kdo má vlády zastupovat, mohou to být úředníci, ministři zahraničí, ale i hlavy států a vlád. V případě smlouvy z Amsterdamu, Nice, Smlouvy o ústavě pro Evropu i Reformní smlouvy byly mezivládní konference uzavřeny právě na nejvyšší úrovni. Ačkoliv mnohé zdroje uvádějí, že jednání uzavírá Evropská rada,³⁷ jedná se právně o mezivládní konferenci, scházející se na úrovni hlav států a vlád, která dospěla k dohodě.³⁸

Neformální setkání hlav států a vlád

První takové jednání se konalo poprvé v roce 1995 na Mallorce k diskuzi o tématech nastávající mezivládní konference.³⁹ Cílem zasedání je projednat některé důležité otázky, aniž by bylo nutné přijímat jakákoliv rozhodnutí nebo závěry. Většinou se předjednává téma, které je následně uzavřeno na regulérním zasedání ER. Složení neformálního summitu je podobné ER, často se ale neúčastní ministři zahraničí a členství se omezuje na hlavy států a vlád spolu s předsedou Komise. Přímo ze samotné charakteristiky a záměru neformálních summitů

³⁵ Decision 93/C 321/01, OJ C 323, 30. listopadu 1993, s. 1-5.

³⁶ Decision 2004/97/EC, Euratom, OJ L 29, 3. února 2004, s. 15.

³⁷ Viz většina sekundární literatury citované v textu.

³⁸ Srv. například Závěry předsednictví, Brusel, 17.-18. června 2004, 10679/2/04 REV 2, s. 1; Závěry pouze informují o dosažení shody v rámci jiného tělesa- mezivládní konference.

³⁹ Wallace a Schoutheete 2002, s. 4.

vyplývá, že zde není žádný právní základ pro jejich konání, účastníci se nemusí řídit jakýmkoliv pravidly, naopak ale nemohou přijmout žádné formální usnesení, ať již právně závazné, nebo nezávazné. Výsledky neformálních summitů nejsou zveřejňovány na internetových stránkách ER, informace o nich lze získat pouze ze zdrojů vydávaných jednotlivými předsednictvími. Ty také neformální summity svolávají a pořádají na své půdě.

Realita je ale jako obvykle složitější a účastníci neformálních summitů se ne vždy drží shora uvedených předpokladů. Například po zasedání v Gentu v roce 2001 byly přijaty tři texty označené jako deklaráce hlav států a vlád Evropské unie a předsedy Komise, což by z právního hlediska bylo v pořádku, v textu dokumentů samotných už je ale používán standardně termín ER (například „ER rozhodla“), což je samozřejmě problematictější.⁴⁰ Stejně tak jsou na neformálních summitech projednávány dokumenty, které jsou oficiálně adresovány ER.⁴¹ Směšování neformálních summitů s ER je z právního hlediska nepřesné a nedává smysl ani vzhledem k účelu takových jednání.

Závěr a výhled de lege ferenda

Z analýzy vyplývá, že současná situace ohledně činnosti hlav států a vlád je velmi komplikovaná a dlouhodobě pravděpodobně neudržitelná. Jelikož možnost setkávání takto vysokých představitelů se omezuje obvykle na summity ER, účastníci tohoto jednání vystupují v krátkém časovém okamžiku v různých rolích, o čemž svědčí i Závěry předsednictví. Bohužel, předložené příklady dokládají, že ani vymezené kategorie nejsou dodržovány konzistentně a jsou zde právně nepřijatelné rozpory. Nejjednodušším řešením, které se nabízí, je přísné rozlišování mezi ER, jako orgánem přijímajícím politická rozhodnutí, a Radou zasedající na úrovni hlav států a vlád, která by v daném složení přijímala právně závazné akty ve zřizovacích smlouvami vymezených záležitostech. Podkategorie zástupců vlád členských států (ať již na úrovni hlav států a vlád nebo ne) by byla zrušena a nahrazenou Radou na úrovni hlav států a vlád, což by ostatně ukazuje i současná praxe využívání písemného postupu při přijímání dohod zástupců vlád. Neformální summity i mezivládní konference by bylo možné zachovat při dodržování jejich podmínek.

⁴⁰ Srv. Declaration by the Heads of State and Government and the President of the Commission: 11 September attacks. Dostupné na http://www.eu2001.be/VE_Adv_Press/detail.asp?cat_code=AA&item_id=1401&lang=en (navštíveno 12. října 2007).

⁴¹ Na setkání hlav států a vlád a předsedy Komise byl hlavním bodem agendy text nazvaný Communication from the Commission to the European Council: External energy relations - from principles to action.

V říjnu 2007 byla v Lisabonu uzavřena mezivládní konference, jejímž výsledkem by byla mohutná změna primárního práva, která by se dotkla i námi diskutované problematiky.⁴² ER je zařazena mezi plnoprávné instituce Unie (čl. 1 odst. 14 Reformní smlouvy) a mění se její složení, kdy ministři zahraničních věcí by se účastnili jednání pouze fakultativně, naopak Vysoký představitel Unie pro zahraniční otázky a bezpečnostní politiku by získal *de iure* mandát. ER by také získala svého stálého předsedu. Výslovně je potvrzeno, že ER nemá legislativní funkci (čl. 1 odst. 16 Reformní smlouvy), což odpovídá našemu návrhu. Naopak ale Reformní smlouva subjekt doposud nazývaný Rada zasedající na úrovni hlav států a vlád horizontálně nahrazuje termínem ER (srv. čl. 2 odst. 3 písm. e) Reformní smlouvy), někdy (ne tedy vždy) se tak děje i u zástupců vlád členských států na úrovni hlav států nebo předsedů vlád (například čl. 2 odst. 228 písm. b) Reformní smlouvy).

Záměna Rady zasedající na úrovni hlav států a vlád za ER při ponechání jejich funkcí je v protikladu s citovaným ustanovením, že ER nemá mít legislativní funkci.⁴³ Je proto také nutné vyřešit problém, jakým způsobem se mohou v takových případech jednání a hlasování ER účastnit osoby, které nejsou zástupci členských států, ale jsou členy Evropské rady.⁴⁴ Jak jsme již uvedli, Reformní smlouva navíc neopouští zcela ani využívání uskupení jako jsou vlády členských států (čl. 1 odst. 20 pododstavec druhý Reformní smlouvy) a konference zástupců vlád členských zemí (čl. 1 odst. 55 pododstavec čtvrtý Reformní smlouvy).

Podle našeho názoru proto řešení nabídnuté Reformní smlouvou není krokem vpřed ve smyslu, který byl na základě předchozí analýzy námi navržen. Dnešní složitá a nepřehledná situace nejen nebude zjednodušena, ale naopak nová smlouva otevírá množství otázek, na které by poskytla odpověď až praxe, pokud tedy bude Reformní smlouva vůbec ratifikována. Autor příspěvku se domnívá, že současné řešení je při troše snaze o konzistenci dokonce právně čistší a logičtější než zamýšlené změny.

Literatura:

[1] Craig, P., De Búrca, G.: *EU Law*. Oxford: OUP, 2003.

⁴² Tzv. Reformní smlouva je nyní k dispozici ve verzi CIG 1/1/07 REV 1.

⁴³ Příklad za všechny: Přijetí rozhodnutí schvalující změnu smluv zjednodušujícím způsobem je jistě legislativní činností (srv. čl. 1 odst. 55 pododstavec šestý Reformní smlouvy)

⁴⁴ Někdy je situace o to složitější, že text předvídá v ER hlasování kvalifikovanou většinou (čl. 2 odst. 228 písm. b) Reformní smlouvy). Z textů nijak neplyne, že by se předseda Komise a Evropské rady a Vysoký představitel měli hlasování neúčastnit.

- [2] Curtin, D.: *The Constitutional Structure of the Union: A Europe of Bits and Pieces*. Common Market Law Review, 1993, roč. 30, č. 1, s. 17-69.
- [3] Hayes-Renshaw, F., Wallace, H.: *The Council of Ministers*. Houndmills: Palgrave, 2006.
- [4] Chalmers, D. et al.: *European Union Law: Text and Materials*. Cambridge: CUP, 2007.
- [5] Ludlow, P.: *Die Führung der Europäischen Union durch den Europäischen Rat: Übergang oder Krise?* Integration, 2005, č. 1, s. 3-15.
- [6] Schoutete, P., Wallace, H.: *The European Council*. Paris: Notre Europe, 2002.
- [7] Schoutete, P.: *The European Council*. IN: Shackleton, M., Peterson J. (eds), *The Institutions of the European Union*. Oxford: OUP, 2006, s. 37-59.
- [8] Taulegne, B.: *Le Conseil Européen*, Paris: PUF, 1993.
- [9] Tichý, L. et al.: *Evropské právo*. Praha: Linde, 2004.
- [10] Wessels, W.: *Die institutionelle Architektur des Verfassungsvertrags: Ein Meilenstein in der Integrationskonstruktion*. IN: Jopp, M., Matl, S. (eds), *Der Vertrag über eine Verfassung für Europa*. Baden-Baden: Nomos, 2005, s. 45-85.
- [11] Westlake, M., Galloway, D.: *The Council of the European Union*. London: John Harper, 2004.
- [12] Wyatt, D. et al.: *European Union Law*. London: Sweet & Maxwell, 2006.
- [13] Zbiral, Robert: *Institucionální struktura Evropské unie: Právně-politologický pohled*. Praha: Linde.

Kontaktní údaje na autora – email:

robert.zbiral@upol.cz

