

## Předsednictví Rady EU jako nástroj práce s agendou: Evropa bez bariér

---

### Abstrakt:

Na základě zevrubné analýzy několika předsednictví Rady EU vytvořil na počátku 21. století švédský politolog Jonas Tallberg model, který identifikuje způsoby, jak předsednické země pracují s tvorbou předsednického programu. Tallberg pracuje s širokým chápáním práce s agendou, kterou nerozumí jako pouhé uvádění zcela nových témat, ale především strukturováním již existujících politických diskuzí. V této souvislosti Tallberg identifikoval tři základní dimenze – socio-ekonomickou, regionální a konstituční – které programové chování předsednictví podmiňují. V roce 2004 vstoupila do EU skupina středoevropských a východoevropských zemí, sdílejících odlišnou politickou, ekonomickou a sociální zkušenost než staré členské země EU. Někteří z těchto nováčků již Radě EU předsedali. Článek se rozbohem tvorby programu českého předsednictví a jeho obsahu zaměřuje na zhodnocení Tallbergova modelu v případě takové nové členské země.

### Klíčová slova:

Předsednictví Rady EU, utváření agendy, Česká republika, Rada EU

---

**P**ředsednictví Rady EU patří v posledních letech k předním tématům výzkumu evropských studií a politologie. V prvních dekádách integračního procesu opomíjená instituce získala zejména od 90. let 20. století značnou pozornost. Příčiny lze hledat nejen v určité saturaci výzkumu hlavních institucí a procesů, ale také ve snaze akademické obce reflektovat jak kvalitativní, tak kvantitativní proměny integračního procesu. Kromě případových studií, pohybujících se především v linii deskripce, se předsednictví dostalo také reflexe vycházející z teoretičtějších rovin výzkumu.

Jedním z abstraktních modelů vzniklých na přelomu 20. a 21. století, usilujících o zachycení předsednictví, je model určování předsednické agendy Jonase Tallberga (2003a, 2003b). Tallberg v něm konceptualizuje potenciál předsednictví určovat politické cíle pomocí navrhování nové agendy, vyloučení agendy a prostřednictvím strukturace témat, jež již figurují v politické diskuzi. Tallbergův výzkum, který zkoumal předsednickou strukturaci agendy, vznikl v době, kdy Evropská unie (EU) obsahovala 15 západoevropských členských zemí. Navzdory několika rozšířením se jednalo o země, jež dlouhodobě sdílely společné normy

a hodnoty. V roce 2004 (2007) se ovšem EU radikálně proměnila: vstup tučtu povětšinou bývalých socialistických zemí znamenal největší změnu v historii evropské integrace. Od roku 2008 získaly nové členské země přístup také k instrumentu předsednictví Rady EU a do konce roku 2011 se v řízení Rady EU vystřídal čtyři nové státy: Slovinsko, Česká republika, Maďarsko a Polsko. Pro odpověď, nakolik a zda se práce s agendou předsednictví nových členských států řídí stejnými determinanty jako v případě zemí původní EU-15, tak již existuje určitá empirická báze. Tento článek se zaměřuje na analýzu českého předsednictví Rady EU. Rozborem jeho programové agendy a konfrontací s Tallbergem určenými determinanty strukturační agendy se článek pokouší tuto odpověď poskytnout. Kromě výpovědní hodnoty o platnosti Tallbergova modelu jsou závěry textu také příspěvkem k pochopení fungování předsednictví Rady EU a chování nových členských zemí. Pro nové členy je totiž první předsednictví testem jejich zapojení do EU s tím, že státy se pokoušejí vybudovat si či posílit pozitivní reputaci (Tallberg, Elgström 2003: 196).

Struktura textu je následující. V první kapitole je reflektován výzkum zaměřený na schopnost předsednictví ovlivnit agendu. Ve druhé kapitole je analyzována pozice české vlády před předsednictvím, a to vzhledem k Tallbergem vymezeným determinantům. Třetí část článku je zaměřena na analýzu programu českého předsednictví. V závěrečném úseku jsou dosažené poznatky shrnuty a diskutovány s ohledem na další výzkum.

Článek je koncipován jako případová studie (George, Bennet 2005), která vyhodnocuje platnost Tallbergova modelu. Metodou rozboru procesu (Checkel 2005) je analyzována předsednická agenda, a to s ohledem na vliv postulatů, které Tallbergův model očekává. Cílem textu tedy není vytvoření nové teorie či formulace nových hypotéz. Článek se omezuje na prověřování platnosti abstraktních poznatků v nové empirii, kterou předsednictví České republiky představuje, a případné doplnění modelu. Podrobná analýza jednoho případu je jako koncepce článku zvolena záměrně. Tallberg totiž zvolil při vysvětlování svého modelu ad hoc argumentaci, kdy jednotlivé postuláty ilustroval různě závažnými příklady jak legislativní, tak nelegislativní povahy. Nelze tedy tvrdit, že by Tallbergova data měla stejnou kvalitu. Systematickou analýzou jednoho mandátu, která se navíc týká pouze legislativní oblasti, proto lze Tallbergovy předpoklady komplexně prověřit za použití kompaktní sady dat.

Případová studie by nemusela být jediným způsobem, jak téma zpracovat. Alternativní komparativní případová studie, která by se vzhledem k všem dosud uskutečněným východo- a středoevropských předsednictvím nabízela, ale není vzhledem k cílům textu přesvědčivější metodou. Zpracování dalších dvou či tří předsednictví by totiž vzhledem k omezenému rozsahu textu nutně muselo vést k redukci informací a tím ke snížení průkaznosti závěrů. V souvislosti s analýzou postupu předsednictví při vymezování či prosazování priorit je koncentrace na

jeden stát běžným přístupem, výjimku nepředstavuje demonstrace na příkladu jedné politiky či jedné legislativní předlohy (Klozar 2010; Verhoeff, Niemann 2009).

Postup samotné analýzy je následující: v prvé řadě je charakterizováno analyzované předsednictví s ohledem na jeho socio-ekonomické, regionální a konstituční preference. Tato charakteristika je provedena na základě analýzy vládního prohlášení vlády České republiky, dokumentů formulujících zahraniční politiku a ideologického profilu vládních stran. Analýza těchto dokumentů a aktérů umožňuje charakteristiku vlády České republiky z hlediska zmíněných preferencí. Produktem této analýzy jsou pozorovatelné důsledky (King, Keohane, Verba 1994: 28–29) preferencí v předsednickém programu. Vládní preference jsou posléze konfrontovány s preferencemi, které byly obsaženy v programu českého předsednictví a v jeho kalendáři. Analyzovanými materiály tak jsou předsednický program, programy jednotlivých formálních ministerských jednání a tiskové zprávy shrnující témata neformálních ministeriád<sup>1</sup>. Druhou rovinou analýzy je rozbor toho, zda české předsednictví pracovalo se všemi nástroji práce s agendou, které Tallberg identifikuje. V závěrečné části článku jsou zjištěné poznatky diskutovány s Tallbergovým modelem a jeho předpoklady. Očekávané programové chování předsednictví je komparováno s jeho skutečným vystupováním. Diskutovány jsou také slabiny Tallbergova modelu a s přihlédnutím na omezenou datovou základnu (kterou jedno-případová studie vždy zpracovává) je navrženo možné řešení.

Předkládaná studie není prvním odborným textem, který se českým předsednictvím zabývá. Krátce po jeho ukončení vyšly především analýzy jeho průběhu jak v českých (Kaniok, Smékal 2009), tak zahraničních (Beneš, Karlas 2010) odborných periodických. Založeny byly především na popisu funkcí, výsledků či kontextu předsednictví, což platí také o knižní monografii Kanioka (2010), která popisuje přípravu, průběh a výsledky českého předsednictví. Obsahu předsednického programu jsou věnovány dvě kapitoly (Kaniok 2010: 84–88, 120–145), které se zaměřují na popis vzniku programu a srovnání naplánovaných cílů a dosažených (zejména) legislativních výsledků. Prvním teoretičtějším pokusem o analýzu českého předsednictví tak byla publikace editovaná Drulákem a Šabičem (2010), která srovnávala užitím konceptů socializace a efektivity české a slovenské předsednictví. Na teoretickou linii analýz, přesahující popis a sumarizaci faktů, se následující text snaží navázat a zasadit tak české předsednictví do širšího obecného kontextu. Činí tak při vědomí, že Tallbergův model má pouze omezenou explanační planost a nelze jej v jeho aplikovatelnosti srovnávat s koncepty, které použili Drulák a Šabič.

<sup>1</sup> Pro neformální ministerská jednání není vydáván oficiální program jednání. Témata, která byla jejich předmětem, tak byla generována z tiskových zpráv, které po skončení jednání předsednictví vydávalo.

## 1. Předsednictví jako iniciátor: slabost či síla?

Iniciační funkce předsednictví, která patří ke standardně uznávaným úkolům předsednictví (Elgström 2003: 4–7; Hayes-Renshaw, Wallace 2006: 141; Westlake, Galloway 2004: 334) je předmětem pestré akademické diskuze. Na její jedné straně stojí argumenty, jež pravomoc předsednictví v programové dimenzi zpochybňují. Jedná se o přístup, který v hodnocení předsednické schopnosti ovlivňovat převládá zejména v 70. a 80. letech (Tallberg 2003a: 2–3). Kritický pohled na schopnost předsednické země ovlivňovat agendu EU je vystaven na pěti argumentů.

Prvním je tvrzení, že primární právo na předsednictví nedeleguje pravomoc iniciace legislativy nebo strukturace agendy (Warntjen 2008: 204). Předsednický stát je jen předsedou, prvním mezi rovnými, a jeho pozice není výjimečná (Tallberg 2003b: 19). Druhý argument spočívá v časovém omezení a vnitřním nastavení předsednictví. Návazností na předchozí a nastupující mandáty nemá předsedající stát při definování priorit volné ruce, neboť musí postupovat v souladu s partnery v předsednické skupině, nehledě na spolupráci s institucemi EU. Řada politických projektů navíc trvá násobně delší dobu, než je předsednických šest měsíců (Bunse 2009: 44). Třetím faktorem jsou nečekané události, jejichž výskyt zasahuje do iniciační funkce – vnitropolitický vývoj v předsednické zemi, události v EU či zahraničně politický kontext. Za čtvrté, roli autora priorit oponuje požadavek na neutralitu. Předpokládá se, že předsednictví bude nestranným moderátorem, který se zaměří na hledání kompromisu. Předsednické státy jsou navíc socializovány k neutrálnímu výkonu funkce a k potlačení snahy prosazovat vlastní zájmy. Důvodem je kromě jiného obava z ostrakizace (Tallberg 2006: 83). Konečně za páté, řada autorů také poukazuje na paradoxní skutečnost, že předsednictví je nejméně vhodný okamžik pro prosazování vlastních zájmů. Vzhledem k již zmíněnému důrazu na neutralitu je totiž předsednický stát pod bedlivým dohledem ostatních aktérů (Bunse 2009: 43).

Pohledu, který předsednictví vnímá především jako „čestného makléře“ (Bunse 2009: 43), oponuje odlišný koncept. Jeho základem je široké chápání pojmu utváření agendy. Podle Tallberga může předsednictví agendu ovlivňovat celou řadou nástrojů, jimiž např. určitá témata upřednostní či potlačí. Tallbergův model (2003a, 2003b) vytváření agendy tak pracuje s určováním agendy, strukturací agendy a konečně s jejím třibením.

První z forem určování agendy je uvědomění si vážnosti problému, který EU dosud opomíjela a zahájení debaty. Předsednictví tak může učinit několikerým způsobem. Jednak se jedná o zahrnutí otázky do programu předsednictví, za druhé pak zahrnutím problému do agendy neformálních schůzek. Druhou formu spatřuje Tallberg (2006: 85) v nastolení návrhů na akci. V návaznosti na povaze a charakteru problému může návrh na řešení předložit předsednictví ze své iniciativy, zvláště

v prvním pilíři je ovšem závislé na spolupráci s Evropskou komisí (EK). Programová dimenze předsednictví poukazuje na význam vztahu, který má předsednictví s EK. Třetí formou určování agendy je vytvoření nových institucionálních mechanismů. Tato praxe byla častá zejména v minulých desetiletích, kdy počet sektorových konfigurací Rady překročil dvě desítky (Tallberg 2003a: 8).

Skutečná moc předsednictví ovšem spočívá ve strukturaci již existující agendy. Předsednictví může některá témata potlačit a jinými se naopak zabývat přednostně. Nepřímo tak ovlivňuje prosazování svých zájmů. Řada kontroverzních témat totiž figuruje v legislativním procesu několik půlročních období a zpomalení projednávání konkrétní otázky, která není pro předsednictví prioritní, je jednoduchým řešením (Tallberg 2003a: 8–9).

Prosazování a upozadování existující agendy se děje ve třech dimenzích. První z nich je regionální dimenze, která se v minulosti úzce prolínala s jednáním předsednictví jako reprezentanta ES/EU. Svou relevancí má však také v konkrétních společných politikách – jako příklad lze uvést Evropskou politiku sousedství. Zatímco Německo se v ní v roce 2007 soustředilo na postsovětské státy, nastupující portugalské předsednictví upřelo svou pozornost na její jižní rozměr.

Druhou důležitou dimenzí je socio-ekonomická profilace předsednického státu. Předsednictví se odlišují jak v důrazu na jednotlivé politiky, tak v postoji k jejich vývoji. Státy, jejichž společenský systém je citlivý např. na ochranu životního prostředí, tradičně ve svém programu zdůrazňují posun EU v této oblasti, totéž platí o zemích se silným sociálním systémem a jejich vztahem k sociální politice EU. Značný vliv má také aktuální politická situace v předsednické zemi: konzervativní a liberální kabinet se v prioritách odrážejí v důrazu na liberalizaci a společný trh, socialistické vlády naopak zdůrazňují např. problematiku trvale udržitelného rozvoje.

Třetí úroveň je vztah států ke konstitucionalismu EU, zejména ve smyslu institucionální reformy a rozšiřování EU. Ve vztahu k debatě o budoucnosti EU existuje rozdíl mezi zastánci hlubší integrace a zdrženlivými státy. Příkladem může být netečný vztah Švédska k závazku v protokolu Smlouvy z Nice zahájit během svého předsednictví v roce 2001 debatu o budoucnosti EU. Vzhledem ke skutečnosti, že švédské předsednictví tento úkol ignorovalo, byla diskuse zahájena až během následujícího belgického předsednictví.

Efektivním nástrojem strukturace agendy je procedurální kontrola. Tallberg (2003b: 27–28) v této souvislosti poukazuje na tři roviny. První se vztahuje k frekvenci druhu ministerských jednání. Důležité jsou v této souvislosti typy politik, na které se jednání ministrů koncentrují, protože předsednictví protežováním konkrétních oblastí vyjadřuje své preference. Druhá možnost se váže ke struktuře programu konkrétního jednání. Třetí pak k užití standardní legislativní procedury, v době českého předsednictví procedury spolurozhodování.

Zatímco vytváření a strukturaci agendy lze označit za aktivní a fakticky přijímané nástroje, vyloučení agendy se jako nástroji ovlivňování agendy tolik pozornosti nedostává. Podle Tallberga (2003b: 28) přitom jde o rovnocenný nástroj, jehož prostřednictvím může předsednictví agendu EU ovlivňovat, a to mlčením, vyřazením tématu z programu či navržením neprůchozích kompromisních návrhů. Tallberg v této souvislosti poukazuje např. na chování švédského předsednictví z roku 2001 v otázce nemoci šílených krav, kterou přes nátlak Nizozemska a Velké Británie ignorovalo a nezařadilo na program Evropské rady v březnu. Stejně tak Tallberg poukazuje na neochotu německého předsednictví z roku 1999 pracovat s návrhem EK v oblasti posílení konzultačních práv zaměstnanců jako na příklad vyřazení tématu z programu jednání (Tallberg 2003a: 12–13).

**Tab. č. 1: Přehled Tallbergova modelu**

Nástroje práce s agendou	Realizace nástroje	Determinanty	Zdroj předsednické síly
Určování agendy	Zahrnutí otázky do programu Zahrnutí problému do agendy neformálních ministeriád Návrh na konkrétní akci Nový institucionální mechanismus	-	-
Strukturace agendy	Upozadění tématu Upřednostnění tématu	Regionální Socio-ekonomická Konstituční	Procedurální kontrola a) Ministerská jednání b) Struktura programu jednání c) Užití standardní legislativní procedury
Potlačení agendy	Mlčení k tématu Vyřazení tématu z agendy Navržení neprůchozího kompromisu	-	-

Pramen: Vlastní zpracování na základě Tallberga (2003a).

Ačkoliv výzkum obecných preferencí členských států a jejich teoretické souvislosti nejsou předmětem textu, je nezbytné uvést, že Tallbergův model lze do tohoto širšího kontextu zasadit.<sup>2</sup> Faktem ale zůstává, že Tallbergův model je poměrně popisný a, jak ilustruje tabulka č. 1, nevyvážený a jeho jednotlivé komponenty nejsou stejně detailně zpracované. Nejvíce do hloubky Tallberg zachá-

<sup>2</sup> Inspirativní je v tomto smyslu např. výzkum Aspinwalla (2002), podle něhož existuje několik tradičních vysvětlení toho, co ovlivňuje obecné preference členské země. Aspinwall uvádí tři teoreticky motivované koncepty (liberálně-mezivládní, funkcionální a historicko-institucionální), ke kterým přidává vlastní preferenci ideologické profilace vlády členské země.

zí ve strukturaci agendy, u které – na rozdíl od určování agendy a potlačení agendy – uvádí jak determinanty, jež předsednictví ovlivňují (či by měly ovlivňovat), tak zdroj předsednické síly.

Naopak u určování agendy a potlačení agendy není ani jeden z nástrojů „operacionalizován“, tedy Tallberg neuvádí, jaké jsou jejich konkrétní způsoby realizace a jaké zdroje síly má v dané oblasti předsednictví k dispozici. Zvláště u determinantů předsednického chování je tato absence zarážející: dá se předpokládat, že potenciální zájem předsednictví bude motivován stejnými předpoklady, jako by tomu mělo být u strukturace agendy. Jen stěží si lze představit zemi, která by se jinak chovala při uvádění nových témat a jinak u jejich potlačování.

## 2. Charakteristika předsednictví České republiky

Vláda, která analyzované předsednictví vykonávala, vznikla začátkem ledna 2007. Koalice sestávala z Občanské demokratické strany (ODS), Křesťansko-demokratické unie – Československé strany lidové (KDU-ČSL) a Strany zelených (SZ). Nejsilnějším aktérem vládní sestavy byla ODS, z jejíhož středu pocházel předseda vlády Mirek Topolánek. Celkově měla strana 9 vládních postů. ODS, vítěz posledních voleb před předsednictvím, bývá z ideového hlediska označována za konzervativně-liberální subjekt (Havlík 2011: 134)<sup>3</sup>. Ve vztahu k evropské integraci převládá označování strany za euroskeptickou, případně měkce euroskeptickou (Bale, Hanley, Szczerbiak 2010: 91–93).

Numericky druhým nejsilnějším aktérem byla KDU-ČSL, která disponovala 5 ministry. Ideologicky se KDU-ČSL hlásí k politickému středu a bývá označována za součást křesťansko-demokratické rodiny (Hanley 2010: 116). Evropskou integraci vnímají čeští křesťanští demokraté jako dobrou věc a principiálně ji podporují jak v její ekonomické, tak politické dimenzi (Havlík 2011: 141).

Určitou anomálii představovali v kabinetu Zelení, se 4 ministerskými křesly nejslabší vládní partner. Zástupce rodiny, která se v evropském kontextu pohybuje spíše nalevo od středu, se totiž alespoň ústy tehdejšího stranického establishmentu přihlásil k pravému středu. Stejně jako křesťanské demokraty, také SZ lze klasifikovat jako proevropskou stranu, podporující další rozšiřování evropské integrace v politické i ekonomické dimenzi (Havlík 2011: 141).

Základním programovým dokumentem Topolánkovy vlády bylo Programové prohlášení vlády, které bylo přijato v lednu 2007. Ze sociálně-ekonomického pohledu se Topolánkův kabinet přihlásil k liberalizačním opatřením, která heslovitě deklaroval v preambuli. V něm jsou za východiska vládní politiky považovány efektivní a omezený stát, snížení státního a veřejného dluhu, boj s korupcí

---

<sup>3</sup> Za liberální je standardně považován postoj ODS k ekonomickým politikám, v hodnotové rovině jsou v programatice strany přítomny také konzervativní prvky.



a reforma penzijního systému. Liberalizační étos je pak zjevný ve všech programových kapitolách Prohlášení – v kapitole II. Reforma veřejných rozpočtů, daní a daňové soustavy se Prohlášení explicitně hlásí k nutnosti snížení mandatorních výdajů státního rozpočtu, což jsou v českém kontextu především výdaje na sociální politiku, či ke každoroční tříprocentní redukci státem placených zaměstnanců. Stejně důležitým prvkem vládního Prohlášení byl závazek ke snížení celkové daňové zátěže (Programové prohlášení vlády České republiky 2007: 2–3). V Prohlášení je patrná také vládní preference podpory soukromého podnikání na úkor např. sociálně orientovaných politik, v nichž se naopak kabinet přihlásil ke snižování výdajů.

V zahraničně-politické rovině se Programové prohlášení orientovalo na posílení transatlantické vazby mezi EU a USA, jejíž posílení a rozvoj považoval Topolánkův kabinet za klíčové. Evropská integrace a vazby České republiky na USA a členství v NATO jsou v Programovém prohlášení rovnocenné, kabinet neupřednostnil orientaci české politiky především na dění a vývoj v EU. Výrazněji je v této souvislosti zmíněno pouze předpokládané předsednictví Rady EU, které Programové prohlášení považovalo za důležitý nástroj pro zvýšení prestiže České republiky ve světě. Česká vláda měla při přípravě a výkonu předsednictví vycházet z „realistického odhadu možností České republiky“, což se v konkrétní podobě odráželo v příklonu kabinetu k restriktivním reformám jak společné zemědělské politiky, tak rozpočtu EU (Programové prohlášení vlády České republiky 2007: 15–16).

Z hlediska zahraniční politiky nedisponovala Česká republika v době před předsednictvím platnou koncepcí. Poslední dokument, který ze střednědobého horizontu určoval zahraničně-politické a bezpečnostní zájmy České republiky, byla Koncepce zahraniční politiky České republiky na léta 2003–2006. Koncepce se ovšem soustředila především na zapojení České republiky do EU a byla v době přípravy předsednictví zastaralá<sup>4</sup>. Zahraničně-politické preference Topolánkovy vlády tak lze odvozovat především z pravidelných zpráv o zahraniční politice, které každoročně vydává Ministerstvo zahraničních věcí ČR. Zpráva za rok 2007 (Zpráva o zahraniční politice ČR za rok 2007) ve vztahu k evropské integraci vyzdvihuje přínos, který měl kritický pohled České republiky na budoucnost konstitučního procesu v EU pro vznik Lisabonské smlouvy. Česká zahraniční politika se rovněž přiklonila k pokračování rozšiřovacího procesu EU ústícího v co nejrychlejší přijetí Chorvatska a opakovaně zdůraznila význam transatlantické vazby (Zpráva o zahraniční politice ČR za rok 2007, 2008: 6–12). Stejně axiomy obsahovala také zpráva za rok 2008 (Zpráva o zahraniční politice ČR za rok 2008), která byla poslední analýzou zahraničně-politických východisek země před zahájením předsednictví.

<sup>4</sup> Nová koncepce zahraniční politiky byla přijata až v roce 2011.



**Tab. č. 2: Deklarované a očekávané pozice předsednické vlády**

Dimenze	Pozice vlády	Očekávaný vliv na program předsednictví
Socio-ekonomická	Liberalizace, deregulace Důraz na rozvoj ekonomiky Podpora a rozvoj soukromého podnikání	Uplatňování a rozšiřování zásad volného trhu EU Preference ekonomických témat na úkor sociální agendy Liberalizační boj s recesí na úkor aktivistického a protekcionistického přístupu
Zahraničně-politická	Rovnocenná orientace na EU a USA	Posilování transatlantické vazby Zachování institucionálního statu quo v SZBP
Konstituční	Rezervovaný vztah k dalšímu prohloubení evropské integrace	Absence či slabá přítomnost konstitučních témat v programu Zachování statu quo v kvalitě evropské integrace (nezvyšování kompetencí EU) Podpora rozšiřování EU o další země

Pramen: Vlastní zpracování.

V deklarovaných pozicích předsednické vlády lze ve všech dimenzích nalézt značný vliv ODS jako dominantní součásti vládní koalice. Oba menší partneři své ideologické zájmy prosadit nedokázali, což platí především o Zelených. Disproporce mezi ODS a menšími stranami je patrná zvláště v socio-ekonomické dimenzi a ve vztahu k budoucnosti EU. V obou rovinách totiž liberalizační akcent ODS, stejně jako její vlašný vztah k evropské integraci, převážil nad sociálně tržními a proevropskými preferencemi křesťanských demokratů a Zelených.

### 3. Analýza programu

Analýzu programu předsednictví lze rozdělit do dvou fází. V první z nich bude zohledněna přítomnost nástrojů, které Tallberg předpokládá. Druhá fáze se soustředí na nejsilnější prvek Tallbergova modelu, kterým je strukturace agendy. Analýza prověří přítomnost předpokládaných determinant tak, jak byly předpokládány v předchozí kapitole, a to jak rozborem předsednického programu, tak rozborem programů formálních a neformálních ministeriád a jejich konfigurací. Z Tallbergem zmíněných zdrojů předsednické síly analýza vynechá užití spolutřídících procedury. Tallberg tento způsob jednak podrobněji nepřibližuje, za druhé je velmi obtížné získat věrohodná data, která by postup předsednictví při práci s možnostmi, které procedura spolurozhodování skýtá zejména ve svém prvním čtení, umožnila analyzovat.

V rovině výskytu programových nástrojů byla Česká republika aktivní v určování agendy. Prvním dobrým příkladem je Východního partnerství. Východní

partnerství nebylo českou aktivitou, protože iniciativa na jeho vznik vzešla od Polska a Švédska, česká diplomacie ovšem partnerství identifikovala jako důležitou prioritu již v období let 2007–2008 a systematicky pracovala na jeho rozvoji (Král, Bartovic, Řiháčková 2009: 51–52). Program uvedl Východní partnerství na prvním místě klíčové priority Evropa ve světě (Pracovní program českého předsednictví 2009: vii). Při této příležitosti předsednictví plánovalo summit mezi EU a státy, pro které bylo Východní partnerství vytvářeno. Podobně jako Francie se svou aktivitou Unie pro Středomoří, či Finsko se Severní dimenzí, také Česká republika připravovala půdu pro Východní partnerství před předsednictvím. Oproti Francii však čeští diplomaté zdůrazňovali komunitární rozměr partnerství a spolupracovali jak s ostatními členskými státy, tak především s EK (Král, Bartovic, Řiháčková 2009: 51–53). V rovině sekundární legislativy byl podobným příkladem určování závazek předsednictví pracovat na implementaci směrnice o službách či agendě hospodářské soutěže – např. v souvislosti s malými a středními podniky se předsednictví plánovalo zabývat připravovanou revizí směrnice o opožděných platbách, která měla zajistit, aby malé a střední podniky dostávaly za obchodní transakce zaplacené včas (Pracovní program českého předsednictví 2009: 3–6). Naopak, předsednictví zřídka vytvářelo nové institucionální praktiky jako nástroj uvádění témat, čímž se lišilo např. od předchozího francouzského předsednictví, které bylo velmi aktivní ve svolávání různých ad hoc tematických summitů<sup>5</sup>. Za dva příklady použití této praktiky lze označit již zmíněný summit Východního partnerství a neformální jednání ministrů regionálního rozvoje, které se pod hlavičkou formace COMP uskutečnilo v dubnu.

Podobně jako většina předsednictví byl český mandát v práci s agendou aktivní v její strukturační rovině. V této rovině platí, že předsednictví sledovalo preference tehdejšího kabinetu. V socio-ekonomické dimenzi byl zřetelný liberální profil Topolánkova kabinetu. Dokladem je uchopení tří E, ústředních témat programu, jimž byla ekonomika, energetika a Evropská unie ve světě (Pracovní program českého předsednictví 2009: v). Ta byla jednoznačně liberalizační, zaměřená proti protekcionismu a uzavírání EU. V ekonomické oblasti úvodní pojednání odkazovalo k dočasnosti opatření, které navrhoval Plán evropské hospodářské obnovy<sup>6</sup>. Zároveň se program odvolával na principy Paktu stability a růstu a vnitřní a vnější liberalizaci ekonomického prostředí (Pracovní program českého předsednictví 2009: v–vi). Důraz kladlo předsednictví na energetiku, kde se přihlásilo k dobudování vnitřního trhu a ke konceptu energetické bezpečnosti (Pracovní program českého předsednictví 2009: vi) – také v uchopení této priority lze

<sup>5</sup> Počet summitů a jednání ER, který Francie svolala, převyšoval obecné zvyklosti. Celkem Francie pořádala 8 summitů mezi EU a zahraničními partnery, 3 jednání ER a 2 neformální jednání hlav vlád a států členských zemí EU (Giuliani 2008: 1).

<sup>6</sup> Plán byl předložen EK v listopadu 2008, ER jej schválila v závěru francouzského předsednictví v prosinci 2008.

zaměřením na dobudování vnitřního trhu nalézt liberalizační étos. Také prioritou EU ve světě měla liberální směřování – kromě posílení transatlantické vazby se Česká republika zamýšlela věnovat zmíněnému projektu Východního partnerství a západnímu Balkánu (Pracovní program českého předsednictví 2009: vii).

Regionální preference české vlády se odrazily v podpoře rozšiřování EU o oblast západního Balkánu, což je tradiční prioritou české zahraniční politiky, zaměřením agendy vnějších vztahů na východ Evropy (vztah EU-Rusko) a v důrazu předsednictví na posílení transatlantické vazby. V programu nebyla žádná zmínka o českém postoji k přijetí Lisabonské smlouvy, což je zřejmý důsledek negativního vztahu ODS k revizi primárního práva a neschopnosti vlády přijmout jasný názor. V době vytváření programu patřila Česká republika k jedné z mála zemí, které Lisabonskou smlouvu neratifikovaly. Předsednictví tak v souvislosti s Lisabonskou smlouvou komentovalo pouze dořešení irských záruk.

V souvislosti s vyřazováním agendy nelze u českého případu nalézt přesvědčivý doklad použití tohoto nástroje. Česká republika totiž k žádné agendě nemlčela, spíše ji řešila (ekonomická krize, ústavní otázky) jinak, než předchozí předsednictví či většina zemí. Tento přístup ale nelze označit za vyřazení agendy. V předsednickém programu naopak v dané chvíli nebyly přítomny žádné neprůchozí kompromisní návrhy či náznaky toho, že by některá témata měla být úplně vyřazena z programu jednání.

V první rovině analýzy lze konstatovat, že Tallbergovy předpoklady se potvrdily. Předsednictví využívalo nejvíce strukturační agendy, což je logické. Uvádět zcela nová témata je v současné EU obtížné, a to i v kontextu, který utváření agendy připisuje Tallberg. V souvislosti s vyřazováním agendy jako nástroje je, jak Tallberg (2003b: 29) upozorňuje, jedním z mála rozumných kritérií pro její identifikaci je reakce států na nepřítomnost tématu, které považují za vhodné do agendy začlenit. V českém případě tato reakce nenastala, alespoň ne ve fázi agenda setting, a způsobem, který definuje Tallberg.

Druhá rovina analýzy se zaměřuje na strukturační agendy. Pohled na sektorové priority, které v předsednickém programu následovaly po obecné části, potvrzuje již zmíněný význam determinant. Liberalizační uchopení socio-ekonomické determinanty se odráželo nejen v celkovém důrazu na ekonomickou politiku EU, ale také např. ve způsobu, jímž předsednictví uchopilo sociální politiku. V ní předsednictví upřednostnilo posilování konkurenceschopnosti jako nástroje pro uchování evropského sociálního modelu před tvorbou aktivních mechanismů sociální politiky. Vedle rétorické zmínky o významu Lisabonské strategie se předsednictví zaměřilo na oblast vnitřního trhu, kde se vyslovilo pro odstranění bariér volného pohybu pracovních sil. Konkrétním opatřením byla podpora implementaci směrnice o službách. Dále se program věnoval hospodářské soutěži, lepší regulaci, výzkumu, vývoji a inovacím či malým a středním podnikům. Také v těchto položkách předsednictví odkazovalo ke konkrétní legislativě – např.

v souvislosti s malými a středními podniky se plánovalo zabývat připravovanou revizí směrnice o opožděných platbách, která měla zajistit, aby firmy dostávaly zaplacené včas (Pracovní program českého předsednictví 2009: 3–6).

V ekonomice byla leitmotivem programu ekonomická a finanční krize – program se zaměřoval na otázky ozdravení trhů, makroekonomické strukturální politiky, mezinárodní spolupráci a boj proti daňovým únikům a modernizaci daňových pravidel. Předsednictví deklarovalo odhodlání přijmout či revidovat legislativu týkající se výše zmíněných oblastí a pokračovat v diskusi směřující k posílení stability a rozvoje jednotného evropského finančního trhu. Ve formátu diskuze se Česká republika plánovala zaměřit na kvalitu veřejných financí, k liberalizaci a odmítnutí protekcionismu se vláda přihlásila také v cílech společné obchodní politiky (Pracovní program českého předsednictví 2009: 23–24). Pohledem dichotomie upozadění či akcentace tak předsednictví pracovalo s oběma nástroji. Patrná byla nechuť české vlády pokračovat v řešení ekonomické krize v duchu, který nastolila Francie. Český program se sice přihlásil k nutnosti recesi řešit, ovšem zcela opačným stylem než ochranářsky a aktivisticky zaměřená Francie. Skutečností nicméně je, že požadavky na velkou roli států při řešení krize v dané době v EU převládaly, český liberalizační přístup byl v menšině.

Druhé velké E, kterým byla energetika, mělo rovněž liberalizační étos, konvenující ideové pozici vlády. Zřetelný je liberalizační prvek v plánu dokončit projednávání třetího liberalizačního balíčku a věnovat se dotvoření potřebné přenosové a přepravní kapacity, případně zahájit diskusi o zavedení jednotného tarifu za mezinárodní přenos elektřiny (Pracovní program českého předsednictví 2009: 7–8). Jinými slovy, předsednictví šlo především o vnitřní trh EU s elektřinou a plynem. V porovnání s mírou pozornosti věnované ekonomice či energetice předsednictví upozadilo oblast životního prostředí, v němž se program zaměřil především na vyjednávání směřující ke globální dohodě o snížení emisí (Pracovní program českého předsednictví 2009: 10).

Podrobně pokrýval program témata dopravy a telekomunikací. Nejdůležitější legislativní položky představovaly návrhy novely směrnice o zpoplatnění těžkých nákladních vozidel s cílem dosažení shody mezi členskými státy v Radě, zahájení jednání o směrnici o zavádění inteligentních dopravních systémů, revize nařízení Marco Polo II a legislativa v oblasti letectví. Předsednictví také podpořilo program Galileo. V oblasti telekomunikací byly ústředními prvky programu dokončení telekomunikačního balíčku a revize nařízení regulujícího ceny roamingu (Pracovní program českého předsednictví 2009: 8–10).

V oblasti třetího pilíře utvářel hlavní položkou schengenský systém. Program předpokládal posun při vzniku druhé generace schengenského informačního systému a práci na vízovém informačním systému. Ze symbolických důvodů stála Česká republika o to, aby v době jejího předsednictví byl předložen a schválen nástupce Haagského programu. Program, komplexně pokrývající agendu jus-

tice a vnitřních věcí, by tak totiž mohl nést název Pražský program, což by byl pro Českou republiku prestižní úspěch. Už při přípravě osmnáctiměsíčního programu bylo ale jasné, že EK stačí během českého předsednictví návrh jen předložit.

Ostatní politiky nepatřily k prioritním zájmům předsednictví, čemuž odpovídala jak míra prostoru, tak hloubka konkretizace. Příkladem je oblast zemědělství a rybolovu. Předsednictví se zavázalo k pokračování v diskuzi o reformě společné zemědělské politiky (CAP). Kabinet se nicméně také v této politice postavil k její liberalizaci – CAP má být efektivnější stran vynakládaných prostředků, podmínky pro zemědělce by měly být rovné a regulační rámec a administrativní rámec politiky by měl být podle předsednictví zjednodušen. Podobnou diskuzní formou byla v programu ošetřena také např. kulturní a audiovizuální agenda (Pracovní program českého předsednictví 2009: 16–17).

Z pohledu regionální strukturační lze v programu nalézt zajímavou disparitu mezi proklamativní částí a sektorovými prioritami. Zatímco první úsek programu hierarchizuje priority v pořadí transatlantická vazba, vztahy s Ruskem, Východní partnerství, druhá část popisující sektorové aspirace mění pořadí na Východní partnerství, EU-Rusko a transatlantické vztahy. Všechny tři priority nicméně korespondovaly se zahraničně-politickou profilací (v regionálním, ale také v normativním smyslu) Topolánkovy vlády. Pouze deklaratorně byly ve třetím E zmíněny některé další oblasti (např. Středomoří, které předsednictví v porovnání s předchozím francouzským upozadilo), méně prostoru je věnováno také Evropské bezpečnosti a obranné politice či rozvojové pomoci. Menší pozornost byla těmto oblastem věnována v sektorové části programu.

Konstitucionální tématika EU a s ní související konstitucionální dimenze strukturační programu byla pro předsednictví upozaděna a v jejím skrovném uchopení se projevil váhavý či euroskeptický postoj vlády. Program pouze útržkovitě glosoval situaci v EU a v souvislosti s Lisabonskou smlouvou se česká vláda přiklonila k akceptaci irského „ne“. Předsednictví bez další konkretizace přislíbilo hledání řešení, která by zohledňovala irské obavy (Pracovní program českého předsednictví 2009: 1). Agenda Lisabonské smlouvy tak byla utlumena, vláda své preference ostatně deklarovalo již jen tím, že Česká republika v době vytváření a představení programu smlouvu neratifikovala. V oblasti rozšiřování EU program deklaroval podporu postupné integrace západního Balkánu a maximálnímu posunu v jednáních s Chorvatskem (Pracovní program českého předsednictví 2009: 1). Kromě potvrzení regionální determinanty lze v podpoře rozšíření identifikovat rovněž nezájem předsednictví o prohloubení integrace. Zvláště ODS je totiž zastáncem co nejširšího rozšiřování EU na úkor prohlubování evropské integrace (Havlík 2009: 89–94). Z pohledu akcentace či upozadění tématu je zajímavé (a vzhledem k pozici české vlády příznačné), že rozšiřování EU je v programu věnováno nejen kvalitativně, ale také kvantitativně více pozornosti než unijnímu konstitucionalismu či institucím EU.

Kromě nominálního uvedení priorit do programu je dalším důležitým nástrojem práce s formacemi formálních a neformálních Rad. Pohled na tabulku 3 dokládá, že podle frekvence jednání byla nejvíce pokryta agenda tří E. První z nich (tj. ekonomiku) pokrylo 6 jednání ECOFINu a 4 jednání konfigurace COMP. Druhé (energetiku) obsáhlo 7 jednání formace Rady TTE, třetí (Evropu ve světě) 10 jednání konfigurace GAERC. Byť je nezbytné dodat, že zmíněné konfigurace Rady pokrývaly také tematiku, která primárně nekorespondovala se zaměřením třech E (např. doprava v konfiguraci TTE), je patrné, že předsednictví upřednostňovalo tuto agendu např. na úkor ochrany životního prostředí či justice a vnitřních věcí.

**Tab. č. 3: Přehled formálních a neformálních jednání Rady EU**

Formace Rady	Formální	Neformální	Mimořádná formální
Vnější vztahy a obecné záležitosti (GAERC)	6	4	0
Spravedlnost a vnitřní věci (JHA)	3	1	0
Zaměstnanost, sociální politika, zdraví a ochrana spotřebitele (EPSCO)	1	2	1
Vzdělávání, mládež, kultura a sport (EYC)	2	1	0
Ekonomika a finance (ECOFIN)	5	1	0
Doprava, telekomunikace, energetika (TTE)	5	1	1
Zemědělství a rybolov (AGFISH)	5	1	0
Životní prostředí (ENVIRO)	2	1	0
Konkurenceschopnost (COMP)	2	2	0
Celkem	31	14	2

Pramen: Vlastní zpracování na základě Kalendáře akcí českého předsednictví.

Analýzu programu ministerských jednání lze rozdělit do dvou částí – formální jednání a neformální ministeriády. Zatímco pro první druh rokůvaní je podkladem předem navržený a dlouhodobě známý program, neformální jednání jsou svým charakterem volnější a slouží spíše k obecné politické diskuzi.

Témata neformálních ministeriád dokládají, že v drtivé většině předsednictví nabízelo k debatě ta témata, která vyhovovala jeho socio-ekonomickým, regionálním a konstitučním preferencím. Dokladem nejsou pouze oblasti tří preferovaných E (a s nimi souvisejících jednání formací ECOFIN, COMP atd.), ale také agenda většiny neekonomických ministeriád. Např. lednová neformální ministeriáda ministrů práce a sociálních věcí diskutovala o agendě, jež konve-

novala liberalizační socio-ekonomické determinantě, a to jak v oblasti pracovní mobility, tak revize směrnice upravující pracovní dobu.

**Tab. č. 4: Témata neformálních ministeriád**

Formace Rady	Termín	Témata
GAERC	8. 1.	Obecné priority předsednictví, Energetická bezpečnost, Transatlantické vztahy, Institucionální otázky
JHA	15.–16. 1.	Moderní technologie a bezpečnost, Technologie a migrace a azyl, Mezinárodní ochrana dětí, Schengenský informační systém II, Vzájemné uznávání v trestních věcech, Spolupráce v dědickém a rodinném právu, eJustice
EPSCO	22.–24. 1.	Mobilita pracovníků, Revize směrnice o pracovní době
GAERC	29.–30. 1.	Udržitelné zdroje na lokální úrovni, Demokratická správa věcí veřejných, Dopady finanční krize na rozvojové země
EPSCO	4.–5. 2.	Podpora rodiny a péče o dítě
GAERC	12.–13. 3.	Probíhající vojenské operace EU, Rozvoj vojenských schopností EU, Spolupráce EU-NATO, EU-OSN, EU-Africká unie
EYC	22.–23. 3.	Vzdělání jako nástroj řešení finanční a hospodářské krize, Partnerství vzdělávání a trhu
GAERC	27.–28. 3.	Blízký Východ, Civilní mise ESDP, Bělorusko, Západní Balkán
ECOFIN	3.–4. 4.	Pakt růstu a stability (nadměrný rozpočtový schodek), Situace na finančních trzích, MMF, Ekonomické přínosy rozšíření EU, Finanční trhy
ENVIRO	14.–15. 4.	Adaptace na změnu klimatu, Financování změny klimatu, Strategie vyjednávání klimatu
COMP	22.–24. 4.	Principy a cíle budoucí kohezní politiky, Územní soudržnost
TTE	28.–30. 4.	Inteligentní dopravní systémy, Hrozba šíření prasečí chřipky
COMP	3.–5. 4.	Buducnost vnitřního trhu, Snižování administrativní zátěže, Znalostní společnost
AGFISH	31. 5.–2. 6.	Přímé platby ve společné zemědělské politice, Reforma společné zemědělské politiky

Pramen: Vlastní zpracování na základě tiskových zpráv z neformálních ministeriád dostupných z Kalendáře akcí českého předsednictví.

Březnová ministeriáda sektoru vzdělávání, mládež a kultura zasadila téma vzdělávání do vládního profilu konvenujícímu rámci partnerství s průmyslem a chápání vzdělání jako nástroje pro boj s ekonomickou krizí. Také např. poslední ministeriáda resortu zemědělství se tematicky nesla v liberalizačním a úsporném



duchu, protože jejím námětem byla „škrtací debata“ o podobě společné zemědělské politiky a odstranění zvýhodnění některých zemědělců v systému přímých plateb.

Stejně tak lze v tématech neformálních Rad nalézt znatelnou přítomnost regionální dimenze českého kabinetu, odrážející se zejména v diskuzních tématech GAERC. Konstituční dimenzi, jejímž předpokládaným obsahem je – zjednodušeně řečeno – euroskepse, se nejlépe projevila potlačením konstituční a institucionální tematiky v agendě. Jedinou zmínku, kterou byla hned první neformální ministeriády, lze stěží považovat za doklad zájmu.

V souvislosti s agendou formálních Rad, jichž se uskutečnilo více než 30, podobně přehlednou tabulku, jakou je tabulka 4, nabídnout nelze, a to již jen z prostorových důvodů. Analýza témat programů ale potvrzuje trend, jenž ukázaly neformální ministeriády. Předsednictví také ve formálních jednáních akcentovalo své priority a upřednostňovalo legislativu, jež konvenovala jeho preferencím. Zvláště ve druhé polovině mandátu předsednictví provazovalo na neformálních jednáních diskutovaná témata s legislativním procesem, který byl předmětem formálních zasedání. Vzhledem k tomu, že s výjimkou formace GAERC, se formální jednání Rady týkala především legislativního procesu, jeví se jako nejprůkaznější determinanta socio-ekonomická. Rovněž regionální determinantu ale lze považovat za potvrzenou. Předsednictví totiž ve všech formálních jednáních GAERC akcentovalo témata, která šla na základě vládního programu v této rovině očekávat: transatlantické vztahy, Východní partnerství, západní Balkán atd. Konstituční dimenze stejně jako v případě neformálních ministeriád ustoupila výrazně do pozadí, protože žádný z programů formálních GAERC nezmiňuje unijní konstitucionalismus jako explicitní téma.

## Závěr

Předložený text si vytýčil hlavní cíl: analýzou chování jedné předsednické země zjistit, zda obecný model, který pro práci s agendou formuloval v době EU15 Jonas Tallberg, platí také pro novou členskou zemi. Za druhé, na základě zjištěných poznatků pak bylo úmyslem textu konfrontovat Tallbergův model a navrhnout jeho optimalizaci. Tallbergův model totiž není ve všech rovinách stejně propracovaný a robustní, jeho slabinou je také způsob konstrukce, založený na ad hoc argumentaci.

Ohledně hlavního cíle textu lze konstatovat, že analýza agendy českého předsednictví ukázala, že Tallbergův model je platný také v případě, kdy jsou jeho prvky podrobeny analýze jednoho případu, která bere v úvahu agendu ve všech politikách EU. Toto konstatování platí jak v první rovině analýzy (prověření výskytu nástrojů práce s agendou), tak v její druhé linii, jež sledovala strukturaci

agendy. V poznatku o platnosti modelu lze spatřovat první přidanou hodnotu textu – oproti postupu Tallberga, který svůj model ilustroval na ad hoc příkladech, článek systematicky prozkoumal, zda Tallbergem identifikované preference platí při práci s rutinní agendou legislativy EU a zda předsednictví používá všechny nástroje. S přihlédnutím k faktu, že článek zkoumal pouze jedno předsednictví, což omezuje generalizaci zjištěných závěrů, lze tedy konstatovat, že Tallbergův model je platný také v sekundární legislativě a lze jej použít také pro nové členské země. Z analyzovaných determinant předsednických preferencí se – alespoň v případě českého předsednictví – jako nejsilnější jeví socio-ekonomická determinanta, v českém případě ideologie dominantní vládní strany. Liberalismus ODS fungoval ve všech aspektech programu jako nejdůležitější motiv, určující jeho obsah, a projevoval se také v agendě neformálních ministeriád a programu oficiálních jednání. Nejzřetelněji byla ideologická afilace vlády patrná v sociálních a ekonomických tématech, na které předsednictví kladlo největší důraz. Přelévala se ale také do zahraničně-politických záležitostí či do postoje k ústavní budoucnosti EU. V této agendě se předsednictví chovalo pasivně a používalo jako nástroj nečinnost.

Přiložíme-li zjištěné poznatky k Tallbergově modelu, který byl shrnut v tabulce 1, lze k jeho komponentům vznést několik poznámek. První se vztahuje k faktu, že prvky, které Tallberg explicitně uvádí v souvislosti se strukturací agendy, byly v případě českého předsednictví platné také u určování agendy. Česká vláda se v uplatňování tohoto nástroje řídila stejnými determinanty jako při strukturaci existující agendy a používala stejné nástroje. Tento postřeh je logický – předsednictví disponuje stejně jako u strukturační agendy vládou nad procedurami a jen obtížně si lze představit situaci, že by bylo podmiňováno jinými faktory než při strukturaci agendy. Oproti strukturaci agendy vypadá ze hry práce se standardní legislativní procedurou jako zdrojem vlivu – předsednictví nemá žádnou pravomoc navrhovat legislativní předlohy, tudíž nemůže do standardní legislativní procedury zařadit nové položky. Za druhé, lze se domnívat, že stejný vzorec chování by měl nastat u potlačení agendy. Vliv determinant je důvodně očekávat pro stejný argument jako u určování agendy – stěží si lze představit předsednictví, které by u potlačení agendy postupovalo jinak, než u strukturační. Zdroje předsednické síly by se také neměly od strukturační lišit, protože při potlačení agendy má předsednictví k dispozici stejné možnosti.

Výsledkem navržené optimalizace Tallbergova modelu je potvrzení dostupnosti jednotlivých nástrojů, což rozbor modelu v tabulce 1 a způsob, jak Tallberg jednotlivé nástroje popisuje, naznačil. Vzhledem k tomu, že nových témat je dnes v evropské politice myslitelných málo, je mnohdy obtížné určit hranici mezi strukturací agendy a jejím určováním. Stejně tak lze jen obtížně jednoznačně odlišně operacionalizovat strukturaci agendy realizovanou jejím upozaděním a potlačení agendy – hranice mezi upozaděním tématu a mlčením je totiž křehká.

**Tab. č. 5: Návrh optimalizace Tallbergova modelu**

Nástroje práce s agendou	Realizace nástroje	Determinanty	Zdroj předsednické síly
Určování agendy	Zahrnutí otázky do programu předsednictví Zahrnutí problému do agendy neformálních ministeriád Návrh na konkrétní akci Nový institucionální mechanismus	Regionální Socio-ekonomická Konstituční	Procedurální kontrola a) Ministerská jednání b) Struktura programu jednání
Strukturace agendy	Upozadění tématu Upřednostnění tématu	Regionální Socio-ekonomická Konstituční	Procedurální kontrola c) Ministerská jednání d) Struktura programu jednání e) Užití standardní legislativní procedury
Potlačení agendy	Mičení k tématu Vyřazení tématu z agendy Navržení neprůchozího kompromisu	Regionální Socio-ekonomická Konstituční	Procedurální kontrola a) Ministerská jednání b) Struktura programu jednání c) Užití standardní legislativní procedury

Pramen: Vlastní zpracování.

Navzdory určitým pochybnost lze Tallbergův model považovat za inspirující a nosný pro další výzkum práce s předsednickou agendou. Jako zajímavá se může jevit např. lisabonská reforma předsednictví, která z jeho tradičních kompetencí vyňala bývalé druhý pilíř a agendu vnějších vztahů svěřila novým individuálním předsednictvím. V této souvislosti lze očekávat oslabení regionální determinanty. Další zajímavou cestou je konfrontace programového chování předsednictví s výzkumem, který sleduje obecné preference členských států v EU – oproti obecným preferencím je totiž předsednictví v určování agendy omežováno celou řadou formálních a neformálních očekávání, jež jsou s funkcí předsedy spjaty. Poslední položkou tohoto nevyčerpávajícího seznamu pak může být změna formátu výzkumu a metody, např. na komparaci více případů, která by se zaměřila na omezený počet společných politik či na agendu v oblasti vnitřního trhu.

## Literatura:

### Dokumenty

- 1) Kalendář akcí českého předsednictví [online]. Dostupný z [www.eu2009.cz/cz/calendar/1/index.html](http://www.eu2009.cz/cz/calendar/1/index.html).
- 2) Pracovní program českého předsednictví Rady EU: Evropa bez bariér [online]. Praha: 2008. Dostupné z [www.eu2009.cz/assets/news-and-documents/news/cz-pres\\_programme\\_cs.pdf](http://www.eu2009.cz/assets/news-and-documents/news/cz-pres_programme_cs.pdf).
- 3) Programové prohlášení Vlády České republiky 2007 [online]. Praha: 2007. Dostupné z [www.vlada.cz/scripts/detail.php?id=20780](http://www.vlada.cz/scripts/detail.php?id=20780).
- 4) Shrnutí působnosti centrálního koordinačního týmu v době českého předsednictví [online]. Praha: 2009. Dostupné z [www.eu2009.cz/scripts/file.php?id=61219&down=yes](http://www.eu2009.cz/scripts/file.php?id=61219&down=yes).
- 5) Zpráva o zahraniční politice ČR za rok 2007 [online]. Dostupné z [www.mzv.cz/public/eb/43/a3/72910\\_14945\\_Zprava2007\\_cesky\\_verze\\_k\\_22\\_8\\_2008.pdf](http://www.mzv.cz/public/eb/43/a3/72910_14945_Zprava2007_cesky_verze_k_22_8_2008.pdf).
- 6) Zpráva o zahraniční politice ČR za rok 2008 [online]. Dostupné z [www.mzv.cz/file/391676/Zprava\\_o\\_zahranicni\\_politice\\_CR\\_2008.pdf](http://www.mzv.cz/file/391676/Zprava_o_zahranicni_politice_CR_2008.pdf).

### Ostatní prameny

- 7) ASPINWALL, M. (2002). Preferring Europe: Ideology and National Preferences on European Integration. In: *European Union Politics*, 3(1): 81–111.
- 8) BALE, T. – HANLEY, S. – SZCZERBIAK, A. (2010). 'May Contain Nuts'? The reality behind the rhetoric surrounding the British Conservatives' new group in the European Parliament. In: *Political Quarterly*, 81(1): 85–98.
- 9) BENEŠ, V. – KARLAS, J. (2010). The Czech Presidency. In: *Journal of Common Market Studies*, 48(s1): 69–80.
- 10) BUNSE, S. (2009). *Small States and EU Governance. Leadership through the Council Presidency*. Houndmills, Basingstone and New York: Palgrave/Macmillan.
- 11) DRULÁK, P. – ŠABIĆ, Z. (2010. Ed.). *The Czech and Slovenian EU Presidencies in a Comparative Perspective*. Dordrecht: Republic of Letters Publishing.
- 12) ELGSTRÖM, O. – TALLBERG, J. (2003). Conclusion: Rationalist and sociological perspectives on the Council Presidency. In: ELGSTRÖM, O. (ed.). *European Union Council Presidencies: A comparative perspective*. London: Routledge, s. 191–205.
- 13) GEORGE, A., L. – BENNET, A. (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Science*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

- 14) GIULIANI, J. D. (2008). A Successful Presidency. Results of the French Presidency of the Council of the European Union [online]. Dostupné z <https://infoeuropa.eu/ocid.pt/registo/000041527/documento/0001/>.
- 15) HAVLÍK, V. (2009). České politické strany a evropská integrace. Evropeizace, evropanství, euroskepticismus? Brno: Mezinárodní politologický ústav.
- 16) HAVLÍK, V. (2011). A breaking-up of a pro-European consensus: Attitudes of Czech political parties towards the European integration (1998–2010). In: *Communist and Post-Communist Studies*, 2011, 44(2): 129–147.
- 17) HANLEY, S. (2010). The consolidation of centre-right parties in the Czech Republic as an issue for comparative analysis. In: *Politologický časopis*, 2010, 17(2): 115–133.
- 18) HAYES-RENSHAW, F. – WALLACE, H. (2006). *The Council of Ministers*. London: Palgrave Macmillan.
- 19) CHECKEL, J. (2005). It's the Process Stupid! Process Tracing in the Study of European and International Politics. ARENA Working Paper 26/2005.
- 20) KANIOK, P. (2010). České předsednictví Rady EU – most přes minulost. Brno: Mezinárodní politologický ústav/Muni Press.
- 21) KANIOK, P. – SMĚKAL, H. (2010). České předsednictví v Radě EU: politický standard, mediální katastrofa. In: *Politologický časopis*, 17(1): 39–58.
- 22) KARLAS, J. (2010). The executive coordination of the Czech EU Presidency: unexpectedly effective. In: DRULÁK, P. – ŠABIČ, Z. (ed.). *The Czech and Slovenian EU Presidencies in a Comparative Perspective*. Dordrecht: Republic of Letters Publishing, s. 91–111.
- 23) KLOZAR, A. (2010). Hodnocení německého předsednictví v Radě Evropské unie. In: *Mezinárodní vztahy*, 45(2): 99–122.
- 24) KING, G. – KEOHANE, R. O. – VERBA, S. (1994). *Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton University Press.
- 25) KRÁL, D. – BARTOVIC, V. – ŘIHÁČKOVÁ, V. (2009). The 2009 Czech EU Presidency – Contested leadership at a time of crisis. SIEPS Occasional Paper 2.
- 26) SHERRINGTON, P. (2000). *The Council of Ministers: Political Authority in the European Union*. London: Pinter.
- 27) TALLBERG, J. (2003a). The agenda shaping powers of the Council Presidency. In: *Journal of European Public Policy*, 10(1): 1–19.
- 28) TALLBERG, J. (2003b). The agenda shaping powers of the Council Presidency. In: ELGSTRÖM O. (ed.). *European Union Council Presidencies: A comparative perspective*. London: Routledge, s. 18–37.

- 29) TALLBERG, J. (2006). *Leadership and Negotiation in the European Union*. Cambridge: Cambridge University Press.
- 30) VERHOEFF, E. – NIEMANN, A. (2009). *The German EU Presidency and Energy Policy Towards Russia: Insights From Liberal Intergovernmentalist and Institutional Approaches*. ASSR Working Paper No. 04 09. Amsterdam School of Social Science Research.
- 31) WESTLAKE, M. – GALLOWAY, D. (2004). *The Council of the European Union*. London: John Harper Publishing.
- 32) WARNTJEN, A. (2007). *Steering the Union. The Impact of the EU Presidency on Legislative Activity in the Council*. In: *Journal of Common Market Studies*, 2007, 45 (5): 1135–1157.

**Summary:**

**EU Presidency as a Tool of Agenda Setting: Europe without Frontiers**

Based on a thorough analysis of several EU presidencies in the early 21<sup>st</sup> century Swedish political scientist Jonas Tallberg created a concept that identifies ways of how Presidency countries work on the creation of their program. In this concept, Tallberg conceptualizes the proces of agenda setting in a broader way and particularly focuses on structuring already existing topics and issues. Tallberg argues that there are three relevant dimensions – socio-economic, regional and constitutional – shaping Presidency's political preferences. In 2004, the group of Central and Eastern European countries, which share different political, economic and social experience than the old EU member states, joined the EU. Some of these newcomers have already presided over the Council of the EU. The article about analysis of the Czech Presidency aims to review Tallberg's concept for new member countries.

**Keywords:**

EU Presidency, Agenda Aetting, Czech Republic, Council of the EU

**JEL:**

N44

