

Institut předsednictví Evropské unie – principy, problémy a reforma

MARKÉTA PITROVÁ, PETR KANIOK

The EU Presidency: Principles, problems, and reform

Abstract: This article focuses on the Presidency of the Council of Ministers of the European Union (EU). It aims to discern the different possibilities for fulfilling the Presidency's functions after the adoption of the so-called European constitution.

The article is divided into two parts. The first part examines the development of the Presidency up to the adoption of the Nice Treaty, and then identifies the basic functions of the Council Presidency as they developed over the last century. These are: external and internal representation, negotiations, setting political priorities, and the promotion of national interests. The main issues and proposals for reform are then introduced. The second part of the article deals with the Presidency and the so-called European constitution. The introduction of 'Team Presidency', as well as the role of the President as presented by the constitution, erodes the current form of the Presidency. Consequently, it disrupts and changes the functions that have so far resided with the Presidency.

Key words: Council presidency, European union, European Constitution, Functions of the Council Presidency.

Předsednictví Rady ministrů EU je jednou z institucí rozhodovacího mechanismu Společenství. Důvodem, proč je reforma předsednictví v popředí zájmu analytiků, je především to, že jde o jednu z nejvýznamnějších položek institucionální soustavy a zásah do jeho struktury a funkcí má na chod Evropské unie (EU) enormní dopad. V případě přijetí Smlouvy o ústavě pro Evropu by tato instituce prošla výraznou úpravou. Již první, ale i revidovaný druhý ústavní text tento institut přetransformovaly. Úprava spočívá nejen v nové definici předsednického tělesa, v jeho přesnějším legislativním vymezení, ale také v nově stanovených úkolech a funkcích.

Stať se snaží o vyplnění vakua, spojeného se zkoumáním této významné instituce EU. Generalizuje funkce předsednictví, konfrontuje jeho jednotlivé podoby a z hlediska funkčního analyzuje jeho modely. Jedním z cílů příspěvku je nalézt odpovědi na otázky, spojené s možnostmi a limity instituce předsednictví, včetně analýzy možných rizik nového ústavního modelu. Text je v zásadě možné rozdělit do dvou částí, z nichž první obsahuje deskriptivně-analytický vstupní rámec. Výchozím bodem je vývoj předsednictví a zachycení jeho základních funkcí. Navazujícím oddílem statí je identifikace problémů, které jsou s předsednictvím spjaty s tím, že třetí část prezentuje historické pokusy o jejich řešení. V závěru první části textu je výklad ústavní úpravy předsednictví.

Druhá část textu je věnována konfrontaci dnešního modelu předsednictví s úpravami, které jsou součástí ústavního textu. Hlavní náplní této analytické části je reflexe generovaných funkcí a možnosti jejich naplnění či nenaplnění v rámci ústavních limitů.

VÝZNAM A VÝVOJ PŘESEDNICTVÍ

Význam funkce předsednictví

Ačkoli předsednictví EU na první pohled vypadá jako reprezentační a formální nástroj, vyjadřující rovnost členských států, jde o významný nástroj ovlivňování agendy EU.¹ Postupným nárůstem vlivu Evropské rady (ER) tento institut přesáhl význam pouhého politického vyjádření a spojené organizační činnosti a zařadil se mezi důležité instrumenty prosazování zájmů členských států. Předsednictví představuje v integračním procesu institut poměrně statický a možno říci i konzervativní. Během vývoje integračního procesu se z předsednictví konstituovala poměrně svébytná instituce. Stalo se to však v komparaci s ostatními institucemi, nikoli díky reformám legislativních textů, ale jako důsledek konkrétních reálných potřeb integračního procesu. Byla to politická praxe, nikoli legislativní inženýrství, co vygenerovalo z předsednictví určitou sumu funkcí a povinností, které jsou od jeho realizace standardně vyžadovány.

Vágní „uchopení“ institutu předsednictví ve smlouvách, které se omezují na sled rotace zemí, má navzdory permanentnímu jemnému dolaďování této funkce za následek celou řadu problémů a sporných otázek. Proto zejména od počátku devadesátých let v souvislosti s transformací ES na EU bylo a je předsednictví předmětem řady reformních návrhů. Část z nich byla realizována ještě před zahájením diskuze o budoucnosti EU, nicméně ty významnější z nich zůstaly nedotčeny až do zasedání konventu. Proces vytváření tzv. evropské ústavy představoval z hlediska předsednictví zásadní přelom. Do institucionální struktury byl zaveden post individuálního prezidenta ER, bylo odděleno předsednictví v rámci Rady ministrů a revidovány jednotlivé úkoly. V jakých konkrétních bodech a jakou měrou se nově definované předsednictví navrženými změnami odlišuje od stávající formy, která je výsledkem řady dílčích zásahů, je právě předmětem této stati.

Vývoj předsednictví ES (1950–1992)

Historické kořeny předsednictví jsou skromné. První zmínku o této funkci 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 států v čele Společenství, a to vždy po šesti měsících. Kompetence předsednictví nejsou ve smlouvě nijak upraveny, předsednictví bylo smluvně uloženo jen řízení jednání Rady ministrů, a to článkem 147 původního znění. Podle M. Westlaka (*Westlake, 1995, s. 37*) mělo sice předsednictví EHS větší význam než předsednictví Rady Evropského společenství uhlí a oceli (ESUO). Přesto však vzhledem k jasnému mandátu jednotlivých společenství, který vyplýval ze smluv, k efektivní Komisi a posléze i k COREPER, k přítomnosti otců-zakladatelů a také k jednoznačně supranacionálnímu duchu počátku šedesátých 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 funkce předsednictví se vytvářela živelně a podle praktické potřeby. Hlavním důvodem pro jeho zvýraznění byla změna klimatu ve Společenství v 60. a 70. letech, kdy je patrný útlum počátečního supranacionálního impulsu² a integrační rámeček zahajuje období mezivládního paradigmatu. Lucemburský kompromis z roku 1966 přesunul velký díl moci na národní vlády a logicky aktivoval činnost Rady. Komise se dostala oproti předchozím etapám do defenzivy. Rada čelila nové potřebě nalézt reprezentanta, který by ji zastupoval ve vztahu k jiným vnějším aktérům a nikoli pouze ve vztahu k institucím Společenství. Převaha mezivládního přístupu se potvrdila na summitu v Haagu v roce 1969. V této souvislosti došlo k logickému vzestupu významu předsednictví v rámci rozhodovacích mechanismů Společenství (*Taylor, 1982, s. 742*), který pokračoval celá sedmdesátá léta. Skutečnost, že to byla právě Rada, kdo zajistil odblokování Společenství, podporuje tvrzení P. Taylora, že v polovině sedmdesátých let byla dominantním orgánem Společen-

ství Rada, tedy v jistém slova smyslu také předsednictví (*Taylor, 1982, s. 755*).³ Rozvoj instituce předsednictví nad rámec článku 146 Smlouvy o ES v průběhu sedmdesátých let byl důsledkem řady událostí. Rozrůstající se Společenství, vznik Evropské politické spolupráce (EPS), vytvoření Evropské rady (ER), rozvoj zahraniční agendy se třetími zeměmi a další impulzy postupně vedly k nutnosti stanovit první konkrétní úkoly pro předsedající zemi. Sérii konkrétních zásahů zahájilo založení EPS. Týkaly se především upřesnění reprezentativní funkce předsednictví. V červenci 1970 vznikla tzv. Davignonova zpráva, hodnotící proces politické integrace ES, zejména pak v oblasti zahraniční politiky. V této souvislosti zpráva navrhovala, aby se ministři zahraničí setkávali minimálně jednou za půl roku, a to na základě iniciativy předsedající země. Jeho úkolem rovněž mělo být jednou za rok informovat o pokroku v koordinaci zahraniční politiky Evropský parlament (EP). Návrhy tzv. Davignonovy zprávy byly částečně realizovány v říjnu 1970 Lucemburskou zprávou, která přiřkla předsednictví odpovědnost za jednání EPS a potvrdila i informační povinnost vůči EP. V červenci 1973 vznikla tzv. Kodaňská zpráva, další dokument, který souvisel s EPS a jenž se zabýval komunikací v EPS mezi předsednictvím, ministry zahraničí a Komisí. V červnu 1974 mítink ministrů zahraničí na zámku Gymnich rozhodl o tom, že předsednictví bude plnit roli mluvčího EPS ve vztazích vůči zahraničí.

Z hlediska funkcí předsednictví byl důležitým momentem vznik ER v prosinci 1974. Šéfové vlád a hlavy států se sice neformálně scházeli již od padesátých let, avšak teprve v roce 1974 dostaly tyto mítinky pevný rámec a byly zařazeny do rámce institucí ES. Vznik ER obohatil funkce předsednictví o úkol iniciovat politické priority. Vykonávání funkce předsedy ES nově znamenalo možnost stanovovat priority na nejvyšší politické úrovni. Tento krok byl sice vyvážen příslibem přímých voleb do EP, ale přesto ukázal přetrvávající životnost mezivládního přístupu k integraci (*Westlake, 1995, s. 21*).

Prvním z hlediska Společenství zásadním textem, který se teoreticky pokusil zhodnotit dosavadní vývoj předsednictví a navrhnout jeho další směřování, byla tzv. Tindemansova zpráva⁴ z prosince 1975. Dokument se zabýval řadou otázek ve snaze zrychlit a zkonkretizovat politickou integraci. Ve vztahu k předsednictví Tindemans navrhoval příklon k větší kontinuitě, kterou mělo zajistit prodloužení mandátu předsednictví ze šesti na dvanáct měsíců, jakož i k sevřenosti a spolupráci s EP. Zároveň ale navrhoval jisté oslabení předsednické funkce – Rada měla na jeho návrh dostat právo pověřit Komisi, členský stát či jednotlivce jednat za celé Společenství, a to nezávisle na změnách předsednictví (*Zpráva Leo Tindemans, 1975, s. 22–26*). Tento téměř revoluční pokus o reformu byl sice institucemi ES projednán, ale k jeho realizaci nedošlo.

Další aktivitu, související s charakterem předsednictví, nastartoval v roce 1977 tehdejší francouzský prezident Valéry Giscard d'Estaing. Jeho přínos spočíval v přepracování vnitřních procedur ER. Výsledkem d'Estaingových návrhů byla Londýnská deklarace, která uložila předsednictví odpovědnost za shrnutí závěrů mítinků ER. Zároveň předsednictví získalo větší možnosti při přípravách agendy Společenství.

V prosinci 1979 se ER v Bruselu rozhodla vytvořit první hodnotící těleso, jehož úkolem bylo zhodnotit stav a funkčnost institucí ES a navrhnout zlepšení jejich činnosti. Závěry tzv. „Výboru tří moudrých mužů“⁵ byly Radě předloženy v roce 1979. V souvislosti s předsednictvím tato revize navrhovala jeho posílení, a to především ve smyslu organizační kontroly a možnosti vytvářet politické podněty. Kromě jiného zpráva zdůraznila tři důležité skutečnosti: 1) Stát, který předsedá Společenství, má jisté pevně dané závazky, které musí splnit, má-li být předsednictví funkční. 2) Předsednictví by mělo mít takovou autoritu, aby bylo schopné prosadit pořádek a řád jak v Radě, tak i v jí podřízených orgánech. Popisovaná autorita nemůže podle „Výboru tří moudrých mužů“ vycházet např. z velikosti státu, ale z přijetí a všeobecného sdílení pevně daných pravidel. 3) Úspěšné předsednictví musí disponovat dostatečnými personálními a organizačními zdroji.

Přínosem „Výboru tří moudrých mužů“ bylo také vytvoření definice úkolů předsednictví, která zahrnuje svolávání mítinků Rady ministrů, odpovědnost za přípravu agendy, za oběh a zveřejnění důležitých dokumentů, za rozdělení času při mítincích a za formulaci a implementaci závěrů. Úspěšné předsednictví je podle nich postaveno jak na technické výkonnosti, tak i na silné a politicky citlivé kontrole projednávání dílčích bodů. „*Předsednictví musí pro agendu vybrat otázky, které jsou nejdůležitější, nejnáléhavější a připravené pro jednání. Musí se vyhnout maření času a zmatenosti na mítincích. Debatu musí řídit takovým směrem, který ji přivádí k řešení, a to užitím vhodné kombinace patřičných zbraní (nátlak, vyjednávání, kompromisní návrhy, časový nátlak, hlasování)...*“ (Zpráva o evropských institucích, 1979, s. 30.) Ačkoli institucionální rámec Společenství vykazoval již v roce 1979 projevy určité těžkopádnosti a neefektivnosti, nebyly závěry hodnotícího týmu realizovány. V rozvíjení konceptů reforem se ale pokračovalo, a to především kvůli rychlému rozvoji zahraničněpolitických vztahů ES. Právě narůstající agenda EPS vedla podle M. Westlaka velké členy Společenství k „nevyslovenému pocitu“, že malé předsednické státy potřebují „podporu“ větších a respektovanějších zemí, zvláště jde-li o plnění funkce zahraniční reprezentace Společenství (Westlake, 1995, s. 41). Na neformální schůzce ministrů zahraničí v Londýně v prosinci 1981 byly přijaty stavební kameny tzv. Londýnské zprávy. Jejím produktem byl vznik „trojky“ – tříčlenného týmu, složeného ze zástupců předešlého, současného a nastupujícího předsednictví –, jejíž činnost měla rozšířit možnosti instituce předsednictví zastupovat a hájit zájmy Společenství navenek.

Důležitý dokument se ve vztahu k předsednictví zrodil na summitu ES ve Stuttgartu. V červnu 1983 vznikla slavnostní Deklarace o Evropské unii, která požadovala zefektivnění EPS, a to pomocí posílení pozice předsednictví. Deklarace rovněž uložila ER odeslat zprávu EP po každém zasedání a nikoli v dosavadní jednoleté frekvenci. ER dostala rovněž uloženo jednou za rok přednést Parlamentu prostřednictvím předsedajícího státu zprávu o pokroku integrace směrem k EU. Předsedající země dostala také deklaraci za úkol představit Parlamentu svůj program a následně v závěru svého působení zhodnotit dosažené cíle (Deklarace o Evropské unii, 1983, s. 25–26).

Velkým přelomem pro vývoj evropského integračního procesu byl Jednotný evropský akt (JEA), a to nejen formálním zavedením ER do smluvního rámce (článek 2 JEA). Dopad měl také na fungování předsednictví, protože návrat k proceduře kvalifikované většiny v JEA znamenal větší nápor na vyjednávací roli předsedající země. JEA opět zdůraznil význam předsednictví pro zahraniční politiku Společenství a neopomněl ani koordinaci zahraniční politiky ES a agendy EPS. Předsedající země dostala za úkol pravidelně informovat EP a zajistit, aby jeho připomínky byly brány v úvahu. V rámci EPS bylo předsedající zemi uloženo iniciovat podněty, řídit spolupráci a organizovat časový rozvrh EPS (článek 30 JEA). JEA obsahoval také závazek dokončit vnitřní trh, pro jehož dosažení bylo funkční a komunikativní předsednictví nutností.

Význam předsednictví byl posilován rovněž ve druhé polovině osmdesátých let. Evropská společenství v té době odpovídala na dvě kategorie výzev. První z nich představovala soubor projektů uvnitř Společenství – např. ambiciózní vize společného trhu, finanční reformu ES, nové cíle v oblasti politik prezentované v Jednotném evropském aktu. Druhá skupina problémů byla dána mezinárodním vývojem. V závěru osmdesátých let došlo k pádu železné opony a Evropská společenství se musela vyrovnávat jak se sjednocením Německa, tak i s ambicemi postsocialistických států vybudovat politické a ekonomické systémy západoevropského charakteru s výhledem na členství v ES. Zvláště tento druhý soubor podle názoru Komise, která byla velmi aktivní, vyžadoval nutnost intenzivnější spolupráce národních vlád, a tedy i rekonstrukci instituce předsednictví (Westlake, 1995, s. 43). Vazbu mezi aktivní Komisí Jacquese Delorse a členskými státy je proto možné považovat za další prvek, který se podílel na rozvoji instituce předsednictví.

FUNKCE A PROBLÉMY PŘEDSEDNICTVÍ

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 při výkonu úřadu po půl roce. V dalších dokumentech Rady lze identifikovat také princip nestrannosti, jenž by měl zaručovat, že předsednictví bude vykonáváno ku prospěchu celého Společenství (Unie) a nikoli pouze předsedajícího státu (*Elgström, 2003, s. 38*).

Princip rotační rovnosti

Předsednictví bylo již v momentě založení výrazem rovnosti členských států před institucemi ES a v jejich vedení. Základní podmínkou zajištění aplikace principu rovnosti bylo zajištění odpovídající rotace zemí při výkonu předsednictví. Rotační princip, který zaručoval střídání úřadu, byl zakotven ve smlouvách a zůstal v platnosti až do tzv. severního rozšíření.⁶ V článku 146 Smlouvy o EHS byl zakotven vzestupný a sestupný abecední pořádek, z čehož vyplývalo několik pozoruhodností. Tento rotační princip vykazoval navzdory abecednímu pořádku určité disproporce, vzniklé následkem postupného vřazování

Přehled předsedajících zemí

<i>Rok</i>	<i>Země</i>	<i>Rok</i>	<i>Země</i>
1958	Belgie, Německo*	1982	Belgie, Dánsko
1959	Francie, Itálie	1983	Německo, Řecko
1960	Lucembursko, Nizozemsko	1984	Francie, Irsko
1961	Belgie, Německo	1985	Itálie, Lucembursko
1962	Francie, Itálie	1986	Nizozemsko, Velká Británie
1963	Lucembursko, Nizozemsko	1987	Belgie, Dánsko
1964	Belgie, Německo	1988	Německo, Řecko
1965	Francie, Itálie	1989	Španělsko, Francie
1966	Lucembursko, Nizozemsko	1990	Irsko, Itálie
1967	Belgie, Německo	1991	Lucembursko, Nizozemsko
1968	Francie, Itálie	1992	Portugalsko, Velká Británie
1969	Lucembursko, Nizozemsko	1993	Dánsko, Belgie
1970	Belgie, Německo	1994	Řecko, Německo
1971	Francie, Itálie	1995	Francie, Španělsko
1972	Lucembursko, Nizozemsko	1996	Itálie, Irsko
1973	Belgie, Dánsko	1997	Nizozemsko, Lucembursko
1974	Německo, Francie	1998	Velká Británie, Rakousko
1975	Irsko, Itálie	1999	Německo, Finsko
1976	Lucembursko, Nizozemsko	2000	Portugalsko, Francie
1977	Velká Británie, Belgie	2001	Švédsko, Belgie
1978	Dánsko, Německo	2002	Španělsko, Dánsko
1979	Francie, Irsko	2003	Řecko, Itálie
1980	Itálie, Lucembursko	2004	Irsko, Nizozemsko
1981	Nizozemsko, Velká Británie	2005	Lucembursko, Velká Británie

* Německem je do roku 1990 myšlena Spolková republika Německo.

Pramen: <http://www.europa.eu.int>

PŘEDSEDNICTVÍ EU

nových členů do abecedního pořádku. Tím bylo např. zakládající Nizozemsko odsunuto a naopak nově vstoupivší Dánsko se stalo předsedajícím státem několik měsíců po přijetí do Společenství.⁷

Jako součást páté vlny rozšíření byl přijat na summitu ER v prosinci 1993 nový systém, který stanovil harmonogram předsednictví do roku 2003. Při jeho stanovování vycházela EU ze čtyř zásad.

První z nich byla adaptace nových členských států. Přestože např. Dánsko či Řecko zvládly výkon funkce krátce po přistoupení k ES, rozhodla Unie o tom, že první z nových členů – Rakousko – bude EU předsedat až tři roky po přistoupení. Zbylé tři motivy souvisely se střídáním postu. Cílem těchto zásad bylo zajištění stability předsednictví vzhledem k plnění zahraničněpolitických úkolů. Prvním principem bylo střídání menších a větších zemí, a to proto, aby mechanismus „trojky“ vždy zahrnoval alespoň jeden velký stát. Druhým „střídajícím“ důvodem byla alternace nových a dlouholetých členů EU, posledním pak prostředím nových neutrálních členů se státy aktivními v oblasti Společné zahraniční a bezpečnostní politiky (SZBP). Součástí rozhodnutí ER byla rovněž možnost, že pokud členský stát požádá a Rada jeho návrh jednomyslně schválí, může předsednictví vykonávat v jiné než ve schválené periodě (článek 1 Rozhodnutí ER z 1. 1. 1995).⁸

Princip nestrannosti

Oproti rotaci není princip nestrannosti v kontrastu např. k nezávislosti komisařů zakotven v žádném smluvním textu (*Elgström, 2003, s. 38*). Od předsedající země se nicméně automaticky očekává, že bude úřad vykonávat v zájmu Unie a nikoli podle svých národních priorit. V zásadě tak nestrannost spočívá především ve schopnosti předsedajícího státu identifikovat a ošetřit evropská témata, brát v úvahu připomínky a návrhy dalších členů a spolupracovat při výkonu předsednictví s dalšími unijními institucemi.

Funkce předsednictví a jejich problematické prvky

Vývoj funkcí předsednictví probíhal spíše než řízenou cestou v závislosti na reflexi aktuálních potřeb Společenství. Vágní formulování institutu předsednictví v primárním právu tuto praxi ostatně předurčilo.

Podle J. Tallberga či O. Elgströma (*Tallberg, 2002, s. 13; Elgström, 2003, s. 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. Autoři, zabývající se výzkumem předsednictví, se liší jak v dělení jednotlivých funkcí, tak i ve zdůrazňování jejich významu. Např. P. Sherrington označuje za nejpodstatnější administrativní funkci a reprezentaci (*Sherrington, 2001, s. 41*), důraz na roli administrátora-manažera kladou také F. Hayes-Renshaw a H. Wallace (*Hayes-Renshaw – Wallace, 1997, s. 140*). V principu ale platí, že na čtveřici Tallbergem a Elgströmem identifikovaných funkcí se všichni výše uvedení autoři shodnou. Příliš zmiňována není funkce „propagátora“ předsedající země, snad z důvodu, že nemá unijní, ale národní směřování. V textu bude nicméně zmíněna a zhodnocena. Důvodem je praxe politického turismu předsedajících zemí, která je užívána jako jeden z hlavních argumentů odpůrců dosavadního modelu předsednictví. V této souvislosti je potřeba upozornit na rozhodující význam zasedání ER, která pro pořadající zemi představovala mediálně ojedinělou příležitost demonstrovat např. svou efektivnost, akceschopnost a pohostinnost. Neformální summitu, jež předsedající země může také pořádat, relevance zasedání ER zdaleka nedosahují.

Předsednictví jako reprezentant

Reprezentační funkce předsednictví, jak ostatně vyplývá z předešlého textu, je nejstarší a nejpracovanější funkcí. 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 a prochází vývojem. Vedle klasických diplomatických aktivit – zahraniční a bezpečnostní politiky – tato oblast dnes zahrnuje např. 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, jednak 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 nejnáročnějším úkolem.

A) Předsednictví jako reprezentant EU vůči „třetímu světu“

Působení předsednictví ve vztahu k vnějším subjektům je podmíněno řadou faktorů. Podle R. Bengtssona je vnější reprezentace předsednictví ovlivněna třemi skupinami proměnných (Bengtsson, 2001, s. 2–3). První z nich Bengtsson nazývá strukturální aspekty a vztahuje ji k velikosti státu, k jeho zahraničněpolitické orientaci, zkušenostem atd. Druhou sadu proměnných tvoří vztahy k dalším důležitým aktérům, které ovlivňují zahraniční politiku EU. Jde především o Komisi, o EP a o Vysokého představitele EU pro SZBP. Posledním významným faktorem je podle Bengtssona forma přístupu, jakou 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-vyjednávač, který každého zahraničněpolitického kroku dosahuje po pečlivém hledání kompromisu v rámci EU. Je logické, že třetí a první Bengtssonovy body spolu značně souvisejí, lépe řečeno, podmiňují se. Malá a nepřliš vlivná země, nemající patřičné diplomatické zázemí a zkušenosti, může těžko zahraniční politiku EU ovlivňovat stejným způsobem jako např. Francie či Velká Británie.

Podle článku 18 Smlouvy o EU ve znění z Amsterdamu je hlavním úkolem předsedající země zastupovat EU v záležitostech SZBP. Podle téhož článku je předseda rovněž odpovědný 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 států EU na zahraniční a bezpečnostní politiku, plnění funkce zahraničněpolitického mluvčího (konference, fóra, mezinárodní organizace), zastupování EU na mezinárodní oficiální scéně, zajišťování spolupráce Rady s Vysokým představitelem EU pro SBZP, zajišťování spolupráce Rady s EP v oblasti zahraniční politiky.⁹

V souvislosti s funkcí vnější reprezentace se v rámci Unie objevily úvahy o vzniku stálého zahraničního sekretariátu. Z následujících důvodů ale nedošlo k jejich realizaci. Velké země typu Francie či Velké Británie požadovaly jeho ustavení alespoň v podobě stálého úřadu při předsednictví (Taylor, 1982, s. 763–764). Narazily však na odpor malých a středních států, které se obávaly, že stálý sekretariát oslabí jejich pozici. Svou roli sehrály také obavy z faktu, že takto ustanovený úřad by se po čase mohl národním vládám vymknout zpod kontroly a získat určitý autonomní vyjednávací potenciál. V neposlední řadě je třeba poukázat na již zmíněnou slabost Komise sedmdesátých let, jejichž aktivita při zrodu EPS byla marginální. Stálý sekretariát jako potenciálně nadnárodní těleso tak nezískal pro svůj vznik patřičnou oporu.

B) Předsednictví jako reprezentant Rady ministrů vůči dalším unijním institucím

V rámci vnitrounijních vztahů reprezentuje předsednictví, jak již bylo zmíněno, Radu ve vztahu především ke Komisi a k 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 většina unijních rozhodnutí postavena na bázi konsenzu. Např. J. Tallberg (*Tallberg, 2001, s. 9*) hovoří o dvouúrovňovém vzájemně propojeném vyjednávacím procesu. První rovina vyjednávání se odehrává na základě mezivládního přístupu mezi zástupci členských států v Radě, druhá na základě vyjednávání mezi unijními institucemi, zejména pak v trojúhelníku Komise, Rada, Evropský parlament.

Vztah mezi předsednictvím a Komisí je velmi problematický. Zvláště v oblasti vnější reprezentace jsou totiž obě instituce konkurenty, lépe řečeno, EU navenek zastupuje jak Komise, tak i předsednictví. Je nasnadě, že z této duality vyplývá řada komplikací. Podle Bengtssona a dalších autorů (*Bengtsson, 2001, s. 9*) došlo v průběhu historického vývoje ve vztahu Komise – předsednictví k posílení Komise na úkor předsednictví. Tento fakt lze dokázat nejlépe v oblasti SZBP, v níž dostala Komise právo iniciace, které v rámci EPS neměla. Zahraniční a bezpečnostní politika, původně zamýšlená jako mezivládní pilíř, jehož je předsednictví „zlatým hřebem“, tak získala podle Bengtssona nadnárodní rozměr (*Bengtsson, 2001, s. 9*). Druhou příčinou konkurenčního vztahu obou institucí je protichůdnost paradigmat, která reprezentují. Komise je zástupcem nadnárodního paradigmatu a na základě smluv hájí zájmy celého Společenství (*Pitrová, 2001, s. 40*). Postoje členských států jsou pro ni pouze dílčí vstupní informací, kterou je povinna zpracovat ve prospěch celku. Naopak předsednictví je reprezentantem národních států a jeho smysl se opírá o zásady mezivládního paradigmatu. Kromě toho nezávislost předsednictví smluvně dána není, a to na rozdíl od povinnosti nezávislého působení Komise. Neutrální působení předsednictví, jímž se často ve vztahu k této instituci operuje, nejenže není reálné, ale není ani formálně součástí modelu. Další třecí 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. Nadřazenost předsednictví v tomto konkurenčním či v ideálním případě kooperačním vztahu je umocněna skutečností, že Evropská rada, fakticky stojící nad rámcem ES, působí jako politická „odvolací“ instance v případě konkrétního sporu.

Je o něco méně problematický je vztah mezi EP a předsednictvím. Dlouhou dobu tyto instituce působily spíše vedle sebe než ve vzájemné součinnosti. Podle aktuálního znění 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 Parlamentu se vůči Radě, a tudíž i předsednictví zvyšovalo úměrně s revizí rozhodovacího procesu. Od osmdesátých let minulého století rostly možnosti EP ovlivňovat práci Rady. Prvním krokem bylo přijetí spolupracujících (kooperačních) procedury v roce 1986 v rámci JEA (*článek 7 JEA*), dalším zavedení spolurozhodovací procedury Smlouvou o EU (*článek 189c Smlouvy o ES*). Díky odpovědnosti předsedajícího státu za legislativní chod sektorových rad se proto mnohdy vytváří mezi EP a Radou účelová koalice ve prospěch konkrétní legislativní předlohy. Tento nepříliš častý jev¹⁰ je přirozeně závislý na postojích předsedajícího státu. Je nasnadě, že země, mající tradičně blízko k idejím federalismu, se s představami supranacionálně orientovaného Parlamentu shodují lépe než státy, vyznávající mezivládní paradigma.

Předsednictví jako administrátor a manažer práce Rady ministrů

Administrace a řízení mítinků Rady je tradiční funkcí předsednictví. Podle F. Hayes-Renshawa a H. Wallace (*Hayes-Renshaw – Wallace, 1997, s. 140*) je funkce „manažera“ Rady pro předsednictví klíčová a podle její úspěšnosti je předsednictví posuzováno. Zatímco v prvních letech šlo 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 domácí půdě, tak

i v rámci unijních struktur. Vyvrcholením, byť spíše mediálním než politicky významným, je pořádání summitů ER. Předpokladem zvládnutí této nejen administrativní činnosti jsou kvalitní personální zdroje a dobrá spolupráce s generálním sekretariátem Rady. Tato instituce totiž nejenže připravuje agendu mítinků, konaných v unijních sídlech, a je hlavním informačním kancelářím, ale i ovlivňuje rychlost realizovaných kroků a představuje významnou bránu zájmových skupin v Evropské unii.

Předsednictví jako mediátor

Je zřejmé, že k funkci vyjednávače přistupuje každý stát s více či méně zřetelnými národními prioritami. Úspěšné plnění předsednické role ale předpokládá zaujmutí neutrální pozice, popisované jako „broker“ (*Sherrington, 2000, s. 43*) či „honest broker“ (*Elgström – Tallberg, 2002, s. 43*), která jako jediná může vést k plnění funkcí Rady, respektive k efektivnímu prosazování unijních zájmů. Náročná mediální 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 konsenzus v podobě nezbytné většiny. V případě hrozícího konfliktu, ať už mezi členy Rady, nebo mezi unijními institucemi, je jeho zmírnění a v ideálním případě jeho předcházení jedním z nejdůležitějších poslání předsedající země. Konečně posledním důvodem, proč je vykonávání předsednictví stále těžší, je nárůst projednávané agendy. Chod EU se už dlouho neomezuje na tzv. první pilíř, který mj. již neřeší koncepční principy společného trhu, ale zcela detailní a sektorově provázané legislativní kroky. EU je dnes naopak charakteristická snahou o koherenci mezi jednotlivými agendami a především pilíři. Omezená role Komise ve druhém a třetím pilíři znamená, že odpovědnost v této oblasti přebírá úřadující předseda.

Předsedající stát využívá škálu vyjednávacích nástrojů.¹¹ Jde o určování míry formálnosti zasedání, o přerušování jednání, o individuální rozhovory apod. (*Fiala – Pitrová, 2003, s. 202–206*). Předsednictví může použít také jiné nástroje – nátlak, časový nátlak, kompromis atd. Je evidentní, že vhodnost užití vyjednávacích nástrojů závisí na vlivu a pozici státu, který EU předsedá. Větší a vlivnější státy jsou schopné přiměřeně využít poměrně tvrdých nástrojů, malé země ze své podstaty musejí zacházet především s konsenzuálními nástroji, hledat pro své návrhy podporu či vhodnou politickou atmosféru.

Předsednictví jako autor politických priorit

Vytyčování politických priorit pro práci Rady a svým způsobem celé EU je nejmladší funkcí předsednictví. Předsednická země sice svůj program prezentuje před EP již od JEA, ale teprve v poslední době získaly priority vytyčené předsedající zemí na významu¹² a staly se jedním z řídicích prvků unijního směřování. Podle J. Tallberga (*Tallberg, 2002, s. 15*) bylo předsednictví opatřeno touto funkcí ve snaze vytvořit protíváhu aktivní a stále posilující supranacionální Komisi.

Otázka politických priorit souvisí se schopností a možnostmi předsednictví vytyčit a prosadit dané priority. Řada politologů vyjadřuje v této souvislosti skepsi a předsednictví připisuje jen roli vůdce, vyjednávače, administrátora a reprezentanta EU.¹³ 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 prvního 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“, nikoli jako „prezidentství“.¹⁴

Druhý argument je postaven na prvku kontinuity. Každá předsedající země přebírá témata a agendu předešlého předsedy. Možnosti nového předsedy koncentrovat se na vlast-

ní priority jsou tedy omezeny nezbytnou návazností. Možnosti předsedajícího státu limitují rovněž mezinárodněpolitické 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 (*Elgström, 2003, s. 38*), musí být předsedající stát neutrální a nestranný, což jeho schopnost vytyčit a prosadit priority omezuje, striktně „uchopeno“ přímo zakazuje.

Jiní autoři na schopnost předsedajícího státu ovlivnit politickou agendu Unie nahlížejí smířlivěji. J. Tallberg (*Tallberg, 2001, s. 6–8*) tvrdí, že předsednictví má široký repertoár prostředků, jimiž může EU ovlivnit. Podle jeho názoru existují tři druhy ovlivňování unijní agendy: 1) určování agendy ve smyslu uvádění nových témat do politické diskuze; 2) strukturace agendy ve smyslu zdůrazňování či zatlačování témat, která již v politické diskuzi figurují; 3) tříbení agendy ve smyslu aktivní práce s tématy politické diskuze.

Určování agendy se podle Tallberga odehrává především ve formulaci půlročního programu předsednictví, ale i při konkrétních formálních a neformálních schůzkách. Předsednictví může také ovlivňovat agendu koncentrací na určité regiony či problémy, jež předešlí předsedové opomíjeli, a navrhnout 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.¹⁵ V neposlední řadě je důležitým nástrojem určování agendy schopnost předsednictví zavést nové institucionální praktiky – např. úpravou sledu zasedání sektorových Rad ministrů.

Druhou formou ovlivňování unijní agendy je její strukturace. Je nasnadě, že pro šesti měsíci ohraničený úřad je důležité oddělení důležitých a podružných problémů. Předsedající stát může svými předchůdci otevřená témata buď potlačit, či vzít za svá a věnovat jim během svého mandátu prostor. Principiálně platí, že se proces strukturace odehrává ve třech dimenzích – regionální, socioekonomické a konstituční – v závislosti na pohledu dané země na institucionální reformy a rozšíření Evropské unie.

Regionální dimenze se projevuje zdůrazňováním vybraných regionů z různých historických a geografických důvodů. Socioekonomická dimenze se váže na sociopolitický charakter státu, na jeho tradici atd. V praxi lze tuto charakteristiku ilustrovat třeba na míře relevance, která je v dané zemi přikládána např. otázkám životního prostředí. Sociopolitická charakteristika souvisí také s její aktuální vnitropolitickou situací.¹⁶ Konstituční strukturace – ve výše popsaném významu – závisí především na vztahu držitele předsednictví k myšlence evropské integrace. Nejdůležitějším nástrojem strukturace agendy je přitom její procedurální kontrola. Tallberg zdůrazňuje především četnost sektorových mítinků, důraz na ten či onen sektor, svolávání neformálních schůzek a strukturace programu konkrétních mítinků.¹⁷

Zatímco předchozí dva nástroje ovlivňování unijní politiky byly aktivní, tříbení agendy lze považovat za pasivní nástroj. Předsednictví jím 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. V tomto bodě tedy předsedající stát nepodniká žádné aktivní kroky jako u prvních dvou metod, ale jen brání otevření či limituje stávající agendu.

Předsednictví jako obhájce národních zájmů

Pro většinu členských států EU je předsednictví příležitostí, jak prezentovat vlastní zemi nejen před ostatními partnery, ale také před evropskými a světovými médii. Mezi nejviditelnější formy řadíme 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 vyspělejší než zbylé členské státy EU. Předsednictví tak umožňuje malým zemím na určitou dobu seřít limity vlivu.

Prosazování či obhajování národních zájmů považuje za jednu z funkcí předsednictví 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 musejí během předsednictví bránit své zájmy. Tento přístup je podle jeho názoru nebezpečný, protože popírání existence národních zájmů zpochybňuje legitimitu EU a ztěžuje zemím přijetí role předsednictví. Navíc začlenění národních zájmů do programu předsednictví může podle Schouta vnést do unijní diskuze nová témata (*Schout, 1998*).

Problémy předsednictví

Institut předsednictví se vyvíjel nerovnoměrně, přičemž řada jeho úskalí se projevila až v souvislosti s podpisem Smlouvy o EU a s rozšířením na sever. Ve většině případů jsou úskalí, spojená s předsednickým postem, výsledkem balancování této funkce na pomezí pozice administrátora a naopak politického vůdce Evropské unie.

Výchozím bodem obtíží, spojených s výkonem předsednictví, je již samotný způsob „uchopení“ této funkce členským státem. Z pozice institucí EU a evropské integrace obecně je předpokladem, že předseda bude nestranný a bude dbát na zájmy celého Společenství. Úkoly předsednictví (administrace, vyjednávání, vytyčování politických priorit) však již samy neutrálně laděné nejsou. Jak již bylo uvedeno, považují někteří autoři obhajobu národních zájmů za důležitou funkci předsednictví. Jednání předsedajícího státu je tedy ohraničeno trojúhelníkem: neutrálně laděné funkce – politicky laděné funkce – národně laděné funkce. Státy jsou proto nuceny k „přepínání rolí“ s cílem splnit úkoly dané smlouvami a současně prosadit vlastní zájmy.¹⁸

V této souvislosti užívané hodnocení předsednictví a jejich členění na „dobrá“ a „špatná“ je právě měřítkem ochoty pojmout předsednictví jako unijní funkci (*Hayes-Renshaw – Wallace, 1997, s. 49–50*). Kvalita předsednictví je dána rovněž schopností předsedající země komunikovat a spolupracovat se sekretariátem Rady a s Komisí EU. V tomto směru přichází řada odborníků s poměrně pozoruhodným poznatkem, že nejlépe spolupracují s Komisí malé státy, které také funkci předsednictví vykonávají lépe než velké země (*Tallberg, 2001, s. 23–25*). Lepší spolupráci s Komisí lze vysvětlit tím, že menší státy si uvědomují omezenost své administrativy a schopnosti samostatně prosadit své návrhy. Vědomí si vlastní skromnosti a sepětí s unijními institucemi samo o sobě takové předsednictví „europeizuje“. Stát se neuchyluje k příliš velkému zdůrazňování svých národních zájmů. Velké země často potřebu intenzivnější komunikace s orgány EU necítí. Mají totiž dostatečně kompetentní a rozvinutou administrativu. Následně se také více uchylují k využití předsednictví jako nástroje k prosazení národních představ o směru integrace.

Schopnost členských států vykonávat předsednictví je přímo závislá na vnitropolitickém vývoji předsedající země. Vnitřní nestabilita, nebo dokonce výměna vládní elity a nástup opozice k moci s sebou nesou potenciální neochotu pokračovat ve stanoveném programu.¹⁹ Zvláštní zátěží je pro předsednickou zemi také vedení předvolební kampaně a následná vyjednávání o případném složení nové vlády.

Pravděpodobně nejviditelnějším problémem, spojeným s výkonem předsednictví, je jeho rotační princip. Předsedající země si mandát předávají vždy k 1. lednu a k 1. červenci. Šestiměsíční období není v zahraničněpolitických vztazích doba dostatečně dlouhá pro realizaci programu. Předsednictví druhé poloviny roku dokonce vzhledem k letním prázdninám trvá *de facto* jen čtyři měsíce. Již tak krátká lhůta se ještě zkracuje.²⁰

Pevně daný kalendář výkonu předsednické funkce skrývá riziko, spojené s nestabilitou vnějšího prostředí. Téměř každá předsedající země musela v posledních letech čelit náhlým zvrátům v mezinárodní politické situaci. Vliv okolí je přitom pro výkon předsednictví rozhodující, protože do značné míry omezuje či strukturuje jeho agendu.

PŘEDSEDNICTVÍ EU

Navzdory zmíněným úskalím většina zemí usiluje o maximální prospěch a prezentaci „svého“ předsednictví. Funkce předsedy EU bývá vnímána jako unikátní a výjimečný úkol, jako poslání, které dává předsedající zemi možnost předvést své schopnosti a v neposlední řadě i svůj potenciál. Tento přístup však v sobě skrývá několik úskalí. Předsednictví se může v první řadě rozdrobit v sérii „turistických zájezdů“, na nichž jsou médiím a politikům prezentovány krásy a pozoruhodnosti země. Tím se mnohou evropská témata paradoxně dostat do pozadí. Touha být „good Presidency“ může také některé země svádět k příliš kompromisnímu pojetí a ke snaze vyhnout se kontroverzním či problémovým otázkám. Opomenout nelze ani obtíže, spojené se vznikem řady speciálních institucí, komisí a výborů, jež se po skončení mandátu stávají zbytečné, a vládní administrativa musí řešit otázku, co s přebytečnými úředníky.

Problémem věcného a neutrálního přístupu je právě jeho věcnost. Předsednictví EU ve své individuální podobě poskytuje vládám možnost prezentovat EU a evropskou integraci vlastním občanům. V době, kdy se EU potýká s termíny jako demokratický deficit, nedostatečná legitimita či přiblížení Evropy občanům, je každé zlidštění EU vítanou pomocí.

REFORMY PŘEDSEDNICTVÍ

Úpravy předsednictví po roce 1992

Po rozpadu bipolárního rozdělení Evropy stálo Společenství před několika druhy výzev. V návaznosti na nutnost reflektovat změny, které prodělala geopolitická mapa Evropy, muselo Společenství a později EU řešit také problematiku svých rozhodovacích mechanismů. Důvody lze s jistým zjednodušením spatřovat především v očekávaném rozšíření o Finsko, o Švédsko a o Rakousko, jakož i v tom, že původní institucionální schéma, které bylo utvořeno pro šest členských států, dosáhlo hranice svých možností. Společenství se nicméně začalo proměňovat také po stránce kvalitativní, a to především podpisem Smlouvy o EU. Činnost předsedající země se mohla a měla po jejím přijetí projevit v několika nových oblastech – v Hospodářské a měnové unii (HMU), ve SZBP a ve spolupráci v oblasti justice a vnitra (JaV).

V oblasti HMU se předsednictví stalo nejdůležitějším mluvčím Rady ve vztahu nejen k EP, který má předsedající stát informovat o dosaženém pokroku, ale též k nově zřízené Evropské centrální bance (ECB). V rámci SZBP se předsednictví ujalo role mluvčího Rady, a to opět na dvou úrovních. Jednak ve vztahu k EP, který má za úkol konzultovat a informovat, a jednak ve vztahu k vnějšímu světu. Rovněž ve sféře JaV plní předsedající stát roli komunikačního kanálu vůči EP, jemuž předává zprávy. Rovněž role komunikační a mediální byla posílena zavedením spolurozhodovací procedury. Westlake tento krok popisuje jako rozšíření tradiční úlohy předsednictví najít konsenzus, protože předsedající stát musí v nové proceduře najít kompromis jak mezi zástupci Rady, tak i EP (*Westlake, 1995, s. 44*).

Posun v agendě po roce 1993 a následné přípravy na rozšíření na sever měly za následek zásadní zásah do mechanismu rotace. Dosavadní pravidlo postupného a sestupného abecedního pořádku vystřídal pevně stanovený harmonogram, zvýhodňující větší členské státy.²¹ V tomto období, které bylo pro instituci předsednictví poměrně náročné, se k žádným dalším změnám nepřistoupilo. Amsterodamská smlouva představovala revizní dokument, který v zásadě potvrdil, ne-li prohloubil nastoupený integrační kurz. Zintenzivnění agendy a především rozvoj třetího pilíře společně s přípravami na další rozšíření na východ nicméně zahájily vlnu diskuzí o případných změnách statutu a funkce předsednictví. Ve druhé polovině devadesátých let narostly aktivity, jejichž obsahem byly snahy o revizi předsednictví a jeho funkcí. Lze se domnívat, že tyto snahy obecně souvisely se snahou EU nalézt jasnější identitu a posílit legitimitu svých institucí. Reformní návrhy, které se koncentrovaly především na délku mandátu, týmové předsednictví či volené předsednictví (*Hayes-Renshaw – Wallace, 1997, s. 155*), ale žádnou změnu nepřinesly. Např. v roce 1995 přišel tehdejší ministr francouzské vlády A. Lamassoure s komplexní reformou před-

sednictví. V jejím rámci měl být mandát prodloužen na pět let, přičemž různé státy měly předsedat různým sektorovým Radám. Téhož roku vznikla Reflexní skupina, vedená tehdejším španělským ministrem zahraničí C. Westendorpem. Ta přišla s myšlenkou nahradit stávající model jeden rok trvajícím kolektivním předsednictvím, které mělo spočívat v součinnosti čtyř států, z nichž každý by byl odpovědný za konkrétní politickou oblast.

Smlouva z Nice a summit v Seville: cesta k ústavní revizi

Revize rotačního principu, která byla prakticky jediným realizovaným reformním návrhem, se ve druhé polovině devadesátých let ukázala jako nedostačující. Rozšíření o historicky nejvyšší počet zemí znamenalo pro EU velký institucionální tlak a vyvolalo opět reformní úsilí. Jeho vrcholem bylo přijetí Smlouvy z Nice.

Tento prozatím platný dokument primárního práva přinesl pro předsednictví několik nových motivů a nastínil směr, kterým se poté ubíral další vývoj. Šlo o opatření, odpovídající rapidně se zvyšujícímu počtu kandidátů na předsednictví. Podle Deklarace 22 (*Deklarace 22 Smlouvy z Nice*) se od poloviny roku 2002 musí jedno ze zasedání ER konat v Bruselu. Nárůstem počtu členů EU na osmnáct se do Bruselu podle Smlouvy z Nice přesouvají všechna zasedání summitů. Smlouva z Nice je prvním projevem snahy Unie komplexně reformovat vlastní strukturu a přizpůsobit ji podmínkám, které v EU nastanou po rozšíření. Z hlediska předsednictví znamenala přesunem jednání ER do Bruselu zdůraznění jeho celounijního významu, a to na úkor oslabení národní funkce.

Dalším relevantním dokumentem tohoto období byly Závěry summitu ER v Seville (*články 6–8 přílohy II Závěrů summitu ER v Seville*). ER v něm deklarovala nutnost větší kooperace mezi úřadujícími a nástupnickým předsednictvím. Nastupující předsednictví mělo mít nadále možnost podílet se na řízení některých mítinků v období úřadujícího předsednictví. Změny se dotkly také přípravy tříletého programu předsednictví, který měl vzniknout ve spolupráci Komise, úřadujícího předsednictví a Rady ministrů²² (*článek 4 přílohy II Závěrů summitu ER v Seville*).

Oba dokumenty představovaly pro předsednictví poměrně zásadní přelom. Z opatření, která tyto dokumenty zavedly, vyplývá snaha EU vyřešit řadu problémů, které se s touto institucí vážou, a to především posílení evropského rozměru předsednictví a zvýšení jeho kontinuity.

Reforma předsednictví v textu Smlouvy o ústavě pro Evropu

Text Smlouvy o ústavě pro Evropu²³ představoval prozatím nejradikálnější zásah do institucionální struktury EU. Změny zaměřené na redukci kapacitního růstu orgánů EU, na jejich větší akceschopnost a v neposlední řadě na změnu jejich rozhodovacích pravidel se opět soustředily také na instituci předsednictví. Ústavní smlouva, jejíž ratifikační proces právě probíhá, představuje prozatím nejvýznamnější zásah do principů a funkcí předsednictví v EU. Stavebním kamenem reformy předsednictví není přímá redukce možnosti přístupu k předsednictví, nebo omezení pravomocí předsedy EU, ale spíše jeho rozčlenění do dílčích sektorů a schémat. Postoje jednotlivých verzí ústavní smlouvy, tedy konventního a mezivládního modelu, se až na výjimky v tomto bodě zásadně neliší.²⁴

Reforma předsednictví je přímo svázána se „zbouráním pomyslného maastrichtského chrámu“ a s úpravou členění Rady ministrů. ER se následkem těchto úprav stává součástí standardního institucionálního schématu a nikoli pouze specifickou „funkcionální rovínou Rady ministrů“ (*srov. Fiala – Pitrová, 2003, s. 193–194*). Podobný význam pro provádění předsednictví v EU má též vyčlenění zvláštní Rady ministrů pro zahraniční záležitosti, která doposud byla totožná se Všeobecnou radou, sestavenou z ministrů zahraničních věcí. Podřízená funkční rovina Rady na úrovni COREPER zůstala ústavní reformou nedotčena. Toto samotné rozdělení struktury Rady na ER, Radu pro zahraniční záležitosti a obecnou Radu,²⁵ která je koordinátorem dalších obvyklých sektorových rad, je přímo spojeno s vykonáváním instituce předsednictví v těchto formacích Rady.

Ústavní smlouva říká, že v čele Rady pro zahraniční záležitosti stojí ministr zahraničních věcí EU, který svými pravomocemi fakticky nahrazuje nynější pozici Vysokého představitele EU pro SZBP (článek I–23, III–200 Ústavy 2003, článek I–28, III–197 Ústavy 2004). Ministr je volen kvalifikovanou většinou v ER po souhlasu předsedy Evropské komise²⁶ (článek I–27 Ústavy 2003, článek I–27 Ústavy 2004). Tímto krokem ústava vytváří zcela samostatnou kategorii předsednictví, které je funkční výhradně v oblasti zahraniční politiky.

V případě ER ústavní smlouva vytváří na nejvyšší úrovni speciální statut voleného předsednictví. V čele ER je podle této poslední novely ústavy předseda ER volený na dva a půl roku kvalifikovanou většinou hlav států a vlád. Předseda ER zastupuje EU navenek v oblastech zahraniční politiky a bezpečnosti, usiluje o konsenzus uvnitř ER, řídí její zasедání a spolupracuje s Komisí a s Parlamentem. Jeho funkce je nekompatibilní s výkonem vnitrostátním mandátem v členském státě, kompatibilita funkcí v EU v tomto kontextu není zmíněna (článek I–21 Ústavy 2003, článek I–22 Ústavy 2004). Pro nominaci kandidáta na předsedu EU je směrodatné, aby byla náležitě vzata v úvahu „nezbytnost do- držování zeměpisné a demografické rozmanitosti Unie a jejích členských států“ (Prohlášení k článkům I–22, I–27 a I–28 Ústavy 2004).

V dalších formátech Rady (Rady pro obecné záležitosti a další sektorové Rady), včetně podřízené úrovně COREPER, je aktivní rotační systém předsednictví. V této poloze se zásadně mění model navrhovaný konventem a způsob posléze potvrzený členskými státy. Konventní verze předpokládala zachování rotačního modelu s tím, že výkon předsednictví by byl prodloužen nejméně na jeden rok. Mechanismus rotace nebyl konventem přímo určen. Bylo pouze stanoveno, že má přihlížet k politické a zeměpisné vyváženosti a rozmanitosti členských států (článek I–23 Ústavy 2003). Mezivládní verze ústavy tento model odstranila a přistoupila k dlouho diskutovanému týmovému předsednictví. Předsednictví EU má vykonávat vždy skupina tří zemí, jejichž složení bude podléhat zásadám přijatým na základě rozhodnutí ER (Prohlášení k článku I–24 Ústavy 2004). Skupiny mají odrážet rozmanitost EU a geografickou rovnováhu podobně jako u volby předsedy ER. Toto rozhodnutí se nicméně nevyskytuje přímo v ustanoveních, týkajících se předsednictví, ale v samostatné příloze (srov. článek I–24 Ústavy 2004). V prvním oddíle ústavní smlouvy je pouze stanoveno, že „na základě systému rovné rotace zajišťují před- stavitelé členských států v Radě předsednictví složení Rady s výjimkou složení pro zahra- niční záležitosti v souladu s podmínkami stanovenými evropským rozhodnutím ER“ (člá- nek I–24 Ústavy 2004). V samotném ústavním textu je tedy předsednictví pouze zmíněno a není ohraničeno ani časově, ani obsahově. Je to až prohlášení k článku I–24 odstavec 7 o rozhodnutí ER, týkajícím se výkonu předsednictví Rady, které doplňuje, že „předse- dnictví Rady, s výjimkou složení pro zahraniční záležitosti, je vykonáváno předem určený- mi skupinami tří členských států po dobu 18 měsíců. Tyto skupiny jsou vytvořeny rovnou rotací členských států, přičemž se vezme v úvahu jejich rozmanitost a zeměpisná rovno- váha v Unii. Každý člen skupiny postupně předsedá po dobu šesti měsíců všem složením Rady, s výjimkou složení pro zahraniční záležitosti. Ostatní členové skupiny jsou předse- dajícím členovi nápomocní ve všech jeho funkcích na základě společného programu. Členové skupiny mohou mezi sebou dohodnout jinou úpravu.“ (Prohlášení k článku I–24 odstavec 7 o rozhodnutí ER, týkajícím se výkonu předsednictví Rady, Ústava 2004.) Návrh bude podléhat souhlasu ER, která bude o systému rotace nově rozhodovat kvalifikovanou většinou (článek I–24 Ústavy 2004).

Plánovaný mechanismus rotace podle nového modelu je znázorněn v tabulce na straně 19.

DŮSLEDKY REFORMNÍHO PROCESU A BUDOUCNOST PŘEDSEDNICTVÍ EU

Předsednictví EU je nejen velmi vlivným nástrojem, ale také mediálně a politicky atrak- tivním bodem unijní institucionální soustavy. Je zcela zřejmé, že novodobý vývoj EU klade na předsednictví nároky zcela odlišné od pouhé potřeby rovné reprezentace v době založení

Plánovaná rotace podle principů daných ústavní smlouvou

<i>Roky</i>	<i>Země</i>
Leden – červen 2007 Červenec – prosinec 2007 Leden – červen 2008	Německo Portugalsko Slovinsko
Červenec – prosinec 2008 Leden – červen 2009 Červenec – prosinec 2009	Francie Česká republika Švédsko
Leden – červen 2010 Červenec – prosinec 2010 Leden – červen 2011	Španělsko Belgie Maďarsko
Červenec – prosinec 2011 Leden – červen 2012 Červenec – prosinec 2012	Polsko Dánsko Kypr
Leden – červen 2013 Červenec – prosinec 2013 Leden – červen 2014	Irsko Lotyšsko Řecko
Červenec – prosinec 2014 Leden – červen 2015 Červenec – prosinec 2015	Itálie Litva Lucembursko
Leden – červen 2016 Červenec – prosinec 2016 Leden – červen 2017	Nizozemsko Slovensko Malta
Červenec – prosinec 2017 Leden – červen 2018 Červenec – prosinec 2018	Velká Británie Estonsko Bulharsko
Leden – červen 2019 Červenec – prosinec 2019 Leden – červen 2020	Rakousko Rumunsko Finsko

Pramen: http://eu.eu.int/cm3_fo/showPage.asp?id=242&lang=EN&mode=g

Podobným směrem postupuje ústavní smlouva, která vytváří několik forem předsednictví. Její text ve skutečnosti vymezuje tři samostatně koncipované modely předsednictví EU, přičemž každé z nich je specifikováno s rozdílnou přesností. Nejzávažnějším dopadem toho kroku je izolace vnější reprezentace EU od legislativního procesu a následně i hrozící konkurence v oblasti vnějších vztahů. Vytvořením tří faktických funkčních předsednických postů dochází k odtržení hlavního proudu legislativní činnosti, tedy role manažera a role mediátora chodu Rady, od úkolů, spojených se stanovováním politických priorit a s vnější reprezentací. Doposud se předsedovi nabízelo sestavení politických priorit v programu předsednictví, jejich vhodná prezentace na úrovni sektorových rad a především ER. Ve všech třech funkčních rovinách Rady se mohl členský stát zasadit o splnění svého programu, a to pomocí celé škály účinných nástrojů. Přes určité výhrady tak předsednictví představovalo kompaktní a do značné míry účinný nástroj.

Model ústavní smlouvy naproti tomu nabízí alternativu, kdy jeden předseda (respektive trojice)²⁷ stanovuje „běžné priority chodu EU“ a v závislosti na vztahu s Komisí tím

EHS. Tlaky na reformu této instituce jsou proto zcela oprávněné. Ačkoli existuje již od poloviny osmdesátých let minulého století hmatatelná potřeba konkrétních zásahů do funkce a vymezení předsednictví, skutečná revize je však spojena až s polovinou devadesátých let, respektive s obdobím po roce 2001. Tyto změny nabízejí jen velmi omezený prostor pro zhodnocení jejich dopadu a účinnosti.

Na prozatím realizovaných reformách je nicméně patrná snaha „odpoutat“ předsednictví od členských států EU a zajistit větší kontinuitu jeho programových cílů. Státy jsou nuceny více dbát na návaznost agendy. Kromě toho jsou omezeny nutností přesunout část jednání do Bruselu. Toto opatření znamená úlevu pro jejich kapacity, ale současně to zásadně limituje možnost „sebe prezentace“ vůči partnerům i médiím. Reformy omezují roli tvůrce politických priorit a obhájce národních zájmů. Předsednictví tak po zásazích v Nice a v Seville představuje více povinností než přínosů. Investice (politického, intelektuálního, ale i finančního charakteru), kterou země vkládá, ztrácí na své návratnosti. Předsedající státy musejí při realizaci předsednictví více hledat styčné body mezi svými a unijními zájmy, přičemž zájmy EU získávají na převaze. Toto směřování je ku prospěchu EU, ale současně odebírá předsednictví na jeho atraktivitu. Dochází totiž k oslabení socializačního rozměru předsednictví.

PŘEDSEDNICTVÍ EU

ovlivňuje „legislativní plán“ a někdo jiný tento program obhájí na veřejnosti a ve vztahu ke třetím subjektům. Volený předseda EU je pověřen mj. stanovováním cílů a určením směřování integrace, čímž vstupuje do zóny kompetencí rotačního předsednictví. Cíle se tím dělí na „low“ – každodenní chod sektorových rad – a „high“ – ideologizace a dlouhodobé cíle EU. O tom, že v dnešním globalizovaném světě za stávající úrovně integrace je jen velmi komplikované vést tuto dělící linii, není pochyb. Rizikem ústavního modelu je proto vznik sporů mezi voleným předsedou EU a jeho rotačním formátem v Radě ministrů a další snížení „atraktivitu“ postu předsednictví.

Podobně komplikované je rozčlenění kompetencí mezi voleného předsedu EU a ministra zahraničních věcí. Podle ústavního modelu, který usiluje o koherenci v oblasti vnějších vztahů, dochází ke tříštění vnější reprezentace EU mezi tyto posty. Obháječi unijních zájmů jsou jak volený předseda ER, tak i ministr zahraničních věcí. Tím se ztrácí dosavadní primát Rady ministrů zahraničních věcí, respektive jejího předsedajícího.

Dalším sporným bodem jsou dopady týmového předsednictví na schopnost předsedající trojice působit ve funkci mediátora a zástupce Rady ministrů vůči ostatním unijním institucím. Jestliže v dosavadní praxi se hledání konsenzu v rámci jednání Rady dosahovalo na úrovni předseda – zástupci v Radě ministrů, nyní bude hledání konsenzu dvojstupňové. K určité dohodě budou muset napřed dospět předsedající státy a teprve poté tento konsenzus prezentovat a prosazovat u ostatních států. Jak je patrné z tabulky na s. 19, týmy zemí sestavené do roku 2020 vykazují významné nerovnoměrnosti. Je možné nalézt jednoznačně silné, respektive stabilní týmy, kde je maximálně jeden nový členský stát.²⁸ Výjimkou je v tomto ohledu rok 2011/2012, kdy se ve trojici objevují dvě nové země s tím, že jednou z nich je Polsko, spadající do kategorie velkých států, což tuto skutečnost bezesporu kompenzuje. Mechanismus nové rotace ale také předpokládá týmy, složené výhradně z malých zemí. Příkladem je trojice Nizozemsko, Slovensko a Malta.

Stejně komplikovaná budoucnost čeká též funkci vnitřního reprezentanta. „Trojjediné“ předsednictví Radu ve vztahu k dalším institucím zřejmě oslabí, protože její vyjednávací pozice a nástroje nebudou díky ztížené a zdlohavější komunikaci tak efektivní jako u jiných institucí.

Dokončení restrukturalizace individuálního předsednictví je nejzřetelněji vidět u funkce vnějšího reprezentanta. Minimální manévrovací prostor ovšem zůstal předsednictví také v souvislosti se schopností předsedajících států určovat agendu Rady ministrů, formovat vnitřní komunikaci, efektivně zastupovat Radu ministrů v dialogu s ostatními institucemi a působit jako obháje národních zájmů.

Jednou z neaktuálnějších otázek při reformě předsednictví EU je jeho vztah k entitě EU a současně schopnost kontrolovat provádění této činnosti. Otázky, spojené s vykonáváním postů ve prospěch Unie a se zajištěním efektivnosti této činnosti, je možné analyzovat pomocí vazeb jednotlivých předsednických postů na fenomény nezávislosti, odvolatelnosti a odpovědnosti (vnímáno jako podřízenost instituce konkrétní části institucionální soustavy). Tento vztah je schematicky uveden v následující tabulce.

Ilustrativní přehled postavení jednotlivých forem předsednictví ve smluvních textech

<i>Pozice ve smlouvě</i>	<i>Odpovědnost</i>	<i>Odvolatelnost</i>	<i>Nezávislost</i>
Model podle Smlouvy z Nice Rotační formát předsednictví	Chybí	Není možná	Chybí
Mezivládní model 2004 Volený předseda EU Rotační formát předsednictví v Radě Ministr zahraničních věcí	Chybí Chybí Je zmocněncem Rady	QMV v ER Není možná QMV v ER	Chybí Chybí Chybí

Pramen: autoři na základě textu Smlouvy z Nice, Ústavy 2004.

Z uvedeného přehledu je patrné, že ústavní smlouva nabízí zásadní posun ve srovnání se současným stavem. Doposud jediný kompaktní formát rotačního předsednictví neumožňuje odvolání předsedy, zatímco ústavní texty v případě voleného předsedy a ministra zahraničních věcí tuto alternativu nabízejí. Tato nabídka daná ústavním textem je však zcela přirozená, jestliže si uvědomíme změnu depersonifikovaného předsednictví směrem k volbě konkrétního představitele EU. Odvolatelnost a odpovědnost institutu předsednictví v drženém státu možná principiálně není, což ostatně potvrzuje i samotný ústavní text.

Reformy předsednictví v analyzovaných dokumentech posilují unijní rozměr této instituce, aniž by vyslovily podmínku neutrálního chování předsedajících aktérů. Jak je patrné v předchozí tabulce, u žádné z nově definovaných předsednických rolí není ve smlouvě obsažena výzva k jejich nezávislosti. Absence tohoto ustanovení je tím překvapivější, čím delší funkční období předsednictví je. Období dvou a půl let pro voleného předsedu je totiž dostatečně dlouhé na to, aby mohl zásadně změnit vnímání EU ve světě a změnit její postavení v oblasti mezinárodních organizací. Zvláště pak v případě opakovaného zvolení na celkovou délku pěti let, což je velmi pravděpodobné. Podobně je tomu u ministra zahraničních věcí, který ovšem pracuje jako vykonavatel vůle Rady, čímž je determinován. Daná období jsou dost dlouhá na směřování ke konkrétnímu ideologickému či politickému cíli, který nemusí být v souladu s představami ostatních členských států EU. Dalším rizikem je přirozeně nechtěná negativní personifikace reprezentace EU bez dalších bezpečnostních prvků.²⁹

Je nutné konstatovat, že nově definované posty předsedů EU jsou s výjimkou rotačního formátu snadněji kontrolovatelné, což lze označit za nesporný přínos ústavní reformy. Využití této často vyzdvihované skutečnosti je ale z hlediska politického procesu velmi nepravděpodobné. Alternativa možnosti odvolání budoucích představitelů EU je tak pouze dílčí kompenzací rizik, spojených s roztržením institutu předsednictví do tří fakticky nezávislých útvarů, které se tato stať pokusila naznačit.

* * *

Nejnovější navrhovaná reforma předsednictví pokračuje v nastoupené cestě postupného „odpoutání“ této instituce od členských států. Předsednictví je významně limitováno v možnosti prosadit národní zájmy. Tento pro EU atraktivní krok nicméně s sebou nese další prvky oslabení funkcí předsedy, které snižují akceschopnost celé instituce. Role vnějšího a vnitřního reprezentanta EU je podobně jako funkce vymezování politických priorit limitována nedostatečným vymezením kompetencí a zón vlivu jednotlivých „tří předsedů“. Předsednická soustava zásadně trpí odtržením řídicího a reprezentativního postu od role manažera legislativního procesu. Stanovování priorit a jejich prezentace voleným předsedou na úrovni ER je tak v konfrontační pozici vůči týmovým prioritám v Radě ministrů. Vykonávání týmového předsednictví je pak dále omezeno nutností dosáhnout primární dohody v rámci předsedající skupiny. Přitom pouze v případě jednotné strategie týmu je možné úspěšně intervenovat v případě sporů a úspěšně splnit náročné úkoly kladené na mediátora Rady. Stanovený rotační mechanismus přitom nebrání nevyváženosti jednotlivých týmů, a tím i kolísání vlivu a akceschopnosti předsednictví v rámci EU. V ústavní reformě navržené schéma předsednictví nicméně nabízí možnost odvolání individuálních předsedů, čímž zvyšuje odpovědnost aktérů za vykonávání funkce. Jako potenciálně pozitivní se může jevit také větší personifikace EU pomocí postu voleného předsedy. Jednoznačným přínosem navrženého modelu je naopak nabízená větší kontinuita programových cílů předsednictví, které bude působit v rámci časově prodloužených mandátů.

Z výše uvedených závěrů je zřejmé, že ústavní reforma představuje zcela zásadní zásah do instituce předsednictví. Navzdory dílčím úpravám s pozitivními následky pro celou soustavu EU je možné konstatovat, že roztržení stávajícího modelu předsednictví ve své

podstatě tuto klasickou instituci likviduje a dokončuje její erozi, která započala v devadesátých letech minulého století.

- ¹ Skutečnost, že předsedající země má možnosti jak ovlivňovat probíhající procesy, je nepopíratelná. Dokladem jsou kromě běžné agendy nejen jednotlivé mezivládní konference, kde předsedající státy významně zasahují do projednávaných otázek, ale i proces rozšiřování, který je provázen modulací rychlosti v závislosti na prioritách předsedajících zemí.
- ² Podle M. Westlaka šlo mj. o smrt otců-zakladatelů (politici jako Konrad Adenauer, Robert Schuman atd.), o vzestup Charlese de Gaulla a jeho politiky patriotismu, o úpadek vlivu USA atd. (Westlake, 1995, s. 38).
- ³ Taylor za přelom, v němž začala dominance Rady nad Komisí, označuje rok 1974 (Taylor, 1982, s. 15).
- ⁴ Belgický politik, pozdější premiér, Leo Tindemans byl pověřen v roce 1974 na summitu v Paříži vypracováním zprávy o koncepci a dalším vývoji ES. Na institucionální vývoj, tedy také na předsednictví, se zaměřila pátá kapitola jeho textu.
- ⁵ Třemi moudrými muži byli Barend Biesheuvel, Edmund Dell a Robert Majorlin.
- ⁶ Jde o přistoupení Švédska, Finska a Rakouska k 1. 1. 1995.
- ⁷ Možnost předsedat ES několik měsíců po přijetí nebyla pro každý stát lákavá. Portugalsko, které bylo do ES přijato v první polovině roku 1986, poznalo, že na řízení ES není připraveno. A přestože mělo ES předsedat ve druhé polovině roku, funkci odmítlo.
- ⁸ Text tohoto rozhodnutí je k dispozici v souboru Selected instruments taken from the Treaties, Book I, Vol. I, vydaném European Communities v roce 1999, a to na straně 903–906.
- ⁹ Poslední dva body – spolupráce s Vysokým představitelem EU pro SZBP a spolupráce s EP – lze zařadit také do funkce vnější reprezentace.
- ¹⁰ Typicky se vytvoří spíše koalice mezi EP a Komisí, která se snaží získat Parlament pomocí neformálních předčasných konzultací (Greenwood, 2003).
- ¹¹ Např. z hlediska švédského předsednictví se jako důležitý motiv ukázala politika otevřenosti, vycházející z tradičního „offenglihetentprincip“.
- ¹² Souvisí to s celkovým oslabením pozice Komise, které způsobila např. vynucená rezignace Komise Jacquese Santera v roce 1999. Odchodem francouzského prezidenta Françoise Mitterranda a spolkového kancléře Helmuta Kohla ochladlo také tradiční francouzsko-německé spojení, které bylo dalším důležitým integračním motorem.
- ¹³ Např. Helen Wallace či Richard Corbett.
- ¹⁴ Na mysl se má chápání předsednictví jako „primus inter pares“. Předsednická země není nijak vyvýšena nad ostatní členské státy EU. Posuzování významu termínu „presidency“ je komplikováno jazykovou otázkou. Patrné je to např. v souvislosti s diskuzí o evropské ústavě, kde je role voleného předsedy EU někdy prezentována také jako funkce prezidenta Evropské unie.
- ¹⁵ Vztahy předsednictví a dalších unijních institucí budou náplní jedné z kapitol textu. Přesto je třeba se už na tomto místě zmínit o tom, že vztah Komise a předsednictví je pro úspěšnost předsednictví klíčově důležitý, zvláště pak pro menší státy.
- ¹⁶ Je např. nasnadě, že socialistické kabinety mají tendenci zdůrazňovat také v unijní politice sociální otázky.
- ¹⁷ Poslední instrument lze stručně vystihnout třemi otázkami: Které otázky budou předmětem diskuze? Které z nich budou na prvním místě? Které otázky vyžadují diskuzi a které mohou být rozhodnuty?
- ¹⁸ Ve většině případů jde o větší země. Posledním příkladem bylo francouzské předsednictví ve druhé polovině roku 1999 (Costa – Couvidat – Daloz, 2003, s. 134).
- ¹⁹ Program předsednictví by měl v principu vznikat na bázi širšího než jen vládního konsenzu. Tento přístup, byť je žádoucí a ideální, nicméně neplatí vždy a nelze jej vynutit.
- ²⁰ Je zajímavé, že některé země mají na „letní termín“ štěstí. Např. Itálie předsedala ES/EU šestkrát a pokaždé ve druhé polovině roku.
- ²¹ Viz část s názvem Princip rotační rovnosti na s. 9–10.
- ²² V tomto případě jde o sevillským summitem nově zřízenou Radu ministrů pro všeobecné a vnější záležitosti.
- ²³ Pro větší přehlednost je v textu používán zažitý termín ústava a ústavní smlouva, ačkoli jde o standardní smluvní dokument. Toto vžitě označení znamená pouze sémantický důraz.
- ²⁴ V textu je preferováno finální znění Smlouvy o ústavě pro Evropu (dále jen ústava) s tím, že pro účely dalšího studia a srovnání jsou uváděny odkazy na znění textu nejen z roku 2004, ale i z roku 2003. Řešení navrhované konventní verzí ústavy je zmiňováno pouze v případě zásadního rozdílu ve způsobu řešení problému.
- ²⁵ V konventní verzi ústavy se hovoří o Radě pro právní a všeobecné záležitosti a o Radě pro zahraniční záležitosti. Další formy rady mají vzniknout na základě rozhodnutí Evropské rady (srov. článek 23 Ústavy 2003).
- ²⁶ Ministr zahraničí současně vykonává funkci místopředsedy Komise (pozice dvojího klobouku). Cílem je zajištění větší homogenity v oblasti vnějších vztahů EU (článek I–27 Ústavy 2004).
- ²⁷ Sestavování programu týmu a nikoli tří navazujících půlročních plánů by mohlo být pro legislativní proces významným přínosem zvláště v těch případech, kdy vyhotovení legislativy trvá zásadně déle, než je nyní – delší délka předsednictví. Státy by tak mohly nejen iniciovat, ale také realizovat, respektive schválit své modely řešení.

- ²⁸ Nový systém rotace vstupuje v platnost počínaje rokem 2007. Noví členové tedy budou mít minimálně tři roky na aklimatizaci v Evropské unii.
- ²⁹ Pro ilustraci rizika je možné sledovat diskuzi, která byla vedena v době nominace Giscarda d'Estaing na funkci předsedy Konventu o budoucnosti EU. Osobnost předsedy zásadně ovlivnila chod tělesa supranacionálním směrem, ačkoli v momentě volby byla jeho nominace zárukou přítomnosti mezivládního paradigmatu (Norman, 2003, s. 24–27; Ludlow, 2002, s. 68–71).

Literatura

- Bengtsson, R. (2001): The Council President and External representation, <http://www.svet.lu.se/Projekt/Presidency/externalrepresentation.pdf>
- Costa, O. – Couvidat, A. – Daloz, J. P. (2003): The French Presidency of 2000: an arrogant leader? In: Elgström, Ole (eds.): European Union Council Presidencies: A comparative perspective. London: Routledge, 2003, s. 120–138.
- Elgström, Ole (2003): „The honest broker?“ The Council Presidency as a mediator. In: Elgström, Ole (eds.): European Union Council Presidencies: A comparative perspective. London: Routledge, 2003, s. 38–55.
- Elgström, O. – Tallberg, J. (2002): Den politiska utmaningen – nationella och europesiska intressen i konflikt? In: Tallberg, J. (ed.): När Europa kom till Sverige. Stockholm: SNS Förlag, 2002, s. 35–51.
- Greenwood, J. (2003): Interest representation in the European union. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2003.
- Hall, B. (2000): How flexible should Europe be? <http://www.cer.org.uk/pdf/cerwp7.pdf>
- Hayes-Renshaw, F. – Wallace, H. (1997): The Council of Ministers. London: Macmillan, 1997.
- Fiala, Petr – Pitrová, Markéta (2003): Evropská unie. Brno: CDK, 2003.
- Ludlow, P. (2002): The Laeken Council. Brussels: EuroComment, 2002.
- Norman, P. (2003): The Accidental Constitution. Brussels: EuroComment, 2003.
- Pitrová, Markéta (2003): Evropská ústava: institucionální návrhy a jejich důsledky. Brno: MPÚ. Politologický časopis, ročník X (2003), číslo 4.
- Pitrová, Markéta (2001): Institucionální struktura Evropské unie. Brno: Mezinárodní politologický ústav, 2001.
- Sherrington, P. (2000): The Council of Ministers: Political Authority in the European Union. London: Pinter, 2000.
- Sherrington, P. (2001): The Council of Ministers: Political Authority in the European Union. London: Pinter, 2001.
- Schout, A. (1998): The Presidency as a Juggler: Managing Conflict Expectations, http://www.eipa-nl.com/public/public_eipascope/98/scop_2/story1.htm
- Tallberg, J. (2001): Responsabilit  sans Pouvoir? The Agenda-Shaping Powers of the EU Council Presidency, <http://www.svet.lu.se/Projekt/Presidency/agendashaping.pdf>
- Tallberg, J. (2002): Sveriges ordförandeskap i EU 2001. In: Tallberg, J. (ed.): När Europa kom till Sverige. Stockholm: SNS Förlag, 2002, s. 9–35.
- Taylor, P. (1982): Intergovernmentalism in the European Communities in the 1970's: Patterns and Perspectives. International Organizations, Vol. 36 (Autumn 1982), Issue 4, s. 741–766, <http://www.jstor.org>
- Westlake, M. (1995): The Council of European Union. London: Cartermill Publishing, 1995.

Dokumenty

- Amsterodamská smlouva, <http://europa.eu.int/abc/obj/amst/en/>
- Deklarace o Evropské unii, 1983, http://aei.pitt.edu/archive/00001788/01/stuttgart_declaration_1983.pdf
- Jednotný evropský akt, <http://europa.eu.int/abc/obj/treaties/en/entoc113.htm>
- Prohlášení, která se připojují k závěrečnému aktu mezivládní konference, a závěrečný akt. Doplnění 2 k dokumentu CIG 87/04 REV 1, http://www.euroskop.cz/cze/Priloha_2_Prohlaseni_a_zaverecny_akt.pdf
- Protokoly a přílohy I a II připojené ke Smlouvě o ústavě pro Evropu. Doplnění 1 k dokumentu CIG 87/04 REV 1, http://www.euroskop.cz/cze/Protokoly_a_prilohy.pdf
- Rada EU, http://eu.eu.int/cm3_fo/showPage.asp?id=242&lang=EN&mode=g
- Smlouva o EHS, <http://europa.eu.int/abc/obj/treaties/en/entoc05.htm>
- Smlouva o EU, <http://europa.eu.int/abc/obj/treaties/en/entoc01.htm>
- Smlouva z Nice, http://europa.eu.int/comm/nice_treaty/index_en.htm
- Ústava 2003. Návrh smlouvy zakládající ústavu pro Evropu CONV 850/03, <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00850.en03.pdf>
- Ústava 2004. Smlouva zakládající ústavu pro Evropu CIG 87/2/04 REV 2, http://www.unie.cz/downloads/Smlouva_o_Ustave_pro_Evropu.pdf
- Závěry summitu ER v Seville. Závěry předsednictví z jednání ER v Seville. Presidency Conclusions-Seville European Council, <http://ue.eu.int/newsroom/makeFrame.asp?MAX=1&BID=76&DID=72638&LANG=1&File=/pressData/en/ec/72638.pdf&Picture=0>
- Zpráva Leo Tindemans, předsedy vlády Belgie Evropské radě, 1975, http://aei.pitt.edu/archive/00000942/01/political_tindemans_report.pdf
- Zpráva o evropských institucích, 1979. European Community (1980): Report on European institutions: presented by the Committee of Three to the European Council, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.