

Teorie evropské integrace a politický vývoj Společenství

MARKÉTA PITROVÁ*

Abstract: European integration theories and the political development of the Community

This paper tries to examine the link between the integration paradigms and the political development of the Community since 1952. It aims to find the key signs of neofunctionalism, federalism and the intergovernmental approach in the ES/EU treaties, in other reform papers and necessary in the institutional structure. The text intends to offer an answer to the question concerning the EU future, especially in prospect of enlargement and expectations of the candidate countries. With regard to the treaties modifications during the 90's the author analyses the Community development and presents the conclusion that the European integration process reinforced the supranational elements in principle and tends unambiguous to the political union in federal sense. This conclusion is supported by the concrete examples of the lost of the member state sovereignty in decision making process.

Keywords: supranationalism, neofunctionalism, federalism, intergovernmentalism, EU institutions, policies

1. Úvodem

Sledování alternativ a modelů vývoje evropského integračního procesu je mimořádně aktuální, protože v posledním desetiletí evropská integrace rozhodně přesáhla rámec pouhé ekonomické integrace a aspiruje na vytvoření bezprecedentní struktury na principu politické jednoty. Skutečnost, že narůstá význam politického rozměru integračního procesu, je pro členské státy, ale stejně tak i pro Českou republiku, která jako kandidátská země usiluje o vstup do této nestandardní mezinárodní organizace, mimořádně důležitá. Princip nadřazenosti evropských závazků, jejichž šíře se významně zvětšuje, je společně s obecnou politickou tendencí posilovat nadnárodní úroveň integrace důvodem postupného omezování kompetencí členských států. Díky instituci evropského práva je totiž utváření politiky na nadnárodní evropské úrovni z hlediska konkrétních cílů určujícím faktorem pro domácí politickou scénu.

Zodpovězení otázky týkající se směřování dalšího vývoje je nicméně velice komplikované, stejně jako obecný výzkum procesu evropské integrace. Důvodem je nejenom spletnost celé problematiky, která se vyvíjí od roku 1952 v závislosti na dynamice mezinárodních vztahů, ale také její permanentní proměnlivost. Ta je patrná především na hybridním charakteru institucionální

* Autorka působí na Katedře mezinárodních vztahů a evropských studií Fakulty sociálních studií Masarykovy univerzity. Tento článek je součástí řešení projektu GAČR (407/ 01/P114). E-mail: pitrova@fss.muni.cz

struktury EU. Kromě tohoto určujícího funkčního aspektu se specifika integračního procesu projevují redefinicí jeho cílů a kolísáním ochoty k jejich naplnění ze strany členských států.

Cíle integračního procesu jsou formulovány a následně potvrzovány členskými zeměmi na úrovni mezivládní konference a konkrétně potom prostřednictvím politických reprezentací v Evropské radě a v Radě EU. Následkem voleb v jednotlivých členských zemích se však tyto reprezentace permanentně proměňují, čímž může (v průběhu vývoje také vznikala) potřeba zásahu do již formulovaných rámcových cílů. Ve Společenství¹ je však možnost členských zemí aktuálně ovlivňovat cíle integračního procesu poměrně omezená. Jejich redefinice je totiž možná výhradně s ohledem na budoucí výhled. Obecně neexistuje mechanismus, který by zemi již jednou „uzamčené“ v rámci smluvních závazků, umožnil tyto závazky modifikovat a případně od nich ustoupit. Naopak, dodržování těchto závazků je bedlivě sledováno Evropským soudním dvorem. Tato instituce nejen že může vést proti jednotlivým zemím řízení, ale od roku 1993, tedy po vstupu Smlouvy o EU v platnost, je také vybavena pravomocí pokutovat členské státy.

V zásadě tedy mohou státy rozhodovat o formulování integračních cílů pouze v rámci mezivládní konference. Pokud tedy země již v průběhu mezivládní konference nedokázala² a nebo nechtěla zablokovat definici konkrétního cíle (plošně a tudíž pro všechny členy Společenství), nebo pokud jej nově zvolená reprezentace „zdědila“, ačkoliv sama vyznávala odlišnou integrační koncepci, neměla tato země až do roku 1999 žádnou legitimní možnost jak přizpůsobit integrační realitu své představě. Ačkoliv se alternativa umožňující zemím regulovat svůj podíl na jednotlivých integračních aktivitách v podobě modelu tzv. vícerychlostní Evropy³ objevila v materiálech Komise již v roce 1975, Společenství se ji rozhodlo nerozvíjet. Důvodem, proč nebylo státům dovoleno přehodnotit formulované cíle v souladu s jejich aktuální integrační vizí a proč neměly ani možnost diferencovat harmonogram jejich plnění, byla obava z celkového rozkladu integračního procesu. Odstupňování integrační zátěže a přijetí odlišných harmonogramů plnění definovaných cílů bylo vnímáno jako ohrožení homogenity Společenství, ale jako krok, který by se záhy mohl negativně projevit na jeho politické a finanční solidaritě. Po roce 1999, tedy po vstupu Amsterodamské smlouvy v platnost, byla otevřena možnost regulovat do určité míry intenzitu další integrace. Jedná se o princip flexibility, neboli zesílené spolupráce.⁴ (Srov. čl. 43 a 44 Smlouvy o EU revidované Amsterodamskou smlouvou)

Absence možnosti členských států přizpůsobit integrační cíle svým podmínkám a případně i ustoupit od jednou odsouhlaseného integračního závazku, ale vývoj integračního procesu nezpřehlednila, spíše naopak. Státy kompenzovaly formální absenci této možnosti využitím všech politických prostředků k prosazení svých potřeb. V rámci legislativního procesu ku příkladu mohly aplikovat „politiku apatie a zdržování“, nebo naopak konkrétními požadavky ovlivňovat formování koalic států při rozhodovacím procesu. Jedním z konkrétních způsobů členských zemí jak modulovat integrační proces v souladu se svou představou bylo také ovlivňování personálního složení nadnárodní autority, která ve funkci tzv. motoru Společenství zásadně ovlivňovala integrační potenciál. Aplikace obou metodik, tedy ovlivňování rozhodovacího procesu a institucionálního schématu, měla potom za následek změnu vývoje ve sféře jednotlivých politik. V závislosti na převládajícím modelu sjednocení docházelo ke zvýšení integrační rychlosti, nebo naopak téměř ke zmrazení vývoje jednotlivých sektorů. Celý tento vývoj se potom odehrával bez ohledu na základní smluvní rámec, který zůstal nedotknutý aktuálními změnami. Potenciál integračního procesu tak byl zcela odlišný, než předpokládaný potenciál nadnárodního útvaru definovaného zakládajícími smlouvami.

Jednotlivé integrační koncepce prosazované členskými státy v průběhu padesátiletého integračního procesu ve více či méně koherentní formě odpovídají rámcově tzv. integračním paradigmátům. Pokusy politické vědy formulovat integrační paradigmata jako souhrnné systémy zahrnující podněty, cíle a metody evropského integračního procesu jsou motivovány nejenom výsledováním preferencí jednotlivých zemí, jejich majoritního výskytu v průběhu let 1952–2002, ale především snahou identifikovat potenciál evropské myšlenky. Pokud jsme schopni monitorovat tyto faktory, můžeme pomocí jednotlivých integračních modelů snadněji stanovit hypotézu zahrnující případné konflikty a pokusit se předvídat formulaci cílových modelů. Přirozeně, že s rozvojem politické dimenze sjednocení naléhavost této otázky roste, protože státy jsou nadnárodní autoritou⁵ omezovány nejenom v ekonomickém rámci, ale také v rámci politickém.

2. Paradigmata evropského integračního procesu

Výchozím bodem pro základní členění paradigmat evropského integračního procesu je jejich vztah k suverenitě národních států. Jednotlivé modely jsou potom charakteristické nejenom mírou narušení obecně nedělitelné suverenity, ale především svým cílovým vztahem k této suverenitě, tedy změnou rozsahu suverenity ponechané na národní a na nadnárodní úrovni, ale také metodou, jakou se má k danému cíli dospět. Podle tohoto základního kritéria, které může být doplněno institucionálními, teritoriálními a funkcionálními aspekty jednotlivých modelů, se na straně jedné vyčleňuje kategorie supranacionálních paradigmat a na straně druhé paradigmat intergovernmentálních. Pomyslná osa ohraničená supranacionalismem na straně jedné a intergovernmentalismem na straně druhé přirozeně ve svém středu obsahuje modely a přístupy, které slučují a vzájemně kombinují obě krajní možnosti.

Sledování vlivu integračních paradigmat na vývoj Společenství je vhodným, ale nikoliv zcela vyčerpávacím přístupem. Důvodem, proč jsou integrační paradigmata pouze dílčím způsobem sledování kvalitativního vývoje evropské integrace, je kromě již zmíněného komplexního a proměnlivého charakteru EU také permanentní vývoj jednotlivých paradigmat. Integrační paradigmata se neustále vyvíjejí a vymezují se k dalším podnětům aktuálního vývoje na poli mezinárodních vztahů. Škála integračních paradigmat tedy není zdaleka definitivní. Tento text se proto omezuje na identifikaci a následně aplikaci pouze základního členění integračních paradigmat.⁶ Důvodem je nejenom již zmíněná permanentní proměnlivost paradigmat a rozdílné přístupy k jejich klasifikaci, ale také fakt, že cílem textu není analýza těchto paradigmat, ale nalezení odpovídajících znaků na straně politického vývoje Společenství.

2.1 Supranacionální paradigma

Výchozím bodem výstavby supranacionalismu je předpoklad, že pouze nadnárodní autorita může splnit potřebná očekávání, tedy usměrnit partikulární zájmy evropských zemí a stabilizovat jejich vztahy. Nadnárodní paradigma předpokládá vytvoření politického centra, kde jsou v rámci přesně vymezených oblastí přijímána rozhodnutí závazná pro všechny zúčastněné země. Tomuto nadnárodnímu centru také integrované celky odevzdávají vyhrazenou část své suverenity. Právě na základě rozsahu a způsobu odevzdání státní suverenity nadnárodním orgánům dochází k dalšímu štěpení tohoto základního modelu. Z hlediska cíle je škála modelů spadajících pod

supranacionální paradigma relativně koherentní. Cílem supranacionálních modelů je vytvoření politické unie. Přirozeně, že v tomto případě je nutné resignovat na spory o obsahu termínu politická unie a to především v případě jejího připodobnění k federaci, konfederaci, nebo dokonce unitárnímu státu. Vhodný se v takové situaci zdá být přístup Murraye Forsytha, který diskusi o evropské politické unii navrhuje chápat jako debatu o konfederalních modelech.⁷ (Srov. Burgess 1991: 13) Relativní jednota v otázce cíle se však již nevyskytuje v otázce metody. Způsob přístupu k přenosu státní suverenity směrem k nadnárodnímu centru a následně vztahy mezi zúčastněnými subjekty již jednoznačně vyčleňují paradigma federalismu a neofunkcionalismu.⁸

2.1.1 Federalismus

Federalismus je historicky nejstarším a do jisté míry také poměrně rigidním přístupem, který požaduje úplné, okamžité a bezvýhradné odevzdání suverenity ve prospěch nadnárodní autority. Nejvýznamnějším motivem k takovému kroku je pro federalismus zajištění bezpečnosti. Vytvoření nadnárodního útvaru je pro paradigma federalismu způsobem, jak nadále zabránit střetům politických center, jejichž prvořadým úkolem je obrana národních zájmů. Předpokladem úspěšnosti tohoto modelu je sloučení suverénních politických jednotek jejich zastřešením pod nadnárodní politické ústředí na základě dohody mezi státy a nadnárodním centrem. Důležitou součástí celého modelu je zajištění kontroly pravomocí vykonávaných nadnárodní autoritou. V rámci federalismu se k tomuto úkolu využívá shromáždění, jemuž jsou svěřeny silné kontrolní pravomoci.

Klíčový bod federalistického paradigmatu, kterým je odevzdání suverenity ve prospěch nadnárodního celku, je přirozeně spojen s otázkou motivu k takovému kroku. William Riker reprezentující teorii politického realismu se domnívá, že důvody k založení federace na území Evropy jsou výsledkem srovnání poměru výhod a ztrát zúčastněných zemí. (McKay 1996: 19) Podle této pragmatické teorie dochází k výměně atributů státní suverenity za výhody plynoucí ze setrvání země v nadnárodním seskupení. Země se účastní nadnárodního seskupení v případě, že zisk převyší ztráty. V případě, že náklady na setrvání ve federaci převažují nad ziskem, politické reprezentace iniciují návrat do polohy národních států a rozpouští federální seskupení. Přirozeně, že srovnání výhod a nevýhod jednotlivých států je v prostředí mezinárodních vztahů přímo svázáno s existencí konkrétní hrozby. Případné ohrožení země a tudíž i důvod ke spolupráci přitom může mít celou řadu podob. Základním krokem je proto jejich rozdělení na rovinu vnější a rovinu vnitřní hrozby. V padesátých letech byla zřetelná především vnější hrozba. K obecně identifikovatelným hrozbám patřily bez pochyby obavy západoevropských zemí z dalšího německého vývoje a sílící tlak SSSR. V rovině vnitřní hrozby se potom řadí vzrůstající podíl komunistických stran v západoevropských zemích (McKay 1996: 8) a hospodářský kolaps po druhé světové válce a potřeba hospodářské obnovy. Od devadesátých let, tedy období po ukončení studené války, se fenomén vnější hrozby přesouvá z primární roviny vojensko-bezpečnostní do roviny ekonomické. Jedná se především o nutnost čelit hospodářské konkurenci USA, Japonska a jihovýchodní Asie. Vojensko-bezpečnostní rovina se nicméně objevuje na pomezí vnitřní a vnější hrozby a to v podobě tzv. nevojenských rizik jako je např. terorismus, mezinárodní organizovaný zločin, migrační vlny a pod. Reprezentantem moderní vnitřní hrozby je v případě Společenství nárůst nezaměstnanosti.

O nalezení motivů k odevzdání suverenity ve prospěch nadnárodní autority se pokouší také idealistické teorie mezinárodních vztahů, které na zahájení evropského integračního procesu

nahlíží jako na krok, který byl motivován očekáváním přínosu ze sdílení společných hodnot. Tyto teorie, které reprezentuje např. H. N. Brailsford (Srov. Brailsford 1996: 164), nebo J. B. Priestley (Srov. Priestley 1996: 164), jsou postaveny na předpokladu budoucího zisku, který je výsledkem aplikace strategie postavené na společných hodnotách.

2.1.2 Neofunkcionalismus

Neofunkcionalismus je jednoznačným zástupcem supranacionálního paradigmatu především v případě, kdy upřednostníme cíl před metodou. Pokud ale klademe větší důraz na metodu, může být toto zařazení sporné.⁹ Ve svém přístupu ke státní suverenitě se totiž neofunkcionalismus nesoustředí na celek státní suverenity, a ani na její jádro v podobě rozhodnutí týkajících se zahraniční politiky a bezpečnosti. Naopak, neofunkcionalismus vnímá tyto sektory jako enormně citlivé sféry. Specifikem neofunkcionalismu je naopak takový transfer suverenity, který probíhá nenásilně, otevřeně a se zapojením všech politických aktérů včetně zájmových skupin. Podle neofunkcionalismu je nezbytné k transferu suverenity směrem k nadnárodní autoritě přistoupit až poté, kdy se prokáže opodstatněnost takového kroku. Měřítkem, které určí přesun suverenity, je především očekávání konkrétního přínosu ze spolupráce. Určujícím indikátorem a aktérem vzájemných vazeb jsou potom zájmové skupiny, které jsou propojeny v rámci tzv. sítí. Tyto sítě na horizontální úrovni zajišťují upevnění stávajících vazeb a zajišťují přenos informací a podnětů ve prospěch další supranacionalizace. Postupná expanze integrace do dalších oblastí je realizována na základě tzv. efektu spillover. Jedná se o přenesení pozitivní zkušenosti s doposud integrovanou oblastí a přesun již existujících vazeb do další sféry. Budování sítí a „přelévání“ vlivu v rámci navazujících sektorů probíhá pod dohledem supranacionální autority. Třetím základním stavebním prvkem neofunkcionalismu je potom zajištění nezávislosti této autority. (O'Neill 1996: 37–53, Rosamond 2000: 52–73)

Ačkoliv se neofunkcionalismus od federalismu v mnohém liší, mají obě paradigmaty několik styčných ploch. Sdílejí např. skeptický pohled na schopnost národních států splnit nároky moderní společnosti a to jak ve smyslu ekonomickém, sociálním, tak i politickém. Federalismus a neofunkcionalismus se shodují také v tom, že k realizaci politické unie má dojít v rámci relativně kompaktního teritoria a nikoliv v globálním měřítku. Tyto průsečíky jsou často důvodem, proč je neofunkcionalismus někdy vnímán jako tzv. evoluční federalismus nebo dokonce tzv. funkční federalismus. (Lintner a Mazey 1991: 4, 11)

2.2 Intergovernmentální paradigma

Intergovernmentální paradigma inspirované realistickou školou mezinárodních vztahů předpokládá, že národní vlády jsou relevantními aktéry politiky s nepochybnitelným vlivem a schopností splnit požadované cíle. Mezivládní paradigma má jako jediné zohledňovat fakt, že státy se na základě svých odlišných vnitřních podmínek potýkají s rozdílnými problémy a v důsledku toho mají specifické potřeby a zájmy, které není možné sjednotit na úrovni nejmenšího společného jmenovatele. (O'Neill 1996: 54–80, Rosamond 2000: 130–156) Ku příkladu Stanley Hoffmann argumentuje lepší schopností státu zajistit politický rozvoj země a její socioekonomickou modernizaci. (Hoffmann 1996: 60–61) Argumentem užívaným ve prospěch intergovernmentalismu rovněž je, že v konečném stádiu jsou skutečnými aktéry změn na poli mezinárodních vztahů samotné státy a jejich reprezentace a nikoliv transnacionální a transgovernmentální vazby.

Mezivládní model je založen na principu kooperace členských států, která je institucionalizována na základě mezinárodní smlouvy v rámci mezinárodní organizace. Mnohdy je proto v souvislosti s krajními modely intergovernmentalismu, které nedovolují žádné narušení státní suverenity a jsou postaveny na principu státního centralismu, používán termín kooperace, na místo pojmu integrace.

Intergovernmentální proud stejně jako supranacionální paradigma není zcela kompaktní. Vyčleňují se v rámci něj modely, které nepředpokládají, že integrace musí být vždy hrou s nulovým součtem, kdy vítězství jednoho z aktérů znamená adekvátní prohru druhého. Patří sem celá řada konfедераčních teorií (Forsyth 1996: 225) a dále řada teorií předpokládající vzájemné vazby mezi zahraničními vztahy, domácí politickou scénou, zájmovými skupinami a ekonomickými vazbami. Akceptováním širší skupiny aktérů a alternativním uznáním možnosti fragmentace státní suverenity se však intergovernmentální paradigma posouvá v rámci pomyslné osy k její supranacionální části.¹⁰

3. Projevy integračních paradigmat v průběhu historie Společenství¹¹

Chceme-li v rámci integračního procesu vysledovat období a kroky, které můžeme nejintenzivněji identifikovat s jednotlivými paradigmaty, je nutné omezit se na nejvýznamnější znaky, resignovat na permanentní vývoj jednotlivých modelů a kombinování jednotlivých variant. Navzdory tomuto opatření zjistíme, že v průběhu evropského vývoje docházelo ke střídání supranacionálního a intergovernmentálního přístupu. Obecně lze identifikovat tři hlavní důvody téměř permanentní proměny integračních paradigmat v průběhu vývoje Společenství. Prvním důvodem je již zmíněná změna politických reprezentací jednotlivých zemí, která měla za následek preferenci odlišných modelů. Podpora jednotlivých přístupů závisela jak na konkrétních podmínkách dané země, zkušenosti a politickém zařazení jejich představitelů, ale také např. na délce členství ve Společenství. Druhým aspektem ovlivňujícím preferenci jednotlivých integračních modelů bylo působení vnějších ekonomických a politických vlivů na vývoj Společenství. Bipolární rozdělení světa, konflikty studené války, měnová nestabilita, ropné krize patřily k podnětům, které zásadně ovlivnily volbu integrační strategie členských států Společenství v jednotlivých obdobích. Konečně posledním aspektem, jehož důsledkem je střídání integračních modelů, je téměř permanentní proces rozšiřování Společenství. Jeho důsledkem byla změna rovnováhy sil, koaličního potenciálu a vnitřních jednacích podmínek takovým způsobem, který by mohl znamenat dočasné opuštění principů politické a finanční solidarity a následně způsobit změnu preferencí v rámci jednotlivých koncepcí.

3.1 Vliv federalismu na evropskou integraci

Federalismus měl pro evropský integrační proces zcela zásadní význam především díky svému vlivu na zahájení integrace. Ačkoliv celá řada hnutí, která prosazovala modely odpovídající federalistickému paradigmatu, nebyla v praxi úspěšná, mělo jejich působení nezpochybnitelný význam. Jejich význam byl dán opakovaným předkládáním nových integračních podnětů, což vedlo k polarizaci stanovisek evropských zemí a posléze i k formulování alternativní strategie. V tomto ohledu bylo nejvýznamnější událostí svolání Evropského kongresu do Haagu (1948).

Jeho výsledkem bylo na straně jedné vytvoření Rady Evropy (1949) a na straně druhé vyčlenění skupiny zemí, která posléze podporovala koncepci sektorové integrace Jeana Monneta.

Původní radikální federalistické křídlo reprezentované Altierem Spinellim nicméně zaznamenalo pouze dočasný útlum. Po té, co se neúspěšně pokusilo o prosazení koncepce Evropského obranného společenství (1950) a následně modelu Evropského politického společenství (1953), se z evropské scény stáhlo, aby v osmdesátých letech opětovně prosadilo prvky federalismu do mnoha reformních návrhů. Nevýznamněji potom do Návrhu Smlouvy o Evropské unii (1984). Na konci osmdesátých let se tak federalismus objevil v nové podobě, která reagovala na již probíhající integrační aktivity. Vlna tzv. neofederalismu, která je do jisté míry kritikou původní koncepce radikálního federalismu, se soustředila na postupnou realizaci politické unie ve spolupráci se zájmovými skupinami, čímž přejala mnohé z neofunkcionalistické teorie. (Pinder 1993: 211) Neofederalismus se stal diskutovanou alternativou devadesátých let mimo jiné i proto, že byl považován za model poskytující dostatečně efektivní institucionální rámec pro začlenění většího počtu států.

Příkladem uplatnění federálních prvků je Smlouva o EU, která je nicméně svým globálním členěním kompetencí považována za výraz intergovernmentalismu. K federálním znakům Smlouvy o EU patří především evropské občanství. (Srov. čl. 8–8e Smlouvy o ES) Občanství je výrazem federalistického paradigmatu jak z hlediska v něm obsažených práv, tak z hlediska jeho ideové podstaty. Ve Smlouvě o EU je dále typickým znakem tohoto modelu posílení pravomocí Evropského parlamentu. Smlouva o EU zavedla proceduru spolurozhodování, která umožňuje Evropskému parlamentu blokovat legislativní návrhy schválené Radou pomocí parlamentního veta. Jedná se o reakci na předpoklad, že legislativa, která je v souladu se zájmy států, nemusí být v souladu se zájmem občanů EU. (Srov. čl. 189b Smlouvy o ES). Mezi projevy federalistického paradigmatu patří také zavedení principu subsidiarity, který je předzvěstí pokusů o rozčlenění kompetencí mezi nadnárodní centrálu a národní subjekty, nebo případně i jejich části. (Srov. čl. 3b Smlouvy o ES) Konečně posledním prvkem navazujícím přímo na přijetí principu subsidiarity je založení Výboru regionů. (Srov. čl. 198a–198c Smlouvy o ES) Tento nový orgán, bez ohledu na jeho vyjednávací schopnosti v rámci procesu rozhodování,¹² ačkoliv není přímo garantem a autoritou zajišťující plnění principu subsidiarity, je institucí zajišťující přenos informací v oblasti veřejných zájmů k nadnárodním institucím.

V textu Amsterodamské smlouvy revidující Smlouvu o EU je možné jako jednoznačný projev federalistického paradigmatu identifikovat opět posílení vlivu Evropského parlamentu. V této smluvní revizi získal Evropský parlament až na omezený počet výjimek právo rozhodovat o veškeré evropské legislativě na základě upravené spolurozhodující procedury a tudíž i s uplatněním práva veta.¹³ (Srov. čl. 251 Smlouvy o ES revidované Amsterodamskou smlouvou). Amsterodamská smlouva tak jednoznačně potvrdila, že parlament není vnímán pouze jako kontrolní orgán, ale naopak jako důležitá součást legislativního rámce, která legitimizuje proces přijímání rozhodnutí. S posílením vlivu Evropského parlamentu souvisí také další z prvků odpovídajících federalistickému paradigmatu. Jedná se o rozšíření aplikace kvalifikované většiny v Radě.

Výčet federálních prvků patrných v textu Amsterodamské smlouvy by nebyl úplný bez zmínky o mechanismu ochrany základních hodnot EU. (Srov. čl. 7 Smlouvy o EU revidované Amsterodamskou smlouvou) Jedná se o proces, v němž státy demonstrují politickou jednotu Společenství a jsou schopny ji také chránit. Mechanismus obrany základních hodnot umožňuje

iniciovat hlasování o porušení základních hodnot konkrétní země a v případě, že země není ochotna k nápravě, přistoupit k jejímu postihu.¹⁴ Amsterodamská smlouva zavádí mechanismus obrany základních hodnot navzdory skutečnosti, že přestupky proti základním hodnotám jsou ve většině případů postižitelné jako porušování konkrétních položek smluv v rámci řízení u Evropského soudního dvora. Právě rozdělení roviny, kdy dochází k funkčnímu porušení smluvního rámce na straně jedné a k porušení takových hodnot jako je demokracie, či svoboda na straně druhé, plně odpovídá federalistické koncepci politické unie. Celý mechanismus totiž upřednostňuje nikoliv funkční, ale ideové prvky. Dalším důvodem, proč je mechanismus obrany základních hodnot možné považovat za prvek federalistického paradigmatu, je také fakt, že „ústavní pojistku“ v tomto případě hraje Evropský parlament.¹⁵ Rozhodování o porušení základních hodnot vedené v politické linii tak není vyhrazeno mezivládnímu rámci Rady, ale předpokládá souhlas Evropského parlamentu.

Pokud jde o text Smlouvy z Nice, tak tento dokument zachovává výše uvedené prvky a v některých případech jako je např. použití kvalifikované většiny, nebo aplikace spolurozhodující procedury, tyto prvky ještě posiluje.

3.2 Vliv neofunkcionalismu na evropský integrační proces

Neofunkcionalismus byl nejvýznamněji patrný v momentě založení ESUO¹⁶, které bylo historicky prvním pokusem o aplikaci teorie dělení státní suverenity. Vytvoření ESUO je příkladem neofunkcionalistické metodiky jak z hlediska potvrzení předpokladu o utváření vazeb mezi zájmovými skupinami v odvětví uhlí a oceli, tak z hlediska postupného naplňování dalších předpokladů pro uplatnění principu „spillover“. (Lintner a Mazey 1991: 8) Výstavba prvního Společenství spojila politické potřeby zadržování sovětského vlivu s ekonomickými výhodami společného trhu a vytvořila systém s rovnocennou reprezentací všech členských států. Kombinace těchto prvků dodržovala doktrínu „zajištění výhody“ pro zúčastněné státy. V případě ESUO byla také poměrně uspokojivě splněna podmínka nezávislosti nadnárodní autority. Vysoký úřad ESUO byl opatřen vlastními příjmy a podstatná část jeho rozhodnutí byla v Radě potvrzována kvalifikovanou většinou. Navzdory tomuto rámcovému souladu mezi konstrukcí ESUO a teoretickou metodikou výstavby společenství došlo ale na půdě ESUO k několika konfliktům. Spory mezi nadnárodní autoritou a členskými státy v Radě byly spojené s pokusem Vysokého úřadu vyhlásit stav nouze v odvětvích v letech 1959 a 1980. Neshody mezi Vysokým úřadem a Radou, které John Pinder označuje za důkaz „slabosti komunitárních institucí“ (Pinder 1993: 103), byly dokladem úplného nedodržení předpokladu nezávislosti. Skutečnost, že Rada byla schopná svým hlasováním, byť ve výjimečných případech, zablokovat aktivitu Vysokého úřadu, znamená, že již výstavba ESUO byla kompromisním krokem.

Při založení EHS a EURATOMu již ke splnění principů sektorové integrace téměř nedošlo. Důvodem byl fakt, že integrační proces, respektive jeho prohloubení, bylo pod velikým tlakem způsobeným eskalací napětí mezinárodních vztahů v padesátých letech. Země se ve snaze udržet kompaktnost Společenství a dokonce rozšířit počet zainteresovaných členských zemí (Urwin 1991: 59) rozhodly nečekat na samovolné navázání institucionálních vazeb, ale direktivně určit integrační expanzi. Na setkání ministrů zahraničních věcí v Messině v roce 1955 byl proto ryzí neofunkcionalistický model opuštěn. Členské země ve snaze posunout integraci rychle vpřed přistoupily ke kombinaci sektorového přístupu s modelem kompenzace zisků

a ztrát všech zúčastněných zemí. Sektorový neofunkcionalistický přístup byl reprezentován oblastí atomové energetiky a částečně dopravní politikou, zatímco splnění zájmů všech členských států bylo zajišťováno založením široce koncipovaného společného trhu, který umožňoval výměnu zemědělských výhod za vývoz průmyslových výrobků. (Cini 1996: 30) Společný trh přirozeně znamenal úplnou resignaci na efekt spillover, na sítě a vazby zájmových skupin. Naopak integrace citlivých sfér znamenala zvýšení tlaku členských států na povolení ochranných lhůt, čímž dále omezila nezávislou nadnárodní autoritu.

Navzdory původním teoretickým předpokladům se ale postupně projevil obtíž nejenom v EHS, ale také ve sféře atomové energetiky, která byla považována za oblast, v níž může být neofunkcionalismus aplikován bez větších obtíží. EURATOM nebyl schopen vytvořit společný trh se štěpnými materiály, zajistit společný nákup technologií a provádět inspekce jaderných zařízení. Důvodem bylo podcenění nezávislosti nadnárodní autority. Komise EURATOMu nebyla schopná aplikovat do důsledků všechna ustanovení a zajistit např. nezávislý nákup technologií a inspekci jaderných zařízení. Ke konkrétním sporům došlo ve vztahu Komise a Francie, kdy Francie odmítla inspekci svých jaderných zařízení s odůvodněním, že jsou spojena s vojenským výzkumem. Následně také zablokovala nákup technologie z USA se zájmem prosadit komponenty vlastního jaderného programu. (Nugent 2001: 33–35) Neschopnost Komise EURATOMu adekvátně zareagovat plynula z nedostatečné finanční nezávislosti EURATOMu a z politické provázanosti všech tří společenství, z nichž EHS bylo již v této době již zablokováno krizí. Sféra jaderné energetiky se sice zdála být relativně izolovanou, přehlednou a obecně vhodnou oblastí pro integraci, ale byla také sférou propojenou s vojenským využitím jaderného programu, a proto při aplikaci neofunkcionalistického paradigmatu neúspěšná.

V případě EHS je možné v momentě založení nalézt pouze minimální vliv neofunkcionalistických prvků. Ačkoliv bylo založení EHS prezentováno jako prohloubení integrace podle stejné metodiky jako tomu bylo v případě ESUO, konstrukce tohoto společenství je zcela odlišná. Proto lze konstatovat, že krize EHS z roku 1965 byla předvídatelná. EHS totiž nevyhovuje základním předpokladům neofunkcionalistického paradigmatu. Je zřejmé, že konstruktéři EHS resignovali na podmínku efektu spillover a rovněž na existenci sítě. Snaha prosadit model všeobecného ekonomického sjednocení naopak znamenala, že se nečekalo na vytvoření potřebných vazeb a integrace byla instalována bez ohledu na podporu ze strany zájmových skupin. Současně nebyl dodržen ani předpoklad, že integrace přinese zúčastněným zemím okamžitou výhodu. EHS sice zahrnovalo jak agrární, tak i průmyslový sektor, ale činilo tak s různou intenzitou. Celní unie s průmyslovými výrobky byla specifikována velice detailně, zatímco zemědělství bylo pouze rámcově zmíněno. Smlouvy předpokládaly přechodné období při budování společného trhu, v němž bylo v prvních dvou fázích zachováno jednomyslné hlasování. (Srov. čl. 8 Smlouvy o EHS) Právě v průběhu tohoto období, kdy se měla vytvořit zemědělská politika, měly agrární státy lepší vyjednávací pozici a mohly účinně vyvíjet nátlak na státy průmyslovou orientací.

Svůj vliv v EHS sehrál také fakt, že Komise EHS nebyla nezávislá. V prvních dvou fázích budování společného trhu byla až na výjimky podřízena mezivládní Radě, v níž mohly členské státy použít veto. Resignace na podmínku nezávislosti nadnárodní autority, která je pochopitelná vzhledem k širokému a téměř neomezenému integračnímu záběru EHS, se dále potvrzuje absencí finanční nezávislosti nadnárodního úřadu. Smlouva o EHS neobsahovala definici vlastních příjmů a nadnárodní orgány EHS byly tudíž závislé na ochotě členských zemí přispívat stanovenými částkami do rozpočtu.

Nepřítomnost těchto základních neofunkcionalistických prvků se postupně v průběhu dalšího vývoje zmírňovala. Společenství nicméně bylo v této době již natrvalo poznamenáno krizí, která v šedesátých letech zanesla do jeho mechanismů nestandardní prvky rozhodování. Postupný rozvoj transnacionálních sítí, které po podpisu zakládajících smluv usilovaly o co nejrychlejší dokončení celní unie a následně společného trhu, byl patrný především v oblasti průmyslu a to s nástupem osmdesátých let. Podle britského politologa Stephena George jsou jednoznačnými signály opětovného uplatnění neofunkcionalismu v EHS kroky vedoucí k přijetí Jednotného evropského aktu. Jako konkrétní příklady uvádí přijetí ekonomických stabilizátorů v podobě tzv. Delorsova balíku (1988) a především potom samotný Jednotný evropský akt (1987). (George 1996: 39) S tímto názorem se ostatně ztotožňuje také Fabrice Fries, podle nějž je Jednotný evropský akt „nejdokonalejším uplatněním metody neofunkcionalismu“. (Fries 1998: 17)

Proti tomuto tvrzení však stojí celá řada argumentů. Je třeba konstatovat, že Komise v čele s novým předsedou Jacquesem Delorsem od roku 1985 intenzivně usilovala o obnovení transnacionálních a transgovernmentálních vazeb. Zahájila rozhovory s nevládními organizacemi, zájmovými skupinami a pořádala kulaté stoly. Primárním impulsem k této aktivitě a hlavně ke změnám uvedeným v Bílé knize o vnitřním trhu (1985) a později v textu Jednotného evropského aktu, který zakotvil cíl dokončit společný trh do konce roku 1992 a zasáhl do pravomocí a procedur evropských institucí, však nebylo působení těchto skupin, ale rozhodnutí politické elity. Podnětem k tomuto zásadnímu obratu byly především ekonomické argumenty. Členské státy Společenství byly po období propadu hospodářských ukazatelů, které se označovalo jako „euroscleróza“ (McAllister 1997: 127) donuceny k opuštění dosavadní ochranné politiky. Dalším podnětem k uskutečnění změn byly rozpočtové obtíže Společenství. Dominantní položkou rozpočtu byly výdaje na společnou zemědělskou politiku,¹⁷ kterou se nedařilo úspěšně restrukturalizovat. Rada byla zablokována působením zemědělských zájmových skupin, které se stavěly proti přijetí Jednotného evropského aktu a obávaly se nových integračních priorit.¹⁸

Proti reformě EHS se pokusila vystoupit Velká Británie, Dánsko a Řecko, které podporovaly dokončení společného trhu pouze v nezbytné míře a naopak vystupovaly proti koncepci měnové a politické unie. Svolání mezivládní konference se tak nakonec podařilo prosadit pouze díky většinovému hlasování a podpoře Evropského parlamentu. (McAllister 1997: 177) Podpis textu novelizace smluv v podobě Jednotného evropského aktu byl stejně komplikovaný jako svolání mezivládní konference. Proti „revolučnímu“ charakteru smluvní revize vystoupilo Dánsko, Řecko a Itálie. Jednotný evropský akt tak byl v Lucemburku 17. prosince 1986 podepsán pouze devíti členskými zeměmi EHS. Zbývající tři země připojily svůj souhlas až na summitu v Haagu 28. února 1986, tedy až po úspěchu referenda s poradním významem v Dánsku a po připojení dodatečných protokolů k textu smlouvy. (Edwards a Pijpers 1997: 161)

Adekvátnost tvrzení o jednoznačné aplikaci neofunkcionalistického paradigmatu v případě Jednotného evropského aktu proto není vzhledem k výše zmíněným obtížím zcela prokazatelná. Vhodným závěrem se naopak zdá být poznámka o znovuoživení neofunkcionalismu v případě konkrétních sektorů. Například Sonia Mazeyová a Valerio Lintner považují za vhodný příklad neofunkcionalistické metodiky zavedení Evropské politické spolupráce¹⁹, která vznikla jako reakce na stále zásadnější podíl Společenství ve světovém obchodě. (Lintner a Mazey 1991: 9) Právě Evropská politická spolupráce jako příklad efektu technického spillover a důsledek působení transgovernmentálních vazeb byla Jednotným evropským aktem uvedena do primárního práva, kde se stala oficiální, byť stále mezivládní součástí agendy Společenství.

Neofunkcionalismus byl v určité omezené míře patrný také v souvislosti s přijetím Smlouvy o EU, která ačkoliv je charakteristická mezivládním principem členění agendy EU do pilířů a přitom paradoxně obsahuje určité federalistické prvky, vykazuje důsledky působení sítí a efektu spillover. Oblastí, kde se neofunkcionalistické rysy projevují nejvýrazněji, je projekt hospodářské a měnové unie. (Srov. Hlava VI. Smlouvy o ES) Zavedení společné měny bylo již od poloviny osmdesátých let podporováno zájmovými skupinami z oblasti obchodu. Integrace měnové politiky byla také oblastí přímo navazující na společný trh, což se ostatně projevovalo celou řadou vazeb. Nejvýraznějším příkladem bylo zavedení tzv. zelených měn ve společné zemědělské politice. Za náznak postupného provázání společného trhu s dalšími oblastmi je možné považovat také zahrnutí nových oblastí do smluv. Příkladem je agenda transevropských sítí, výzkumu a vývoje, životního prostředí apod. (Srov. Hlavy XII., XV., XVI., Smlouvy o ES) Do jisté míry lze o přelítí integrace hovořit i v případě dalších oblastí, které jsou důsledkem extenzivního výkladu projektu společného trhu. Jedná se např. o vytvoření III. pilíře, který nicméně pracuje na mezivládní bázi. Institucionalizace spolupráce pod platformou TREVI a v rámci Schengenských dohod v tomto ohledu dosahuje úrovně Evropské politické spolupráce, na kterou upozorňuje Lintner a Mazeyová. Podobně jako v případě pilíře justice a vnitra, byl posílen také význam Charty základních sociálních práv zaměstnanců ve Společenství (1989), která byla připojena v podobě dohody k textu Smlouvy o EU.

O uplatnění efektu spillover je jednoznačně možné hovořit v souvislosti s Amsterodamskou smlouvou, která komunitarizovala několik hlavních oblastí původně mezivládní agendy. Jednalo se především o již zmíněnou sociální agendu, jejíž supranacionalizaci přestala blokovat Velká Británie. (Hlava X. Smlouvy o ES revidované Amsterodamskou smlouvou) Dále se jednalo o začlenění schengenského systému do I. pilíře, ke kterému došlo se zachováním výjimky Velké Británie a uznáním zvláštní pozice Dánska. (Srov. Hlava IV. Smlouvy o ES revidované Amsterodamskou smlouvou) Metodika spillover se ale v obou případech projevila jak z hlediska funkčního, tak z hlediska institucionálního. Do jisté míry je možné do této kategorie změn zařadit i zapojení nadnárodních orgánů do boje proti nezaměstnanosti, i když po boku členských států. (Srov. Hlava VIII. Smlouvy o ES revidované Amsterodamskou smlouvou). Jistá míra komunitarizace je dále patrná v principech financování II. a III. pilíře, kde je nadále z důvodů větší flexibility jednání upřednostněno financování přímo ze zdrojů Společenství a nikoliv jako dříve členskými státy. (Srov. čl. 28 a 41 Smlouvy o EU revidované Amsterodamskou smlouvou) Smlouva z Nice tyto projevy neofunkcionalistické metodiky potvrdila, nicméně nepokračovala nad jejich rámec.

3.3 Intergovernmentalismus a jeho vliv na Společenství

Intergovernmentální přístup k evropskému integračnímu procesu poznamenal Společenství zcela zásadním způsobem hlavně v průběhu šedesátých let, kdy vypukla hluboká politická krize. V roce 1965 chtěl francouzský prezident Charles de Gaulle prosadit obrat v integrační metodice a to navzdory faktu, že Francie původně patřila k zakládajícím členům Společenství a iniciovala supranacionální model sjednocení. Snaha Francie prosadit vlastní integrační vizi, která by více odpovídala francouzským zájmům, (Cini 1996: 48) se neprojevila pouze právě na půdě EHS, ale také na půdě již zmíněného EURATOMu. Úsilí Francie však bylo nejvíce patrné na EHS, kde se Francie snažila o předložení reformních projektů v podobě koncepce

„Evropy států“ (1960). (Wilson a van der Dussen 1995: 184) Další etapou byly legitimní pokusy francouzské reprezentace prosadit Fouchetovy plány (1962–1963). Na návrhy postupné transformace směrem k intergovernmentálnímu modelu ale ostatní členské státy reagovaly negativně. Francie proto v souvislosti s konkrétními opatřeními posilujícími nezávislost supranacionálních orgánů EHS zahájila 30. června 1965 politiku „prázdných křesel“.

Cílem francouzského postupu, který se vyhroutil v reakci na návrh Komise vytvořit vlastní příjmy a na plánovaný přechod ke kvalifikované většině v roce 1966, bylo otevření možnosti jak hájit národní zájmy Francie. Vleklou politickou krizí, jejímž důsledkem byla naprostá paralyzace institucionální struktury Společenství, se podařilo vyřešit až na zasedání Rady v Lucemburku 28.–29. ledna 1966. Členské státy zde sice i nadále odmítaly přehodnotit závazek Smlouvy o EHS a Francie nechtěla ustoupit od požadavku vetovat návrhy v případě ohrožení národních zájmů, ale přesto se podařilo krizi ukončit. Situace byla vyřešena přijetím zvláštní politické dohody s označením Lucemburský kompromis. Tato dohoda, která nebyla akceptována ani Evropským soudním dvorem, ani Komisí, dávala členským státům právo požadovat hlasování jednomyslností v případě, že jsou ve hře velmi důležité zájmy konkrétní země. Podle francouzského výkladu Lucemburský kompromis umožňoval použít při hlasování veto, aniž by tím došlo k novelizaci zakládajících smluv. (Dinan 1994: 49)

Lucemburský kompromis provázel soubor institucionálních opatření, která jasně dokládala ukončení fáze supranacionality. Dohoda s názvem Prohlášení o vztazích mezi Radou a Komisí (1966) umožnila francouzskému prezidentovi přiblížit se k původnímu záměru, kterým byla transformace EHS v mezivládní seskupení. Nadnárodní Komise byla nadále kontrolována Výborem stálých zástupců COREPER, což znamenalo dominanci mezivládního prvku již ve fázi legislativní iniciativy. Dalším omezením byla povinnost předsedy Komise přesněji informovat Radu o navrhovaných opatřeních a dále finanční restrikcí Komise. (Urwin 1991: 103)

Lucemburský kompromis znamenal dočasné ukončení prozatím jednoznačně supranacionální fáze integrace (Cini 1996: 48) a přinesl naopak posílení intergovernmentálních prvků. Tato „ústavní krize“ Společenství zanechala svůj dopad také na vztazích mezi zeměmi navzájem a na vztazích mezi zeměmi a nadnárodními orgány. Vznikl trvalý rozpor mezi politickou dohodou a primárním právem, který již Společenství nedokázalo odstranit. Následkem tohoto neplánovaného zásahu do institucionálního schématu došlo ke zpomalení budování společného trhu a k pozastavení jakýchkoliv reformních kroků týkajících se společné zemědělské politiky. Používání jednomyslného hlasování jako následku dohody zpomalilo integrační dynamiku Společenství a významně zbrzdilo realizaci společného trhu.

Ačkoliv se na summitu v Haagu 1. – 2. prosince 1969 podařilo po nástupu Georgese Pompidou na post francouzského prezidenta obnovit diskusi o otázkách, jež vedly k zahájení „politiky prázdných křesel“, došlo pouze k minimálnímu zásahu do deformovaného rozhodovacího procesu. Nejasnosti ohledně výkladu a užití Lucemburského kompromisu trvaly dokonce ještě po přijetí Jednotného evropského aktu, kterým byla znovu potvrzena zásada většinového hlasování na poli společného trhu. Hlavním argumentem proti zrušení Lucemburského kompromisu byla sama skutečnost, že tato dohoda není právně zrušitelná, protože sama není právním dokumentem, ale dobrovolným závazkem členských zemí.

Vliv intergovernmentálního paradigmatu na EHS byl v průběhu sedmdesátých let patrný rovněž zřízením Evropské rady. Setkávání nejvyšších představitelů členských zemí, které bylo formálně zahájeno v roce 1972 a institucionalizované o dva roky později, mělo za následek opět

určité omezení vlivu Komise. Evropská rada vymezovala oblasti obecného konsensu členských států a otevírala tím prostor pro působení dalších orgánů v čele s Komisí. Komise tak fakticky předkládala návrhy na základě obecné linie odsouhlasené Evropskou radou. Založení Evropské rady, které bylo bez pochyby důsledkem neschopnosti členských států vyřešit bezesbýtku politickou krizi, nemělo až do přijetí Jednotného evropského aktu právní rozměr. Přesto se ale tato instituce stala určující autoritou všech tří společenství.

V souvislosti se sledováním vlivů intergovernmentalismu na evropský integrační proces je nezbytné zmínit rozšíření EHS o Velkou Británii. Tato země totiž od svého počátku vykazovala supranacionální tendence pouze ve velice omezené míře a v případech, kdy Společenství nebylo schopné garantovat splnění svých slibů, neváhala použít celého svého vyjednávacího potenciálu k realizaci svých zájmů. Nejvýznamnějším příkladem je řešení tzv. britského problému²⁰, kdy britská premiérka Margaret Thatcherová dokázala donutit Společenství ke snížení rozpočtových příspěvků Velké Británie.

Po mírném odklonu od mezivládní trajektorie, za nějž je považován nástup osmdesátých let a především Jednotný evropský akt, se intergovernmentalismus projevil s novou intenzitou v případě Smlouvy o EU. Výsledkem paralelního vedení mezivládní konference o měnové a o politické unii v roce 1990 byl podpis smluvní revize, která spor mezi supranacionální a intergovernmentální koncepcí řešila založením modelu samostatných pilířů. Jednalo se o společnou zahraniční a bezpečnostní politiku a pilíř zabývající se agendou justice a vnitra, tedy oblasti mezivládní spolupráce, v nichž byl omezen vliv Evropského soudního dvora, Komise a Evropského parlamentu. Neschopnost členských zemí dosáhnout plošné dohody o hospodářské a měnové unii na supranacionálním principu se projevila také povolením výjimek Velké Británie a Dánsku. Tento krok byl bezprecedentním řešením jak se vyrovnat se suverénním postavením členských zemí v průběhu mezivládní konference. Státy si zachovaly suverénní statut v těchto oblastech, aniž by došlo k zastavení projektu pro všechny členské státy.

V Amsterodamské smlouvě naopak můžeme hovořit o zásadním oslabení aplikace intergovernmentálního paradigmatu. V případě obou mezivládních pilířů totiž došlo k celé řadě změn, které do jisté míry narušily původní mezivládní rozměr. Podobně je odklonem od mezivládní metodiky také Smlouva z Nice.

4. Kompilační charakter evropského integračního procesu

Sledováním paralel mezi integračními paradigmaty a vývojem Společenství se potvrzuje, že evropský integrační rámec je kompilátem supranacionálních a intergovernmentálních rysů. Kompilační charakter je patrný již od počátků integračního procesu a nikoliv, jak bývá často uváděno, až od politické krize v šedesátých letech. Tento základní rys se projevuje v první řadě v rovině institucionální. Již institucionální struktura ESUO, ale dále také EHS, které nejzásadněji ovlivnilo dnešní vzhled EU, zahrnují prvky typické pro oba hlavní integrační proudy. Nejednoznačné preference konkrétního integračního modelu a z toho vycházející snaha členských zemí „kontrolovat“ institucionální rámec a tudíž i vývoj v oblastech policie se projevila mnoha způsoby: pomocí kombinace nadnárodních a mezivládních institucí, nedořešením celé řady položek, Lucemburským kompromisem atd.

Kontrola nad nadnárodními institucemi a flexibilita zajišťující „dodatečnou regulaci“ integrační dynamiky byla v průběhu vývoje Společenství zajištěna především přijetím zmíněného Lucemburského kompromisu. Členské státy si bez ohledu na text zakládajících smluv vyhradily právo použít veto a to původně v jakékoliv subjektivně vnímané poloze. Na první pohled méně patrným, ale ve skutečnosti velice účinným kontrolním mechanismem bylo také ovlivňování složení Komise. Tato instituce, která má být podle smluv reprezentantem supranacionality, je totiž v jejích textu definována pouze rámcově. Volně stanovené postavení Komise, které prakticky vychází pouze z monopolu na legislativní iniciativu, znamenalo větší závislost tohoto úřadu na jeho personálním obsazení. Vhodnou volbou čelního představitele Komise, jejíž složení podléhalo konsensu v Radě, země dokázaly účinně ovlivňovat pozici Komise v celém systému a tím i plnění funkce „motoru Společenství“. Prostřednictvím volby čelního představitele Komise se tedy sekundárně, nicméně podobně jako Lucemburským kompromisem, modulovala rychlost integrace na poli jednotlivých politik.

Aplikace tohoto „kontrolního“ mechanismu byla typická v období po roce 1967 a skončila volbou Jacquese Delorse do čela Komise v roce 1985. V tomto momentě je patrné uvolnění mezivládní kontroly nad integračním rámcem a otevření prostoru pro aktivitu nadnárodních institucí, jejichž úkolem bylo nalézt řešení rozpočtových obtíží, zahraničně politických aspektů dalšího vývoje a především odpovědi na ekonomický tlak konkurenčních světových subjektů. Vyvrcholením vlny supranacionalismu v osmdesátých a devadesátých letech bylo postupné odstraňování mezivládní kontroly. Evropský parlament byl posílen na úroveň Rady EU, hlasování jednomyslností bylo téměř ve všech případech nahrazeno kvalifikovanou většinou a obecně se snížila politická tolerance vůči použití Lucemburského kompromisu. Tyto prvky, které ve spojení s komunitarizací celé řady oblastí²¹ jednoznačně potvrzují dominanci supranacionálního paradigmatu, dále prohloubila Smlouva z Nice. Tento dokument nahradil zbývající jednomyslné hlasování v Radě kvalifikovanou většinou, čímž až na výjimky odebral státům možnost blokovat přijetí legislativy. Smlouva z Nice také nahradila jednomyslnost nezbytnou k volbě předsedy Komise hlasováním kvalifikovanou většinou. (Srov. čl. 214 Smlouvy o ES revidované Smlouvou z Nice) Tato zdánlivě bezvýznamná změna motivovaná především snahou dosáhnout dohody členských zemí po rozšíření ale znamená ztrátu možnosti blokovat nástup konkrétní osobnosti do čela Komise, a tím i možnosti, jak uplatnit tento kontrolní mechanismus.

Analýza smluvních revizí dokládá, že ačkoliv se členské státy v posledním desetiletí nepokusily definovat blíže integrační cíl, ve skutečnosti významně postoupily v supranacionalizaci Společenství. Rychlý sled tří mezivládních konferencí spolu s objemem přijatých změn je nebyvalý. Fakt, že tento posun nebyl ze strany států provázen významnějšími protesty,²² vede k předpokladu, že tento trend bude pokračovat. Nicméně už nyní je z výše uvedených znaků patrné, že po vstupu Smlouvy z Nice v platnost bude EU jednoznačně útvarem na vysokém stupni supranacionality s téměř nepatrnými možnostmi jednotlivých členských států zasahovat do integračního tempa určeného většinou.

Poznámky:

1. Výraz Společenství je v tomto textu označením pro kompaktní skupinu členských států a nadnárodních institucí v průběhu celého historického vývoje. Je vyjádřením kompaktního politického vývoje všech tří separátních struktur posléze zastřešených Evropskou unií. Termíny EHS, ES, EU atd. jsou užívány na základě chronologického klíče.
2. Přirozeně, že z hlediska technického by to země dokázala, protože závěry mezivládní konference podléhají jednomyslnému souhlasu všech členských států. Může však nastat situace, kdy je konkrétní země pod tlakem svých partnerů a výměnou za jiné výhody přistoupí k realizaci cíle, který původně nezamýšlela.
3. Pro tyto účely resignujeme na rozdíl mezi vícerychlostní Evropou a variabilní geometrií. Je však nutné poznamenat, že princip flexibility je prezentován (např. Komisi) jako příklad vícerychlostní Evropy (definován stejný cíl pro všechny, ale s různým harmonogramem jeho dosažení, přičemž cíl je tedy závazný), ačkoliv vykazuje známky variabilní geometrie (volba cíle i harmonogramu, ale cíl není závazný a nepředpokládá se tedy postupná účast všech v budoucnu).
4. Flexibilita má mnoho omezení. Nevztahuje se do minulosti, není standardním řešením, ale nouzovou možností, nesmí negativně zasáhnout stávající integrační rámec atd. Z hlediska revize závazků směrem „do minulosti“ tedy nic neřeší. Funkční je pouze jako alternativa rychlejšího postupu.
5. Přirozeně, že existuje alternativa vystoupení ze Společenství. Tato možnost (smluvně neošetřená) by ale vzhledem k ekonomické provázanosti zemí ve společném trhu znamenala poměrně velkou ekonomickou újmu. Potíže by byly svázané také s vystoupením ze Schengenského systému, nemluvě o poškození politických vztahů mezi zeměmi.
6. K problematice integračních paradigmat v celém jejich rozsahu včetně klasifikace, vývoje a znaků např. Chryssochoou (2001), O'Neill (1996), nebo Rosamond (2000).
7. Proti Forsythovu stanovisku vystupuje např. Michael Burgess, který upozorňuje na fakt, že v případě konfedačních seskupení naopak dochází k přeměně ve federace. (Srov. Burgess 1991: 14)
8. Při podrobnějším sledování supranacionální skupiny by do této kategorie spadal také transakcionalismus Karla Deutche sledující vztahy mezi vytvářením mezinárodní organizace a sociální komunikací – transakcí v sociální a kulturní rovině. Jeho zařazení pod supranacionální paradigma zastává např. D. N. Chryssochoou (2001), nebo B. Rosamond (2000).
9. Neofunkcionalismus byl definován až poté, co byla aplikována „metoda Společenství“ Jeana Monneta, který je proto někdy prezentován jako funkční federalista. Neofunkcionalismus je reakcí na funkcionalismus Davida Mitranyho. Tato skutečnost se někdy odráží na řazení neofunkcionalismu do středy pomyslné osy mezi supranacionální a intergovernmentální paradigma. V některých případech je proto v rámci supranacionalismu prezentován pouze federalismus a funkcionalismus s tím, že neofunkcionalismus leží na pomezí krajních modelů.
10. Tyto alternativní proudy stojící na pomezí mezi supranacionalismem a intergovernmentalismem. Příkladem je tzv. liberální intergovernmentalismus Andrewa Moravcsika (Moravcsik 1996: 292–299, Rosamond, 36 – 144.) teorie „regime“ (Chryssochoou 2001: 71–77), teorie tzv. dvouúrovňové hry Roberta D. Putnama (Rosamond 2000: 135–136, O'Neill 1996: 91–99) atd. Tyto alternativní proudy jsou ku příkladu O'Neillem označovány za součásti synkretického paradigmatu a nejsou řazeny na pomyslnou osu. (O'Neill 1996: 81–121)
11. Tento článek poskytuje pouze základní průřez problematikou. Blíže k tomuto problému Pitrová (2002).
12. Výbor regionů stejně tak jako Hospodářský a legislativní výbor zasahuje do projednávání legislativy poměrně pozdě, v závěrečné fázi, kdy je reálná šance na ovlivnění předlohy malá. Blíže k institucionálním otázkám v tomto případě, ale také v dalších problémech např. Pitrová (1999).
13. Revize byla provedena „ve prospěch“ Evropského parlamentu. Nadále již parlament nemusí signalizovat záměr odmítnout předlohu v rámci úvodního projednávání a může k zamítnutí – uplatnění parlamentního veta přistoupit téměř okamžitě. Délka trvání procedury se tím významně snížila.

14. Rada hlasuje jednomyslně (přirozeně bez ohledu na hlas dotčené země) a Evropský parlament dané rozhodnutí musí podpořit dvěma třetinami odevzdaných hlasů a současně nadpoloviční většinou všech. Poté navazuje hlasování kvalifikovanou většinou v Radě. Výsledkem může být i odebrání hlasovacího práva dotčené členské země.
15. Kvorum v případě hlasování o obraně základních hodnot Unie je totožné s kvorem nezbytným pro odvolání Komise. Je nejvyšší ve smlouvách vůbec. (Srov. čl. 201 Smlouvy o ES revidované Amsterodamskou smlouvou)
16. Přirozeně, že pro zjednodušení je přístup J. Monneta (tzv. metodu Společenství) vnímán jako neofuncionalistická metodika.
17. V průměru se v tomto období jednalo o 80 % celého rozpočtu Společenství. Částka přitom nebyla vynakládána na rozvoj venkova a přímé dotace farmářům, ale především na garantované ceny a dotace vývozu nadprodukce na světové trhy. Vynakládání těchto prostředků, jejichž výška se zvyšovala úměrně s tím, jak klesaly světové ceny potravin, tudíž nepomáhala rozvoji zemědělské politiky jako takové.
18. Pomineme-li kvalifikovanou většinu obnovenou tímto dokumentem, bylo to především stanovením nového cíle v podobě měnové unie, který sekundárně znamená, že bude posílena sociální a hospodářská soudržnost. Rozhodnutí rozvíjet regionální politiku znamenalo následně nutnost omezit zemědělské výdaje, které blokovaly finanční prostředky.
19. Jednalo se o institucionalizaci pravidelných setkání ministrů zahraničních věcí členských zemí Společenství, která byla zahájena v roce 1970, původně tedy mimo rámec EHS.
20. Jedná se o problém vzniklý z neúměrného rozpočtového zatížení Velké Británie. Tato země se vyznačovala velikým dovozem a v důsledku toho odváděla prostředky z cel. Mimo to v EHS nakupovala dotované potraviny. Tím příspěvek Velké Británie do evropského rozpočtu rostl neúměrně k jejím hospodářským ukazatelům. Britský problém se vyřešil až na summitu ve Fontainebleau (1984), kde byla přijata dohoda o trvalém návratu 2/3 prostředků do Velké Británie.
21. V průběhu posledního desetiletí se jedná o celou agendu hospodářské a měnové unie, agendu azylové politiky, soudní spolupráci v občanských věcech a další dílčí sféry.
22. Se závěry z mezivládní konference v roce 1990, v roce 1996 a v roce 2000 byly jednoznačně největší obtíže spojeny se zavedením eura ve Smlouvě o EU. Po tomto ratifikačním procesu, který byl spojen s určitými obtížemi na straně Dánska, ale také dalších zemí, vlna odporu proti supranacionalizaci opadla. Irské zamítavé referendum proti Smlouvě z Nice je z tohoto pohledu pouze dílčí problém nesrovnatelný v dřívějšími obtížemi. Irové mimo jiné jako důvod svého negativního stanoviska neuvádějí žádné konkrétní položky revidované smlouvy, ale obavy z dotčení své neutrality a v reakci na nezaměstnanost také obavy ze ztráty pracovních míst.

Literatura:

- Burgess, M.: *Federalism and European Union*. London 1991. Routledge.
- Brailsford, H. N.: *The federal idea*. In O'Neill, M.: *The politics of European integration. A Reader*, str. 164–165. London 1996. Routledge.
- Cini, M.: *The European commission, leadership, organisation and culture in the EU administration*. New York 1996. Manchester University Press.
- Dinan, D.: *Ever closer Union: an introduction to European integration*. Basingstoke. 1994. Palgrave.
- Edwards, G. a Pijpers, A.(ed.): *The politics of European treaty reform. The 1996 IGC and beyond*. London 1997. Pinter.
- Forsyth, M.: *Union of States: Theory and practice of confederations* in O'Neill, M.: *The politics of European integration. A Reader*, str. 225–230. London 1996. Routledge.
- Fries, F.: *Velké evropské rozpravy*. Praha 1998. HZ. Edition s.r.o.
- George, S.: *Politics and policy in the European Union*. Oxford 1996. Oxford University Press.

- Hoffmann, S.: *Europe identity crises: between the past and America*, *Deadelus Vol. 93*, 1964 in O'Neill, M.: *The politics of European integration. A Reader*, str. 216–222. London 1996. Routledge.
- Chrysouchoou, D.N.: *Theorising European Integration*. Guildford 2001. Sage.
- Jednotný evropský akt*. Praha 1993. Ústav mezinárodních vztahů.
- Lintner, V. a Mazey, S.: *The European Community: Economic and political aspects*. London 1991.
- Moravcsik, A.: *Negotiating the Single European Act: national interests and conventional statecraft in the European Community*. In O'Neill, M.: *The politics of European integration. A Reader*. str. 292–297. London 1996. Routledge.
- McAllister, R.: *From EC to EU*. London 1997. Routledge.
- McKay, D.: *Rush to Union. Understanding the European federal bargain*. New York 1996. Clarendon Press.
- Nugent, N.: *The European Commission*. Houndmills 2001. Pgrave.
- O'Neill, M.: *The politics of European integration. A Reader*. London 1996. Routledge.
- Pinder, J.: *Evropské společenství – Budování Unie*. Praha 1993. Nadace Jiřího z Poděbrad.
- Pitrová, M.: *Institucionální struktura Evropské unie. Vliv integračních paradigmat na výstavu institucí*. Brno 2002. Nauma.
- Pristley, J. B.: *Federalism and culture*. In O'Neill, M.: *The politics of European integration. A Reader*, str. 164. London 1996. Routledge.
- Rosamond, B.: *Theories of European Integration*. Basingstoke. 2000. Palgrave.
- Smlouva o EU*. Praha 1994. Victoria Publishing.
- Amsterodamská smlouva*. Praha 1998. Ústav mezinárodních vztahů.
- Smlouva z Nice*. (20001/C 80/01)
- Urwin, D. W.: *The Community of Europe*. New York 1991. Longman Group.
- Wilson, K. a van der Dussen, J.: *The Idea of Europe*. Walton Hall 1995. Routledge.