

13.

**Předsednictví:
vrcholem rad v EU**

Markéta Pitrová, Petr Kaniok

Předsednictví Rady EU je instituce, kterou lze s trochou publicistické nadsázky přirovnat ke „koučičí“ sportovního mužstva. Členský stát, jemuž je funkce svěřena, totiž během svého mandátu neřídí jen jednání Evropské rady (což je bezesporu mediálně nejvděčnější aspekt Předsednictví a proto bývají summity a Předsednictví ztotožňovány), ale také spravuje komplikovaný a rozvrstvený aparát Rady EU. Pomyslný předsedající stát tak má za úkol nejenom stanovování cílů, ale také volbu nejlepšího způsobu k dosažení vytýčené mety. O vysokých výkonech během „koučičku“ přitom není pochyb, protože družstvo složené z dnes 25 zemí vykazuje celou míru specifík. Kromě politických a hospodářských rozdílů jeho členů je práce týmu komplikována multikulturalismem a multilingvinním chodem celého systému. Cílem následujícího příspěvku je analyzovat veškeré funkční roviny „unijního koučičku“. Jak rovinu Rady EU (včetně Evropské rady), tak samotné Předsednictví. To totiž rámec Rady (a jejich úrovní) často překračuje a s Radou jej proto nelze zaměňovat.

13.1 Evropská rada a Rada EU: průsečíky a specifika

Institucionální struktura EU může na první pohled působit nepřehledným dojmem. Celá soustava se ale zjednoduší za předpokladu, že z ní vydělíme orgány určené k reprezentaci národních zájmů členských zemí. Za tímto účelem byla při vzniku Společenství vytvořena pouze jediná platforma,² a to rada. Rada představuje pro členské země fórum, na němž je žádoucí a tudíž i akceptovatelné prezentovat národní postoje. Země se ve snaze realizovat své programy sdružují do koalic, vystavují do opozice a využívají řadu specifických nástrojů. Schopnost zemí prosadit svá očekávání je závislá na řadě faktorů, přičemž jedním z nejvýznamnějších je právě prostor užívaný pro politické jednání. Rada na nejvyšší politické úrovni se označuje jako Evropská rada. Jedná se o suverénní instituci spadající do rámce EU. Evropská rada je nejvyšší politickou arbitrážní úrovní, jejímž cílem je vyhledávat nová témata, řešit aktuální otázky a demonstrovat jednotu a zájmy EU. Proti tomu pravidelné setkávání ministrů s označením Rada EU³ je místem, kde se realizuje každodenní rozhodovací agenda. Na půdě Rady EU se stanoviska států střetávají denně a s intenzitou odpovídající projednávání konkrétních legislativních kauz. Obě institucionální úrovně se protínají ve svém organizačním zázemí a v některých svých principech. (Hayes-Renshaw, Wallace 1997: 158-195) Jedním z nejvýznamnějších je Předsednictví.

13.1.1 Zakotvení rad v institucionálním systému EU

Evropská rada i Rada EU mají v institucionální soustavě přesně vymezenou úlohu. Evropská rada určuje směry a Rada EU je provádí. Zasedání Evropské rady jsou obvykle dvakrát ročně. Pokud se nejedná o nějakou mimořádnou situaci, projednávají nejvyšší představitelé přesně stanovený plán, který je v podobě tzv. Závěrů Předsednictví (Presidency conclusions) vymežujícím mandátem pro další instituce. Výstupem Evropské rady mohou být také reakce na bezprostřední mezinárodně politické otázky, případně mezníky v integračním procesu. Evropská rada tak může zpracovávat podněty ze strany Komise, jednotlivých zemí a dalších aktérů.

Rada EU je naopak přímým realizátorem aktivit Unie. Největším objemem činnosti Rady je podíl na legislativním procesu. Na základě smlouvami daných procedur Rada jedná o legislativních návrzích Komise a vykonává další úkoly. Asistentem Rady EU je tzv. Výbor stálých zástupců (COREPER). Tato platforma, kterou lze vnímat jako pokračovatelku funkční roviny Rady, zajišťuje hladký průběh každodenních jednání. Rozděluje

projednávané položky na konsensuální a naopak připravuje podklady k sporným bodům. Pod touto přípravnou úrovní existuje řada výborů a expertních skupin, které pomáhají analyzovat jednotlivé otázky a připravovat podklady.⁴ (Hayes-Renshaw, Wallace 1997: 70-100) Všechny zmíněné úrovně rad se protínají v Generálním sekretariátu. Tento uzlový bod zastává tradiční administrativně manažerské funkce, ale stále více se zabývá také konkrétními politickými úkoly. (Westlake, Galloway 2004: 349)

Schéma institucionální pyramidy rad v EU



Zdroj: autoři

Nejvýznamnějším společným bodem, skrze nějž je realizován kontakt s dalšími institucemi a aktéry, je instituce Předsednictví. Předseda je také spojovníkem mezi mezivládní reprezentací zemí a Vysokým zmocněncem pro SZBP, který je výkonným článkem na poli zahraniční politiky a bezpečnosti. Nejužší vazba Rady a Evropské rady je ke Komisi, která v ideálním případě představuje spojence a asistenta. Především předseda Komise je spoluúčastníkem zasedání a spojencem ve vyjednávání. Spojuje tak obě mezivládně konstruované roviny rady s dalšími částmi institucionální soustavy. V případě Rady EU se nicméně vyskytují také situace, kdy se v konkrétní kauze vytvoří silná vazba mezi Radou EU a Evropským parlamentem.

Zcela specifickou rovinou spolupráce Evropské rady a Rady EU, ale ostatně i dalších institucí EU, je mezivládní konference. Ať se již jedná o „ústavní“ mezivládní konferenci, nebo konferenci vedenou za účelem přijetí rozhodnutí o dalším rozšíření EU, jejich jedinečnost je zřejmá. Doposud suverénní aktéři na úrovních rad se v průběhu mezivládní konference stávají ještě nezávislejšími. Vedení týmu v tomto období připomíná přípravu na olympijské hry či jiný výjimečný sportovní podnik. Jde o jedinečnou příležitost získat mimořádný úspěch, nebo naopak na dlouho hodně ztratit. (srov. Westlake, Galloway 2004: 190-197)

13.1.2 Evropská rada v čele unijního pelotonu

Evropská rada je jednoznačnou špičkou politické reprezentace EU. Sdružuje hlavy států a vlád a představuje tedy nejvyšší možnou rovinu politického dialogu. Je vůdčí silou EU a zárukou základní politické shody. Evropská rada byla vytvořena až v 70. letech jako „poučení se z krize“, kdy došlo k zablokování komunikace mezi Komisí a Radou a tím i ke stagnaci integračního procesu. Základní tezí vzniku této instituce byl proto předpoklad, že jestliže s konkrétním krokem souhlasí politické špičky, není pravděpodobné, že se řešení problému zablokuje na nižších jim podřízených úrovních. Její neotřesitelná pozice vyplývá z části ze smluvního základu a rovněž z výše zmíněné roviny delegovaných zástupců. Evropská rada je ukotvena ve Smlouvě o EU (čl. 4 Smlouvy o EU revidované Smlouvou z Nice). Tento fakt ji v jejím postavení zvýhodňuje, protože není klasickou institucí Evropských společenství, ale přímou a jedinou reprezentací EU.⁵ Ve skutečnosti je tedy „nedotknutelnou“ a fakticky právně nepostížitelnou rozhodovací rovinou. Toto její specifické postavení znamená, že Evropská rada se omezuje na hledání konsensu v klíčových otázkách a formulování nových cílů. Jádrem jejích jednání je dialog a nikoliv hlasování. Cílem zasedání je prezentace společného postoje a shoda v budoucích plánech. Členské státy k prezentaci svého postoje nejčastěji využívají tzv. závěrů předsednictva.

13.1.3 Struktura Evropské rady

Evropská rada je ve své podstatě nestálou formací. Následkem voleb v jednotlivých členských zemích se její složení proměňuje. Nezbytným partnerem předsedající země, která řídí jednání Evropské rady, je proto Komise. Předseda Komise a jeho generální tajemník představují pro členy Evropské rady svorník projednávané agendy, diplomatického spojence a administrátora. Úzké vztahy mezi Komisí a Evropskou radou se vyvíjely postupně, z původně významně konkurenčního až nepřátelského chování⁶ až v dnešní kooperující tandem. (Sherrington 2000: 18-19) Za určité vyvrcholení vzájemných vztahů Komise a všech struktur rad lze potom vnímat založení systému výborů označovaných jako komitologie.⁷

Samotná struktura Evropské rady se skládá z několika spolupracujících okruhů. Vrcholem jsou představitelé hlav států a vlád a předseda Komise. Nejvyšší představitelé jsou doprovázeni ministry zahraničních věcí, kteří z části absolvují během summitu vlastní program.

Znázornění složení Evropské rady a jejího zázemí



Nejvyšší představitelé EU pracují tedy v úzké součinnosti s ministry zahraničních věcí a s Komisí. Asistuje jim řada podpůrného personálu, který napojuje strukturu Evropské rady na podpůrnou soustavu vedenou COREPER, který je stejně jako v případě Rady hlavním zdrojem informací. Kontakt mezi „vnitřním“ a „vnějším“ okruhem rady zajišťuje tzv. Anticicho skupina. Jedná se o diplomaty vyhrazené na předávání informací, ale i řešení dalších potřeb nejvyšších představitelů zasedajících na uzavřeném jednání. (Sherrington 2000: 47)

13.1.4 Formy zasedání Evropské rady

Dialog nejvyšších představitelů EU směřující ke konsensu vyžaduje určité jednacím podmínky. Zasedání Evropské rady proto navzdory publicitě, která je provází, předpokládají poměrně velkou část uzavřených jednání. Pouze otevřenost a diskretnost je předpokladem, že se podaří uzavřít citlivé body jednání a nalézt shodu tolika odlišných partnerů. Soukromé a neformální vedení rozhovorů mají své ustálené formy, z nichž je již tradiční tzv. posezení u krbu. Podmínkou úspěchu tohoto v maximální míře uvolněného dialogu v pokud možno přátelské atmosféře je omezení počtu přítomných osob na minimum. V ideálním případě na členy Evropské rady, zástupce Komise a minimální servis. Každé setkání Evropské rady má nicméně také svou veřejnou část, která je aklamací politické jednoty a zájmu všech členských zemí na dohodě. Vzhledem k vysokému počtu členských zemí se aktuálním místem zasedání stává opakovaně Brusel. V minulosti ale byla jednání Evropské rady pro členské státy vhodnou příležitostí jak prezentovat vlastní zemi a bezesporu tím i zvýšit její mediální přitažlivost.

13.2 Rada EU vykonavatelem denní agendy

Za každodenní povinnosti a chod legislativního procesu nese odpovědnost Rada EU. Rada spravuje celou řadu oblastí a proto se také vyskytuje ve více formacích. Odděleně zasedají ministři zemědělství, financí, dopravy apod. V roce 2002 bylo rozhodnuto o redukci původně širokých možností a bylo zakotveno devět základních formací Rady EU. Přirozeně dominantní postavení mezi nimi zastává Rada pro všeobecné záležitosti a vnější vztahy. Pozice Rady je sice do jisté míry ulehčena konsensem dosaženým na úrovni nadřazené Evropské rady, ale současně je handicapována tvrdými jednacím a hlasovacími pravidly.

Přehled aktuálních forem Rady EU

Oficiální název formace Rady EU
Rada pro všeobecné záležitosti a vnější vztahy
Rada pro hospodářské a finanční záležitosti
Rada pro spravedlnost a vnitro
Rada pro zaměstnanost, sociální politiku, zdravotnictví a spotřebitelské záležitosti
Rada pro konkurenceschopnost (vnitřní trh, průmysl a výzkum)
Rada pro dopravu, telekomunikace a energetiku
Rada pro zemědělství a rybolov
Rada pro životní prostředí
Rada pro školství, mládež a kulturu

Zdroj: Závěry předsednictva ze zasedání Evropské rady v Seville 2002

Úkoly Rady EU jsou ve Smlouvě o ES vymezeny jasně. (srov. Čl. 202 – 210 Smlouvy o ES revidované Smlouvou z Nice) Je to odpovědnost za proces přijímání sekundární legislativy a ve výjimečných případech také další formy rozhodnutí. Rada je v závislosti na smluvních pravidlech hlavním aktérem odpovědným za přijatá rozhodnutí. V proceduře konzultace se Rada dotazuje na stanovisko Evropského parlamentu a v procesu spolurozhodování jej přijímá jako partnera legislativního procesu. Ve většině situací je Evropský parlament schopen stanovisko Rady vetovat. Jednání Rady EU představují arénu přímého střetu národních zájmů členských zemí v podobě hlasovacích schémat. Ačkoliv se Rada snaží konflikty minimalizovat, mnohdy jsou hlasování o konkrétních položkách velice obtížná.

13.2.1 Hlasovací mechanismy v Radě EU

Základním principem jednání Rady je hlasování o konkrétních řešeních a legislativních předlohách. Rada EU je akceschopná ve všech třech pilířích pomyslného Maastrichtského chrámu, i když v každé z agend fungují trochu odlišné mechanismy. V hlavní agendě Evropských společenství se rozhoduje na základě tří hlavních metod. Jedná se o většinové hlasování, kdy je každému státu přidělen jeden hlas a dále hlasování jednomyslností. Hlasování většinou se omezuje pouze na nevýznamné a procedurální otázky. Podobně se ve stále omezenější míře objevuje hlasování konsensem, kdy je kterýkoliv člen Rady schopen vznést veto. Nejčastěji se ale užívá tzv. kvalifikovaná většina, která představuje kombinaci přidělených hlasů, počtu států a nově i populační kritérium. Státům jsou přidělovány hlasy vždy po každém rozšíření EU a to především s ohledem na jejich populační sílu. Malé země jsou ve svém vlivu protežovány, zatímco velké a demograficky významné státy mívají vliv menší než odpovídá jejich podílu na celkové populaci. Kvalifikovaná většina je přibližně na úrovni 71% všech hlasů,⁸ které musí pocházet z většiny zemí. Poslední vývoj EU si vyžádal doplnění tohoto mechanismu o fakticky třetí podmínku a tou je populační kritérium. Smlouvou z Nice bylo stanoveno na 62 % celkové populace EU. (čl. 3 Protokolu o rozšíření Evropské unie v příloze Smlouvy z Nice) Tento mechanismus hlasování zajišťuje, že vítěznou koalici tvoří dostatečně velická skupina států a to nikoliv pouze početně silných. Populační pojistka působí jako redukce zvýšeného vlivu malým státům, jejichž podíl by bez tradičních zvláštních ohledů byl jinak zanedbatelný. Cílem EU kromě toho je maximální soulad zemí v Radě, který se projevuje snahou o konsensuální jednání.

Mechanismus hlasování podle Smlouvy z Nice⁹

Podmínky vytvoření tzv. kvalifikované většiny v Radě v případě 25 členů		
Automatické (historické) podmínky		Podmínka „na žádost“ (novinka Nice)
% většina hlasů z 321	Min. počet členských států	62 % obyvatelstva EU
72,27 % hlasů = 232	13 zemí/případně 2/3	283 616 000
Blokační menšina je tvořena minimálně 4 státy a 90 hlasy (28, 04 %)		

Zdroj: autoři dle čl. 205 Smlouvy ES revidované Smlouvou z Nice, Westlake, Galloway 2004: 251 a údajů Eurostatu.

13.2.2 Spolupráce institucí a metody jednání

Cílem všech rad uvnitř EU je rozhodovat. V případě Evropské rady se tento úkol vymezuje do politické roviny hledání cílů a přijímání specifických rozhodnutí jako jsou

např. volby čelných představitelů EU. Evropská rada je komplexním orgánem a její vliv je tudíž patrný v celé agendě EU bez ohledu na pilíře. Rada EU je naproti tomu v přímé závislosti na tom, v jakém pilíři se pohybuje. Podle projednávané agendy volí nástroje a metody a přijímá rozhodnutí. Největší objem agendy a tudíž i rozhodnutí je spojen s tzv. I. pilířem Evropských společenství. Rada zde pracuje v součinnosti s Komisí a Evropským parlamentem. Činnosti svázané s I. pilířem bývají realizovány způsobem, který je někdy označován jako tzv. metoda společenství. Jedná se o obvyklý ustálený postup doporučený smlouvami, v němž spolupracují nadnárodní a mezivládní instituce EU.

Ve většině případů součinnosti s dalšími institucemi se postupuje podle následujícího schématu. Evropská rada v závěrech ze svého jednání stanoví prioritu, která je posléze rozpracována v závislosti na konkrétním problému buď Evropskou komisí, nebo v případě mezivládních aktivit přímo Radou. Evropská komise uvnitř struktury svých generálních ředitelství vypracuje návrh legislativy, který po konzultacích a společném souhlasu komisařů předloží Radě EU. Všeobecným pravidlem je tzv. spolurozhodovací postup, v němž Rada EU spolupracuje s Evropským parlamentem na rovnocenné bázi. Legislativní předloha je v takovém případě předložena oběma orgánům současně. Následují standardní parlamentní čtení s tím, že každá instituce je schopna reagovat na navrhované změny. V přesně ohraničených časových intervalech obě instituce spolupracují za vydatné asistence Komise. Parlament je schopen čelit stanovisku Rady a zablokovat legislativní návrh vetem. Podobně vyrovnané postavení mají obě instituce v rozhodování o mezinárodních smlouvách a například rozšíření EU. Rada EU má své nezanedbatelné postavení také v rozpočtovém řízení, kde je její pozice v určitém smyslu silnější,¹⁰ než vliv parlamentu.

V případě II. a III. pilíře se rozhodnutí projednávají zvláštními postupy a nástroji. V případě II. a III. pilíře je Rada vůdčí silou a další orgány mají spíše podpůrné postavení.

13.2.3 Nástroje vyjednávání a formy zasedání

Jednání probíhá permanentně na všech úrovních rad a to ve všech třech pilířích. Bez ohledu na skutečnost, zda se jedná o nadřazenou rovinu Evropské rady, či výkonnou Radu EU, je vedení zasedání svěřeno do rukou úřadujícího předsedy. V závislosti na míře formálnosti jednání a konkrétní položce předseda volí různé možnosti řízení zasedání a může tak určit míru formálnosti setkání. Odpovědnost předsedy je stejně významná v případě Evropské rady, kdy je třeba dospět k jednotnému postoji, a rovněž v Radě EU. Škála nástrojů je nicméně významnější v případech, kdy se jedná o konkrétních legislativních předlohách. Ty je nutné odsouhlasit a na předsedovi (předsedající zemi) je, aby k tomuto kroku přispěl v nejkratším možném termínu. (Sherrington 2000: 54-62)

Rozšířením EU na 25 členských států je prakticky nemožné využívat některých klasických jednacích nástrojů, jako je např. prezentace stanoviska na kulatém stole, nebo neomezená prezentace pozměňujících návrhů. Základní princip v podobě tzv. balíkového jednání nicméně zůstává nezměněn. Základem úspěšného zasedání je předložení „balíku“ návrhů přijatelných pro většinu přítomných členů. Předseda potom usiluje o získání co nejpřesnější znalosti stanovisek jednotlivých reprezentantů. Může za tímto účelem odročit zasedání, individuálně konzultovat jednotlivé zástupce, případně prodloužit zasedání až do přijetí uspokojivého závěru.

13.3 Předsednictví: šestiměsíční „koučink“ EU

Předsedajícímu státu není během jeho mandátu svěřena k řízení jen výše popsaná struktura rad. Předsedající stát, jak už bylo řečeno v úvodu, vyjednává s dalšími institucemi EU, zastupuje EU navenek a vykonává další funkce. Předsedající země podobně jako kouč družstva volí nejhodnější taktiku, způsob přípravy a uzpůsobuje tak chod EU jedinému cíli. Tím je v tomto případě nikoliv získání vítězné soutěžní trofeje, ale prosazení priorit Předsednictví.

13.3.1 Historie Předsednictví

Historický vývoj Předsednictví nelze pojmout v plné šíři. Krátké poukázání na hlavní milníky jeho vývoje je však důležité. Předsednictví se totiž nevyvíjelo oproti jiným institucím (jako například Komise či EP) organizovaně a na základě jasných právních úprav, nýbrž poměrně živelně vyrůstalo jako produkt sváru mezivládního a nadnárodního pojetí evropské integrace.

Historické kořeny Předsednictví jsou skromné. První zmínku o této instituci nalezneme ve druhém paragrafu článku 146 Smlouvy o EHS v jejím původním znění. Předsednictví je v něm definováno jako instituce, která je založena na rotačním střídání všech členských zemí v čele Společenství, a to vždy po šesti měsících. Kompetence Předsednictví nejsou v této smlouvě upraveny, Předsednictví bylo smluvně uloženo jen řízení mítinků Rady, a to článkem 147 původního znění. Soudobé volné vymezení mělo svou logiku. Vzhledem k jasnému mandátu jednotlivých společenství, efektivní Komisi a posléze i Výboru stálých zástupců (COREPER), přítomnosti „otců zakladatelů“ a také jednoznačné nadnárodnímu duchu počátku 60. let, necítila ES potřebu vytvořit institucionalizované politické vedení v rámci Rady. Předsednictví se tak omezilo na vyjádření politické rovnosti zúčastněných zemí a neslo s sebou organizační úkoly s omezeným významem.

Náplň Předsednictví se vytvářela živelně a podle praktické potřeby po celou dobu jeho existence. Zvláště v 70. letech 20. století dochází v souvislosti s nárůstem vlivu mezivládních prvků v evropské integraci k nárůstu jeho úkolů. Předsednictví totiž tradičně představovalo výspu národních zájmů. Kromě dřívějších organizačních funkcí tak Předsednictví získalo funkci vnějšího reprezentanta, který měl zastupovat ES ve vztahu k aktérům mezinárodní politiky, funkci vnitřního reprezentanta (ve smyslu zástupce Rady ve vztahu k jiným institucím ES). Na významu získala také funkce vyjednávače a autora kompromisu uvnitř Rady ministrů. V roce 1974 byla založena Evropská rada, která obohatila Předsednictví o iniciační úkoly (tvorba programu).

Z právního hlediska velmi důležitým dokumentem, který reflektoval opětovný nárůst moci Komise, byl Jednotný evropský akt. Dopad měl také na fungování Předsednictví, protože návrat k proceduře hlasování kvalifikovanou většinou znamenal větší nápor na vyjednávací roli předsedající země. Význam Předsednictví byl posilován také v druhé polovině 80. let. ES v této době odpovídala na dvě kategorie výzev. První z nich představovala soubor vnitrounitních projektů (např. společný trh), druhá skupina problémů byla dána všeobecně známým mezinárodním vývojem v Evropě po roce 1989.

Rotační Předsednictví je od 70. let 20. století předmětem reformních návrhů, které konzistentně shrnovala například Tindemansova zpráva či Zpráva Tří moudrých mužů. Jádrem kritiky bylo především střídání úřadu po půl roce a s tím související nízká kontinuita úřadu, vágnost úkolů Předsednictví a jeho právní neukotvenost. S nárůstem nadnárodního paradigmatu v 90. letech 20. století začalo být na obtíž také mezivládní

zabarvení Předsednictví. Například v Niceské smlouvě tak dochází k omezení pořádání summitů ER v předsednické zemi a k jejich postupnému přesouvání do Bruselu.

Vyústěním reformních snah byla tzv. ústavní smlouva, která dosud platný mechanismus de facto likvidovala. Individuální Předsednictví Rady ministrů sice navrhovaný text úplně neodstraňoval, vytvořením trojčlenných skupin států, které měly Předsednictví sdílet po dobu 18 měsíců, jej ale zásadně limitoval.

13.3.2 Obecné principy

Oproti jiným institucím či funkcím EU má funkce Předsednictví slabé teoretické vymezení svých principů. Ve Smlouvách je zakotven jen rotační princip, který zaručuje střídání úřadu po půl roce. V dalších dokumentech Rady ministrů lze identifikovat také princip nestrannosti, který by měl zaručovat, že Předsednictví bude vykonáváno ku prospěchu celého Společenství (Unie) a ne pouze předsedajícího státu.¹¹

Předsednictví bylo již v momentě svého založení výrazem rovnosti členských zemí před institucemi ES a v jejich vedení. Základní podmínkou zajištění její aplikace bylo ustavení odpovídající rotace zemí při výkonu instituce Předsednictví. Smluvně zakotvený rotační princip byl nicméně několikrát, zvláště v reakci na rozšiřování, upraven. V 90. letech 20. století byly při vytváření rotačních mechanismů zohledňovány zejména principy adaptace nových států, střídání větších a menších států a střídání neutrálních zemí se státy, které se plně podílejí na SZBP.

Zatím poslední mechanismus rotace byl přijat v prosinci 2005 rozhodnutím Rady ministrů. Podle něj je schéma střídání následující:

Schéma rotace 2006 – 2018

ZEMĚ	PERIODA
Rakousko	leden – červen 2006
Finsko	červenec – prosinec 2006
Německo	leden – červen 2007
Portugalsko	červenec – prosinec 2007
Slovinsko	leden – červen 2008
Francie	červenec – prosinec 2008
Česká republika	leden – červen 2009
Švédsko	červenec – prosinec 2009
Španělsko	leden – červen 2010
Belgie	červenec – prosinec 2010
Maďarsko	leden – červen 2011
Polsko	červenec – prosinec 2011
Dánsko	leden – červen 2012
Kypr	červenec – prosinec 2012
Irsko	leden – červen 2013
Litva	červenec – prosinec 2013
Řecko	leden – červen 2014
Itálie	červenec – prosinec 2014

Lotyšsko	leden – červen 2015
Lucembursko	červenec – prosinec 2015
Nizozemí	leden – červen 2016
Slovensko	červenec – prosinec 2016
Malta	leden – červen 2017
Spojené království	červenec – prosinec 2017
Bulharsko	leden – červen 2018
Estonsko	červenec – prosinec 2018

Zdroj: Rozhodnutí Rady EU z 12. 12. 2005 (L328/60)

Z tabulky, která vychází z rozhodnutí Rady, lze vypočítat zdůraznění všech tří akcentů. Vzhledem k tomu, že Předsednictví mělo být podle plánu tzv. ústavní smlouvy vykonáváno v tzv. „trojce“ (vždy 3 země na období 18 měsíců), jsou v jednotlivých skupinách rovnoměrně zastoupeny všechny skupiny států (malé, neutrální, noví členové) tak, aby bylo dosaženo rovnováhy.¹²

Oproti rotaci není princip nestrannosti v kontrastu například k nezávislosti členů Evropské komise zakotven v žádném smluvním textu. Od předsedající země se nicméně automaticky a na základě historického vývoje očekává, že bude úřad vykonávat v zájmu EU a nikoliv podle svých národních priorit. Očekávaná nestrannost spočívá především ve schopnosti předsedajícího státu identifikovat a ošetřit evropská témata, brát v potaz připomínky a návrhy dalších členů EU a spolupracovat při výkonu Předsednictví s dalšími unijními institucemi. Odborná literatura v tomto směru hovoří o tzv. „dobrých“ Předsednictvích a „špatných“ Předsednictvích. (Srov. Westlake, Galloway 2004: 336)

13.3.3 Funkce Předsednictví: 4+1

Podle švédských politologů J. Tallberga a O. Elgströma (Tallberg 2002a: 13, Elgström 2003: 4 – 7) můžeme v současnosti rozeznávat čtveřici základních funkcí Předsednictví:

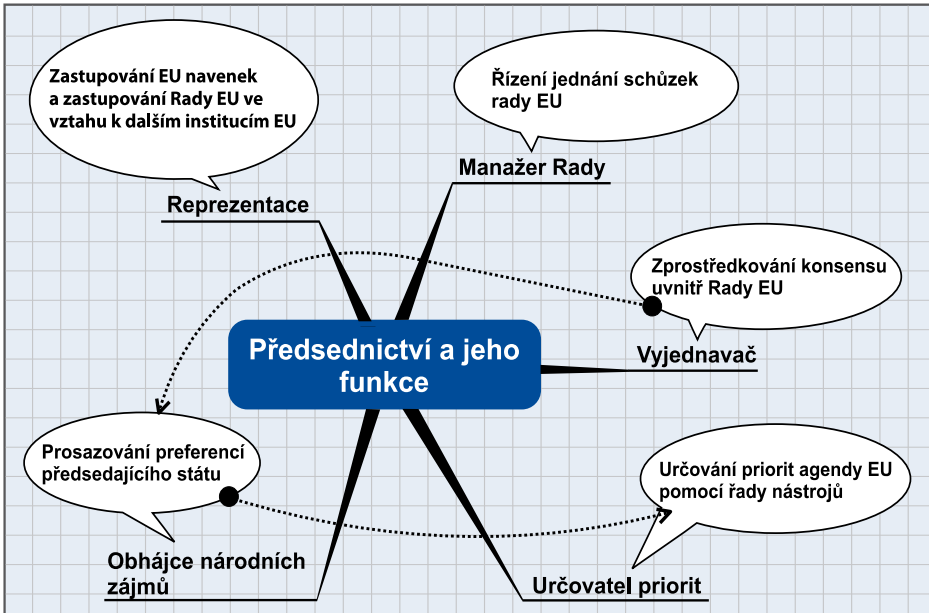
- 1) administrace a řízení práce Rady
- 2) vytyčení politických priorit
- 3) vyjednávání
- 4) reprezentace Rady

Toto dělení funkcí Předsednictví není jediné. Jiní autoři (např. P. Sherrington, H. Wallace), zabývající se výzkumem Předsednictví, se liší jak v dělení jednotlivých funkcí, tak ve zdůrazňování jejich významu. V principu ale platí, že na Tallbergem identifikovaných prioritách se všichni výše uvedení autoři shodnou.

Příliš zmiňovaná není funkce „propagátora“ předsedající země, snad z důvodu, že nemá unijní, ale národní směřování. Nelze ji ovšem podceňovat, a to nejen proto, že je zmiňována v odborné literatuře. Na jedné straně v sobě zvláště v dřívější době nesla praxi politického turismu, možnost i pro tu nejmenší zemi stanout na půl rok ve „světle evropských ramp“ ovšem obnáší také jistý evropeizační potenciál.

Jednotlivé funkce nejsou navzájem izolované a nezávislé, nýbrž vytvářejí provázaný systém. Velmi blízko mají k sobě zejména funkce, které souvisí s obsahovou náplní Předsednictví (určování politických priorit, obhajoba národních zájmů) a některé spíše technologické aspekty Předsednictví (vyjednávání uvnitř Rady ministrů).

Schéma funkcí Předsednictví a naznačení jejich největších propojení



Zdroj: autoři

13.3.3.1 Předsednictví jako reprezentant

Reprezentační funkce Předsednictví patří k nejstarším a nejpropracovanějším funkcím. Předsedající země zastupuje v rámci vnitrounijních vztahů Radu, ve vnějších vztazích pak reprezentuje celou EU. Za poslední dvě desetiletí prošly obě formy reprezentace bouřlivým vývojem. Transformace EPS do SZBP zvýšila nároky na rozsah vnějšího zastupování. Vzestup vlivu EP přinesl naopak větší tlak na reprezentaci Rady v rámci Unie. Samotný pojem „reprezentace“ či „vnějších vztahů“ procházel vývojem. Vedle klasických diplomatických aktivit – zahraniční a bezpečnostní politiky – tato oblast dnes zahrnuje například také obchodní politiku, politiku pomoci rozvojovým zemím, určité segmenty politiky životního prostředí a problematiku rozšiřování EU. V neposlední řadě funguje předsedající země jako reprezentant Rady ve vztahu k ostatním unijním institucím.

Schopnost předsedy zastupovat EU vychází ze dvou zdrojů. Jednak z kvality a kvantity diplomatického personálu, za druhé z respektu, jemuž se daná země těší na mezinárodní scéně. Funkce reprezentanta je proto pro mnohé státy, zvláště pak pro ty malé, v průběhu předsednického období mnohdy nejnáročnějším úkolem.

13.3.3.2 Předsednictví jako reprezentant EU vůči „třetímu světu“

Působení Předsednictví ve vztahu k vnějším subjektům je podmíněno řadou faktorů. Podle politologa R. Bengtssona (Bengtsson 2001: 2 – 3) je vnější reprezentace Předsednictví ovlivněna třemi skupinami proměnných. První z nich Bengtsson nazývá strukturální aspekty a vztahuje ji k velikosti státu, jeho zahraničněpolitické orientaci, zkušenostem atd. Druhou sadu proměnných tvoří vztahy k dalším důležitým aktérům, které ovlivňují zahraniční politiku EU. Jedná se především o Komisi, EP a Vysokého představitele pro

SZBP. Posledním významným faktorem je podle Bengtssona forma přístupu, kterou daný předsedající zvolí. Buď zahraniční politiku EU vede jako jednoznačný a nekompromisní vůdce, jenž má o své roli jasnou a sebevědomou představu, nebo se prezentuje především jako lídr – vyjednaváč, který každého zahraničněpolitického kroku dosahuje po pečlivém hledání kompromisu v rámci EU.

Z článku 18 Smlouvy o EU ve znění z Amsterdamu vyplývá, že hlavním úkolem předsedající země je zastupovat EU v záležitostech SZBP. Podle téhož článku je Předseda rovněž zodpovědný za provádění rozhodnutí přijatých v rámci SZBP a v zásadě zastupuje Unii v mezinárodních organizacích a na mezinárodních konferencích. V politické praxi se tak od Předsednictví vyžaduje sjednocování postojů členských zemí EU k zahraniční a bezpečnostní politice, plnění funkce zahraničněpolitického mluvčího (konference, fóra, mezinárodní organizace), zastupování EU na mezinárodní oficiální scéně, zajišťování spolupráce Rady s Vysokým zmocněncem, zajišťování spolupráce Rady s EP na poli zahraniční politiky.

13.3.3.3 Vnější a vnitřní reprezentant

V rámci vnitrounitních vztahů reprezentuje Předsednictví Radu ve vztahu především ke Komisi a EP. Jestliže má být Předsednictví úspěšné a efektivní, musí předsedající stát s unijními institucemi spolupracovat. Toto pravidlo vyplývá nejen z provázanosti všech unijních institucí, ale také z podstaty rozhodování v rámci EU, kde je naprostá většina unijních rozhodnutí postavena na bázi konsensu. Například J. Tallberg (Tallberg 2001: 9) hovoří o dvouúrovňovém vzájemně propojeném vyjednávacím procesu. První rovina vyjednávání se odehrává mezi reprezentanty členských zemí v Radě, druhá na základě vyjednávání mezi unijními institucemi, zejména pak v trojúhelníku Komise, Rada, EP.

Vztah mezi Předsednictvím a Komisí je poměrně složitý. Zvláště na poli vnější reprezentace jsou totiž obě instituce konkurenty, lépe řečeno, EU navenek zastupuje jak Komise, tak i Předsednictví. Druhou příčinou konkurenčního vztahu obou institucí je protichůdnost paradigmat, která reprezentují. Komise je zástupcem nadnárodního paradigmatu a na základě smluv hájí zájmy celého Společenství. Postoje členských zemí jsou pro ni pouze dílčí vstupní informací, kterou je povinna zpracovat ve prospěch celku, tedy EU. Naopak Předsednictví je reprezentantem národních států a jeho smysl se opírá o zásady mezivládního paradigmatu. Další třetí plocha mezi oběma institucemi vzniká v průběhu rozhodovacího procesu, kdy Komise připravuje či navrhuje unijní legislativu, kterou poté Rada a EP schvalují. Předsedající stát na úrovni COREPER a sektorových rad fakticky kontroluje osud předlohy.

Jen o něco méně problematický je vztah mezi EP a Předsednictvím. Dlouhou dobu tyto instituce působily spíše vedle sebe, než ve vzájemné součinnosti. Podle novodobého znění základních smluv je možné říci, že z formálního hlediska je EP Předsednictví nadřazen, protože povinností předsedající země je předložit program svého mandátu a následně podat EP zprávu o výsledcích. V historické perspektivě také platí, že postavení EP se vůči Radě a tudíž i Předsednictví zvyšovalo úměrně s revizí rozhodovacího procesu.

13.3.3.4 Manažer a administrátor Rady ministrů

Administrace a řízení mítinků Rady je tradiční funkcí Předsednictví. Funkce „manažera“ Rady je pro Předsednictví klíčová a podle její úspěšnosti je Předsednictví posuzováno. Zatímco v prvních letech se jednalo téměř výhradně o řízení a přípravu oficiálních

schůzek Rady, později se tato funkce rozrostla. Předsedající stát po dobu svého mandátu řídí práci celé Rady ve všech jejích podobách včetně pro legislativní proces tak zásadní soustavy výborů. Přípravuje program jednání, nezbytné podklady, podílí se na určování harmonogramu a především řídí obsah jednání. Tuto komplexní činnost realizuje jak na domácím půdě, tak i v rámci unijních struktur. Vyvrcholením, byť spíše mediálním než politicky významným, je pořádání summitů ER. Předpokladem zvládnutí této nejenom administrativní činnosti jsou kvalitní personální zdroje a dobrá spolupráce s Generálním sekretariátem Rady. Tato instituce totiž nejenom že připravuje agendu mítinků konaných v unijních sídlech a je hlavní informační kancelář, ale i ovlivňuje rychlost realizovaných kroků a představuje významnou bránu zájmových skupin v EU.

13.3.3.5 Mediátor

Je zřejmé, že k funkci vyjednavče přistupuje každý stát s více či méně zřetelnými národními prioritami. Úspěšné plnění předsednické role ale předpokládá zaujetí neutrální pozice, popisované v literatuře jako „honest broker“, která jako jediná může vést k plnění funkcí Rady, resp. k efektivnímu prosazování unijních zájmů.¹³

Předsedající stát využívá při hledání kompromisu škálu vyjednávacích nástrojů, které byly naznačeny v předchozím úseku textu. Jedná se o určování míry formálnosti zasedání, přerušování jednání, individuální rozhovory apod. Předsednictví může použít také jiné nástroje – nátlak, časový nátlak, kompromis atd.

13.3.3.6 Autor politických priorit

Vytyčování politických priorit pro práci Rady a svým způsobem celé EU je nejmladší funkcí Předsednictví a také nejdiskutabilnější. Předsednická země sice svůj program prezentuje před EP již od JEA, ale teprve v poslední době získaly priority vytyčené předsedající zemí na významu a staly se jedním z řídicích prvků unijního směřování. Zároveň je ovšem praxe půlročních programů tak diskutabilní, že je jedním z hlavních námětů reformních snah a dochází k její úpravě.

Otázka politických priorit souvisí se schopností a možnostmi Předsednictví vytyčit a prosadit daná témata. Řada politologů vyjadřuje v této souvislosti skepsi a Předsednictví připisuje jen role vůdce, vyjednavče, administrátora a reprezentanta EU. V této souvislosti se operuje se třemi argumenty. První z nich vychází z tvrzení, že Předsednictví nemůže ovlivňovat unijní agendu, protože nemá žádné formální právo iniciovat návrhy. Ve sféře 1. pilíře má monopol Komise, ve druhém a třetím se o právo navrhnout předseda dělí s členskými státy. Předsednictví je v tomto smyslu interpretováno jako „Předsednictví“, nikoliv jako „prezidentství“.

Druhý argument je postaven na prvku kontinuity. Každá předsedající země přebírá témata a agendu předešlého předsedy. Možnosti nového předsedy koncentrovat se na vlastní priority jsou tedy omezeny nezbytnou návazností, kterou v současnosti strukturálně určuje povinnost předsedajících zemí utvářet pro konkrétní kalendářní rok společný program (tzv. operační program). Operační program se pak pohybuje v intencích komplexnějších dokumentů: například pro období 2004 – 2006 vytvořila skupina šesti států, která v těchto letech předsedala Radě, víceletý strategický program.

Možnosti předsedajícího státu rovněž limitují mezinárodně-politické okolnosti – neočekávané krize, změny politických režimů, ekonomické otřesy, živelné pohromy atd.

Konečně čtvrtý argument vychází z unijní definice Předsednictví. Podle Příručky Předsednictví, kterou vydal sekretariát Rady, musí být předsedající stát neutrální a nestranný, což jeho schopnost vytyčit a prosadit priority omezuje, striktně uchopeno přímo zakazuje.

Na schopnost předsedajícího státu ovlivnit politickou agendu Unie ale lze nahlížet smířlivěji a nelze ji ohraničovat jen formálními ustanoveními. Politická praxe se totiž mnohdy liší od plánovaných konstruktů. J. Tallberg tak tvrdí, že Předsednictví má široký repertoár prostředků, jimiž může EU ovlivnit. Podle Tallberga existují tři druhy ovlivňování unijní agendy:

- 1) určování agendy uváděním nových témat
- 2) strukturace agendy zdůrazňováním či zatlačováním již existujících témat
- 3) tříbení agendy aktivním nakládáním s tématy

Určování agendy se podle Tallberga odehrává především formulací či upřesněním programu Předsednictví, ale také při formálních a neformálních schůzkách. Předsednictví může také ovlivňovat agendu koncentrací na určité regiony či problémy, jež přešli předsedové opomíjeli a navrhopat konkrétní opatření v reakci na existující problémy. V tomto směru má Předsednictví pozici „prvního mezi rovnými“, ve smyslu, že všechny členské státy EU sice mají právo podávat návrhy či ovlivňovat Komisi, postavení předsedající země je ale odlišné. Důležitým nástrojem určování agendy je také schopnost Předsednictví zavést nové institucionální praktiky – například úpravou sledu zasedání sektorových Rad ministrů.

Druhou formou ovlivňování unijní agendy je její strukturace. Je nasnadě, že pro šesti měsíci ohraničený úřad je oddělení důležitých a podružných problémů klíčové.

Zatímco předchozí dva nástroje ovlivňování unijní politiky lze označit za aktivní, tříbení agendy je možno považovat za pasivní nástroj. Předsednictví jim totiž dává najevo, že některým problémem se zabývat nehodlá. Prvním nástrojem je ignorace tématu jako politického problému, druhým vyřazení tématu z agendy Předsednictví a třetím předložení neprůchozích kompromisních návrhů.

13.3.3.7 Předsednictví jako obhájce národních zájmů

Pro většinu členských států EU je Předsednictví příležitostí, jak prezentovat vlastní země nejen před zbylými státy, ale také před evropskými a světovými médii. Mezi nejviditelnější formy patří pořádání výstav, vzdělávacích projektů či seminářů. Tato forma umožňuje současně zdůraznit ty projekty, které jsou v souladu se společensko-politickými prioritami předsedající země. V tomto směru se propagační funkce prolíná s iniciační funkcí, respektive ji může do značné míry motivovat. Viditelný je tento rozměr hlavně u malých států, které často cíleně prosazují jako priority svého Předsednictví oblasti, v nichž se cítí být vyspělejší než zbylé členské státy EU. Předsednictví tak umožňuje malým zemím na určitou dobu setřít limity vlivu.

Prosazování či obhajování národních zájmů považuje za jednu z funkcí Předsednictví politolog A. Schout. Podle něj je nemožné, aby předsedající země zapoměla na půl roku na existenci svých národních zájmů a omezila se na neutrální roli šéfa Rady. Schout upozorňuje na dlouhodobé opomíjení skutečnosti, že národní státy musí během Předsednictví bránit své zájmy. Tento přístup je podle něj nebezpečný, protože popírání existence národních zájmů zpochybňuje legitimitu EU a ztěžuje zemím přijetí role Předsednictví (Schout 1998).

Použité zdroje

- ♦ Amsterodamská smlouva, on-line text ([http:// www.europa.eu.int/](http://www.europa.eu.int/)).
- ♦ Bengtsson, R. (2001): The Council President and External representation, on-line text ([http:// www.svet.lu.se/Projekt/Presidency/externalrepresentation.pdf](http://www.svet.lu.se/Projekt/Presidency/externalrepresentation.pdf)).
- ♦ Elgström, O. (2003): „The honest broker?“ The Council Presidency as a mediator, in: Elgström, O. (eds., 2003): European Union Council Presidencies: A comparative perspective, London, Routledge, pp 38 – 55.
- ♦ Fiala, P. – Pitrová, M. (2003): Evropská unie, Brno, CDK.
- ♦ Hayes-Renshaw, F. – Wallace, H. (1997): The Council of ministers, New York, St. Martin's Press, Inc.
- ♦ Jednotný evropský akt, on-line text ([http:// www.europa.eu.int/](http://www.europa.eu.int/)).
- ♦ Pitrová, M. (2001): Institucionální struktura Evropské unie, Brno, Mezinárodní politologický ústav.
- ♦ Pitrová, M. – Kaniok, P. (2005): Institut předsednictví Evropské unie – principy, problémy a reforma, Mezinárodní vztahy, Praha, Ústav mezinárodních vztahů.
- ♦ Plechanovová, B. (2004): Institucionální vývoj Evropské unie od Maastrichtské smlouvy k východnímu rozšíření, Praha, Karolinum.
- ♦ Prohlášení, která se připojují k závěrečnému aktu mezivládní konference, a závěrečný akt.
- ♦ Protokoly a přílohy I a II připojené ke Smlouvě o Ústavě pro Evropu. Doplnění 1 k dokumentu CIG 87/04 REV 1.
- ♦ Rozhodnutí Rady EU z 12. 12. 2005 (L328/60) Doplnění 2 k dokumentu CIG 87/04 REV 1.
- ♦ Schout, A. (1998): The Presidency as a Juggler: Managing Conflict Expectations, on-line text (http://www.eipa-nl.com/public/public_eipascope/98/scop_2/story1.htm).
- ♦ Sherrington, P. (2000): The Council of ministers, London, Pinter.
- ♦ Smlouva o EHS, on-line text ([http:// www.europa.eu.int/](http://www.europa.eu.int/)).
- ♦ Smlouva o EU, on-line text ([http:// www.europa.eu.int/](http://www.europa.eu.int/)).
- ♦ Smlouva z Nice, on-line text ([http:// www.europa.eu.int/](http://www.europa.eu.int/)).
- ♦ Tallberg, J. (2001): Responsabilité sans Pouvoir? The Agenda-Shaping Powers of the EU Council Presidency, on-line text (<http://www.svet.lu.se/Projekt/Presidency/agendashaping.pdf>).
- ♦ Tallberg, J. (2002): Sveriges ordförandeskap i EU 2001, in: Tallberg, J. (eds., 2002): När Europa kom till Sverige, Stockholm, SNS Förlag, pp. 9 – 35.
- ♦ Ústava 2003 – Návrh smlouvy zakládající ústavu pro Evropu CONV 850/03
- ♦ Ústava 2004 – Návrh smlouvy zakládající ústavu pro Evropu CIG 87/2/04
- ♦ REV 2
- ♦ Westlake, M. – Galloway, D. (2004): The Council of the European union, London, John Harper Publishing.

Poznámky

- ¹ Autoři by rádi zdůraznili rozdíl mezi slovy „kouč“ a „trenér“, který je viditelný například v anglické profesionální kopané. Zatímco trenér má za úkol připravit mužstvo hlavně po fyzické stránce, hlavním úkolem kouče je určit sestavu, taktiku a vést zápas. Kouč tak působí hlavně jako stratég a motivátor.
- ² Tzv. otcové zakladatelé původně s Radou nepočítali, protože se obávali důsledku národních soubojů. Tato obava se nakonec potvrdila v roce 1965 při krizi okolo tzv. Lucemburského kompromisu. Rada byla politicky zablokována a tím stagnovaly i další instituce EHS. (Fiala, Pitrová 2003: 90-93)
- ³ Před rokem 1993 se Radě EU říkalo Rada ministrů, čímž byla vzájemná záměna téměř vyloučena. Dnešní název má demonstrovat nikoliv úroveň reprezentace, ale spíše kompletní kompetenci v agendě EU.
- ⁴ Např. Zemědělský výbor, Hospodářský a měnový výbor, atd. Pojmenování jednotlivých výborů je někdy odrazem tzv. eurojargonu. Příkladem může být Výbor K4 (agenda původní justice a vnitra), nebo Výbor 133 (vnější obchodní politika), které jsou pojmenované podle článků smluv.
- ⁵ ES představují právní identitu s vymezenou institucionální strukturou, zatímco EU je smlouvou mezi členskými státy EU. Evropská rada je tím v pozici nesrovnatelné s institucemi ES.
- ⁶ Napjaté vztahy byly především v době po Lucemburském kompromisu, kdy byla Komise dokonce ze striktně mezivládně vnímaného zasedání vyloučena, nebo případně se zúčastnila, ale bez možnosti se vyjádřit.
- ⁷ Komitologie vznikla v 70. letech jako pokus Rady svěřit Komisi exekutivní pravomoci, ale současně si zachovat určitou míru kontroly nad jednotlivými projednávanými položkami. Výbory v soustavě komitologie se dělí podle míry svěřených kompetencí, resp. podle schopnosti Rady zasáhnout do řešení otázky. (srov. Hayes-Renshaw, Wallace 1997: 183)
- ⁸ Hodnota kvalifikované většiny se pohybovala od 70,6% pro EU resp. EHS 6 členů, přes 71,4% pro EHS 10 členů až k dnešním 72,3% pro EU 25 členů. Obecně je možné konstatovat, že nikdy neklesla pod 70% všech hlasů.
- ⁹ Problematiku hlasování v Radě EU podrobně rozebírá a komentuje B. Plechanová (Plechanová 2004: 257 – 320).
- ¹⁰ Parlament je sice schopen odmítnout a tedy vetovat celý rozpočet, ale je naopak omezen v možnosti přeskupovat výdaje. Pro Radu žádné členění na tzv. povinné a nepovinné výdaje neplatí. Vliv parlamentu na rozpočet je tak sice značný, ale neustále limitovaný.
- ¹¹ K historii a vývoji Předsednictví podrobně viz Pitrová, Kaniok 2005.
- ¹² První z nich akcentuje potřeby a témata EU, snaží se o konsensuální styl a je vlastně především malým zemím. Druhá skupina předsedů používá instituci jako nástroj své zahraniční politiky. O konsensuální styl proto příliš neusiluje, jedná se především o větší země. Za příklad „dobrých“ Předsednictví lze označit Předsednictví zemí Beneluxu, vzorem národně laděného a z hlediska EU problematického Předsednictví byl francouzský mandát z roku 1999.
- ¹³ Náročná mediační role byla vždy významnou součástí předsednického úřadu. ale s postupem času se ještě zvýraznila. Lze identifikovat tři hlavní důvody tohoto vývoje. V první řadě se zvyšuje počet členských států a tím i třecích ploch. Ve stále heterogennější členské základně EU je pravděpodobnost jejich výskytu značná. Druhým důvodem je návrat Rady k rozhodování kvalifikovanou většinou, která činí hlasování v Radě riskantnějším. Úkolem Předsednictví je vést jednání a hledat konsensus v podobě nezbytné většiny. Konečně posledním důvodem, proč je vykonávání Předsednictví stále těžší, je nárůst projednávané agendy.