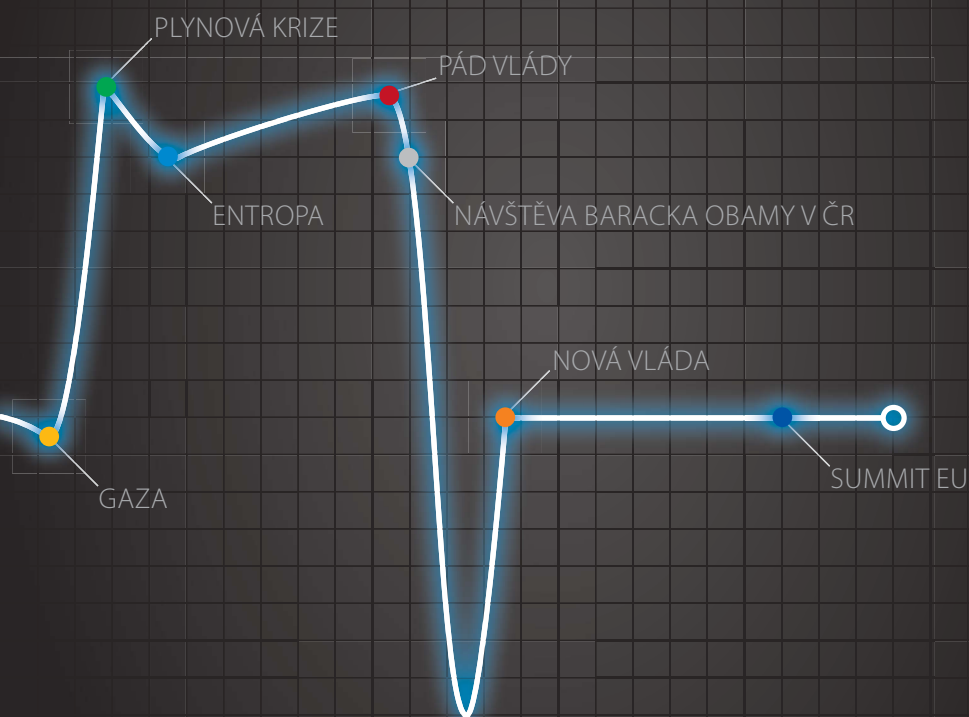


# České předsednictví Rady EU

## – most přes minulost



International Institute of Political Science  
of Masaryk University



Mezinárodní politologický  
ústav Masarykovy  
univerzity

Petr Kaniok

EDIČNÍ ŘADA MONOGRAFIE  
SVAZEK Č. 35

**muni**  
PRESS



# ČESKÉ PŘEDSEDNICTVÍ RADY EU – MOST PŘES MINULOST

PETR KANIOK



MASARYKOVA UNIVERZITA  
MEZINÁRODNÍ POLITOLOGICKÝ ÚSTAV  
BRNO 2018



Publikace vychází s finanční podporou  
Konrad-Adenauer-Stiftung, zastoupení v Praze

Vědecká redakce MU:

prof. RNDr. Jana Musilová, CSc.  
Mgr. Iva Zlatušková  
prof. RNDr. Zuzana Došlá, DSc.  
Mgr. Michaela Hanousková  
prof. PhDr. Mgr. Tomáš Knoz, Ph.D.  
doc. JUDr. Josef Kotásek, Ph.D.  
Mgr. et Mgr. Oldřich Krpec, Ph.D.  
prof. PhDr. Petr Macek, CSc.  
Mgr. Josef Menšík, Ph.D.  
Mgr. Petra Polčáková  
doc. RNDr. Lubomír Popelínský, Ph.D.  
prof. MUDr. Anna Vašků, CSc.  
prof. PhDr. Marie Vítková, CSc.  
Mgr. Martin Zvonař, Ph.D.  
PhDr. Alena Mizerová

Recenzenti:

Mgr. Richard Kadlčák  
PhDr. Jan Karlas, MA, Ph.D.

© 2010 Masarykova univerzita

© 2010 Petr Kaniok

ISBN 978-80-210-9130-6 (online : pdf)

ISBN 978-80-210-5348-9 (brožovaná vazba)

## OBSAH

1. ÚVOD.....	9
2. TEORETICKÉ VYMEZENÍ PŘEDSEDNICTVÍ.....	14
2.1 Historický vývoj předsednictví do přijetí Lisabonské smlouvy .....	14
2.2 Lisabonská smlouva a její reforma předsednictví.....	19
2.3 Obecné principy předsednictví.....	22
2.4 Funkce předsednictví.....	24
2.4.1 Administrace a management Rady EU.....	26
2.4.2 Reprezentační funkce předsednictví.....	28
2.4.3 Vyjednávací funkce předsednictví.....	32
2.4.4 Iniciační funkce předsednictví .....	34
2.4.5 Předsednictví a národní zájmy .....	40
2.5 Vliv a hodnocení předsednictví .....	42
3. PŘEDSEDNICTVÍ FRANCIE.....	48
3.1 Kontext předsednictví a jeho příprava.....	49
3.2 Program francouzského předsednictví.....	52
3.3 Průběh a výsledky předsednictví.....	58
3.4 Hlavně nahlas: hodnocení francouzského předsednictví .....	64
4. PŘÍPRAVA ČESKÉ REPUBLIKY NA PŘEDSEDNICTVÍ.....	72
4.1 Příprava koordinačního mechanismu českého předsednictví.....	73
4.2 Struktura koordinačního mechanismu.....	76
4.3 Průběh organizačních příprav na území ČR.....	80
4.4 Příprava priorit .....	84
4.5 Vznik osmnáctiměsíčního programu.....	88
4.6 Obsah osmnáctiměsíčního programu.....	90
4.7 Komunikační strategie českého předsednictví.....	92

4.8 Role stálého zastoupení při přípravě předsednictví .....	96
4.9 Standard s jedním „ale“: příprava České republiky na předsednictví.....	98
5. KONTEXT A VÝCHOZÍ SITUACE	
ČESKÉHO PŘEDSEDNICTVÍ.....	100
5.1 Světový a evropský kontext českého předsednictví.....	100
5.2 Vnitropolitické souvislosti českého předsednictví .....	102
5.3 Před startem zataženo: hodnocení kontextu českého předsednictví .....	106
6. ČESKÉ PŘEDSEDNICTVÍ JAKO ORGANIZÁTOR.....	
6.1 Organizace politických jednání českého předsednictví.....	109
6.2 Kulturní a doprovodné události .....	116
6.3 Více než standard: logistika a organizace českého předsednictví.....	117
7. PROGRAMOVÁ AGENDA ČESKÉHO PŘEDSEDNICTVÍ.....	
7.1 Program českého předsednictví.....	120
7.2 Programové výsledky českého předsednictví.....	126
7.2.1 Výsledky předsednictví v obecných záležitostech a třech E ....	127
7.2.2 Výsledky předsednictví v dalších politických oblastech .....	133
7.3 Objem a kvalita: program a výsledky českého předsednictví .....	141
8. REPREZENTACE A ČESKÉ PŘEDSEDNICTVÍ.....	
8.1 Česká republika jako velvyslanec EU .....	145
8.2 Předsednictví a vztahy s EP a EK.....	152
8.3 Mlčeti zlato: české předsednictví a reprezentační funkce .....	156
9. VYJEDNÁVÁNÍ V RADĚ EU A VZTAHY S ČLENSKÝMI STÁTY .....	
9.1 Předsednické negociace .....	158
9.2 Vztahy s ostatními členskými státy v Radě EU .....	162
9.3 Čestný makléř s francouzským trnem v patě: předsednictví jako vyjednaváč .....	164

10. VNITROPOLITICKÉ SOUVISLOSTI ČESKÉHO PŘEDSEDNICTVÍ.....	167
10.1 Vnitropolitická situace do pádu vlády Mirka Topolánka.....	167
10.2 Vnitropolitická situace po odvolání vlády.....	173
10.3 Sebevražda v přímém přenosu: domácí kontext.....	175
11. KOMUNIKACE A MEDIÁLNÍ OBRAZ ČESKÉHO PŘEDSEDNICTVÍ.....	178
11.1 Komunikace během českého předsednictví.....	179
11.2 Mediální reflexe českého předsednictví.....	182
11.3 Vlastní góly proti favoritovi: média a komunikace.....	184
12. HODNOCENÍ A DOPADY ČESKÉHO PŘEDSEDNICTVÍ.....	189
12.1 Dopady českého předsednictví na českou politickou scénu.....	189
12.2 Dopady českého předsednictví na EU.....	193
13. PŘEDSEDNICTVÍ ŠVÉDSKA.....	198
13.1 Kontext švédského předsednictví a jeho příprava.....	199
13.2 Program švédského předsednictví.....	202
13.3 Průběh a výsledky švédského předsednictví.....	207
13.4 Efektivita především: hodnocení švédského předsednictví.....	211
14. ZÁVĚR.....	217
15. POUŽITÉ ZDROJE.....	219
15.1 Dokumenty.....	219
15.2 Odborná literatura.....	221
15.3 Materiály sdělovacích prostředků.....	229
EXECUTIVE SUMMARY.....	237





## 1. ÚVOD

Úvody vědeckých publikací patří k jejich nejméně vědným částem. Oproti článkům by přece jen měly začínat vzletněji a zajímavěji a neměly by se omezovat na pouhé vymezení problémů, představení metodologie a struktury. Ona vzletnost a nadčasovost by se měly nejlépe vztahovat k tématu, které kniha řeší či se pokouší zpracovat. U českého předsednictví Rady EU, které se odehrávalo v prvních šesti měsících roku 2009, je vtipná a stručná uvozuující charakteristika nemožná. Rok 2009 byl jak pro Evropskou unii (EU), tak pro Českou republiku (ČR) a její předsednictví vším, jen ne stručným a nejspíše ani vtipným. Termíny turbulentní či plný překotných událostí by nejspíše odpovídaly lépe. Z přemíry závažných událostí se ovšem jen stěží dá vybrat jedna, která by předsednictví a jeho kontext adekvátně vystihla.

Publikace *České předsednictví Rady EU – most přes minulost* je završením stejnojmenného grantového projektu Grantové agentury České republiky.<sup>1</sup> Projekt započal v roce 2009 a jeho cílem bylo zmapovat a zhodnotit české předsednictví Rady EU, a to nejen z pohledu samotného českého mandátu, ale jeho širších souvislostí. Záměrem projektu bylo zohlednit jak francouzské a švédské předsednictví, jež český mandát ohraničovaly, tak význam Lisabonské smlouvy, která měla dle původních scénářů vstoupit v platnost k 1. 1. 2009, souběžně se zahájením českého předsednictví. První, tedy vnější a unijní kontext českého předsednictví zůstal neměnný. Naopak, institucionální přitažlivost českého mandátu se změnila a své původní nastavení ztratil. Vzhledem k neúspěšnému referendu o přijetí Lisabonské smlouvy v Irsku se totiž ratifikační proces v roce 2008 zastavil, což se logicky odrazilo také na institucionálním nastavení českého předsednictví. Českých šest měsíců ve „světle unijních ramp“ se tak nakonec odehrálo v podmínkách určených smlouvou z Nice a zvyklostmi předsednické praxe, vytvářejících se více než 50 let. Předsednictví se

---

<sup>1</sup> Jedná se o projekt číslo 407/09/P030.

tak vyhnulo například diskusi o obsazení nových funkcí a institucí, jež dikce Lisabonské smlouvy předpokládala. Stejně tak Česká republika nemusela nastavovat samotné parametry reformované předsednické funkce a do jisté míry tak určovat novou podobu její politické praxe.

České předsednictví na druhou stranu přineslo několik nečekaných a neotřelých zkušeností, jež málokdo předpokládal a které v době podávání návrhu projektu byly jen těžko očekávatelné jako plnohodnotná součást českého mandátu. Citelný byl zejména vliv domácí politické situace na výkon předsednické funkce, vysoký význam doprovodných a kulturních akcí nebo role médií. Publikace se snažila tyto jevy zohlednit a zpracovat a nahradit tak fakt, že plánované pasáže o Lisabonské smlouvě a jejím vlivu na předsednictví by se musely odehrávat pouze v rovině spekulací a velmi povrchních soudů. Jejich přidání hodnota by tak byla přinejmenším sporná, ne-li mizivá.

Výše zmíněné události ovlivnily také strukturu textu. Sled jednotlivých kapitol mohl vycházet ze dvojí logiky – buď striktně časové, či tematické. Po zralé úvaze se autor rozhodl přistoupit ke kombinaci obou přístupů s preferencí tematického řazení kapitol. Publikaci tak lze rozdělit do kvarteta základních bloků – historický a teoretický kontext předsednictví, předsednictví Francie, předsednictví České republiky a předsednictví Švédska. Dodržení striktní časové linie ani nebylo možné, protože například přípravy na české předsednictví vrcholily v době, kdy probíhalo francouzské předsednictví. Autor nicméně připouští, že jeho volba nemusí být jedinou správnou a že stejně legitimní by bylo řazení, které by upřednostnilo časovou souslednost událostí spjatých s předsednictvím Rady EU od poloviny roku 2008 do konce roku 2009.

Jemnější optikou, jdoucí za zmíněné tematické bloky, kniha začíná kapitolou o předsednictví Rady EU z teoretického hlediska. V tomto úseku textu je stručně představen historický vývoj předsednictví, stejně tak jsou vysvětleny jeho hlavní funkce a principy. Pojednáno je také o možnostech a limitech předsednického vlivu. Kapitola klade důraz na obsah funkcí a jejich moderní praxi. Historickému vývoji předsednických úkolů tedy není věnováno příliš pozornosti, jakkoliv je příběh předsednictví zajímavý a poutavý. Druhý oddíl knihy je věnován francouzskému předsednictví, které českému mandátu předcházelo. Po francouzském předsednictví následuje hlavní úsek

publikace, a tím je samotné české předsednictví. Kapitoly věnované českému předsednictví začínají analýzou jeho příprav, jež začaly již v roce 2006. V oddíle jsou popsány a vysvětleny koordinační mechanismy předsednictví, přičemž důraz je kladen na vývoj a fungování koordinačního rámce českého předsednictví. Prostor je věnován také přípravám priorit českého předsednictví. Čtvrtá až devátá kapitola se podrobně věnuje českému předsednictví, a to z pohledu toho, jaké mělo priority a jak dokázalo naplnit jednotlivé předsednické funkce. Desátá kapitola analyzuje vnitropolitické souvislosti českého předsednictví, jedenáctá pak jeho mediální kontext. Dvanáctý úsek knihy se zabývá významem českého předsednictví pro EU a pro ČR. Třináctá kapitola analyzuje následný mandát Švédska, jenž v rozmezí červenec až prosinec 2009 předsednické trio Francie, Česká republika, Švédsko završil. Monografie je následně uzavřena obligátním závěrem. Součástí zejména obsáhlejších kapitol je vždy oddíl, který danou agendu hodnotí a shrnuje z autorova pohledu. Tento úsek je od ostatních částí textu odlišen nadpisem publicistického a odlehčenějšího stylu.

Vzhledem k omezenému rozsahu a také s přihlédnutím ke kompaktnosti textu není v publikaci obšírně komentován dosavadní politologický výzkum předsednictví. V této souvislosti lze odkázat na autorovu monografii o předsednictví Rady EU z roku 2008 (Kaniok 2008) a na texty, které jsou v ní ohledně reflexe výzkumu předsednictví zmíněny. Z prostorových důvodů není zohledněno ani zasazení předsednictví do širšího výzkumu mezinárodního vyjednávání. Ve svém zaměření na podrobnou analýzu jednoho mandátu kniha navazuje na podobně založené publikace, které byly vydány v zahraničí v minulých letech – namátkou lze uvést sborník Jonase Tallberga (Tallberg 2001) *När Europa kom till Sverige. Ordförandeskapet i EU 2001*, analyzující švédské předsednictví Rady EU z první poloviny roku 2001, sborník editovaný Danielou Kietzovou a Volkerem Perthesem (Kietzová a Perthes 2008) *The Potential of the Council Presidency. An Analysis of Germany's Chairmanship of the EU*, který se zaměřil na rozbor německého předsednictví z prvního pololetí roku 2007, či na sborník editovaný Rikardem Bengtssonem (Bengtsson 2010) *I Europas tjänst. Sveriges ordförandeskapet i EU 2009*, rozebírající švédský předsednický mandát z roku 2009.

Publikace *České předsednictví Rady EU – most přes minulost* pracuje především s nástroji deskripce provázané s analýzou, což se vzhledem k tématu jeví jako vhodná a opodstatněná volba.<sup>2</sup> Z hlediska svého formátu lze analýzu českého předsednictví vymezit jako jednopřípadovou studii. Kapitoly o francouzském a švédském předsednictví, jež český mandát lemovaly, jsou především ilustrativní a kontextuální. Cílem knihy totiž není zevrubná analýza celého předsednického tria, ale především českého mandátu. České předsednictví na jedné straně a francouzské a švédské na druhé jsou proto zpracovány také jinou časovou optikou. Zatímco pohled na mandáty, jež české předsednictví ohraničovaly, je chronologický, českých šest měsíců kniha zpracovává podle témat a kronikářský přístup je omezen na minimum kapitol. A konečně, kniha se pohybuje na půdě výzkumu evropských studií a na (především) české předsednictví nepohlíží prostřednictvím analýzy zahraniční politiky.

Zařazení francouzského a švédského předsednictví do publikace se může vzhledem k odlišnému rozsahu a odlišnému úhlu pohledu, který je na český mandát a na zbylá dvě předsednictví uplatněn, jevit jako diskutabilní a účelové. Již od roku 2006 ale rotační předsednictví ctí režim předsednických trojic, který předpokládala tzv. ústavní smlouva a následně do primárního práva ukotvila Lisabonská smlouva. Zohlednění partnerů České republiky tedy má především institucionální logiku, protože ctí platné nastavení předsednictví. Zadruhé, jak francouzské, tak švédské předsednictví tvořilo důležitou součást kontextu, v němž se české předsednictví pohybovalo a v němž bylo také hodnoceno.

Monografie *České předsednictví Rady EU – most přes minulost*, jak již bylo naznačeno, není prvním autorovým publikačním počinem, který se zabývá předsednictvím Rady EU. Teoretický a historický vývoj předsednictví jako funkce či instituce ES/EU byl zpracován

---

<sup>2</sup> Autor si je nicméně vědom toho, že při výzkumu předsednictví lze použít některé vhodné teorie evropské integrace či teoretické koncepty. Například Simone Bunse (Bunse 2009) vychází ve své analýze finského, řeckého a belgického předsednictví z premis neoinstitucionalismu. V intencích téhož přístupu se pohybuje studie řeckých autorů Spyrose Blavoukose, Dimitrise Bourantonise a George Pagoulatose (2007) analyzující post stálého předsedy Evropské rady.

v monografii *Předsednictví Rady EU: příběh půlstoletí* (Kaniok 2008). Historické a teoretické kapitoly této knihy jsou logicky předobrazem pro následující obecné úseky, byť doplněné o novější poznatky a diskuse. Na téma českého předsednictví pak autor publikoval několik analytických studií, z toho dvě spolu s Hubertem Smekalem (Kaniok a Smekal 2009, Kaniok a Smekal 2010) a jednu samostatně (Kaniok 2009). Postřehy z těchto textů jsou v publikaci logicky použity, a to v případě textů vytvořených s Hubertem Smekalem s jeho laskavým svolením.

Kromě poděkování Hubertu Smekalovi by autor rád poděkoval také Markétě Pitrové z Fakulty sociálních studií Masarykovy univerzity, Michaele Kozlové ze Zastoupení Evropské komise v České republice, Michalu Kořanovi z Ústavu mezinárodních vztahů a Janu Ostřížkovi z Provozně-ekonomické fakulty Mendlovy univerzity za cennou a podnětnou reflexi rukopisu publikace. K úrovni knihy zásadně přispěli recenzenti Jan Karlas z Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy a Richard Kadlčák, působící v Kanceláři strategie, analýz a projektového řízení Ministerstva zahraničních věcí. Jejich cenné poznámky odstranily některé chyby, doplnily zajímavá fakta a nabídky autorovi nezbytné alternativní pohledy. Veškeré nepřesnosti či nedorozumění, které v textu přes pečlivou reflexi recenzentů a kolegů zůstaly, padají pochopitelně na vrub autora. Poděkování patří také Grantové agentuře České republiky, bez jejíž podpory by autor výzkumu českého předsednictví jen stěží mohl věnovat adekvátní množství času. Stejně tak je namístě poděkovat Mezinárodnímu politologickému ústavu a Nadaci Konrad Adenauer Stiftung, bez jejichž pomoci a spolupráce by rukopis rychle a plynule nepřešel do knižní podoby. V neposlední řadě si autorův vděk zaslouží také studenti Katedry mezinárodních vztahů a evropských studií Fakulty sociálních studií Masarykovy univerzity, navštěvující kurzy oboru evropská studia na bakalářském a magisterském stupni. Z diskusí v předmětech, které se problematice předsednictví a institucí EU věnují, vzešla pro autora následujících stránek celá řada cenných námětů k přemýšlení.

## 2. TEORETICKÉ VYMEZENÍ PŘEDSEDNICTVÍ

### 2.1 Historický vývoj předsednictví do přijetí Lisabonské smlouvy

Jakkoliv se historický exkurz může jevit jako fádní a zbytečný, v souvislosti s předsednictvím má své nesporné místo při každém výkladu. Byly to totiž především potřeby utvářené historickým vývojem evropské integrace a nikoliv promyšlený záměr, které vytvářely charakter předsednictví. Instrukce předsednictví je více než cokoliv jiného dílem politické praxe, dlouhou dobu bez pevné opory v primárním právu.

Poprvé předsednictví zmínila Smlouva o založení Evropského společenství uhlí a oceli (ESUO), a to v souvislosti se Zvláštní radou ministrů. Články 27 a 28 vymezily předsednictví jako tříměsíční rotační nástroj, určený ke svolávání Rady a komunikaci mezi Radou a členskými státy ESUO. Přesněji poté definoval předsednictví Prozatímní jednací řád Zvláštní rady ministrů, který byl přijat v září 1952. Článek 2 v něm ukládá předsednictví povinnost připravovat jednání Rady a navrhopvat agendu jejího jednání. Článek 4 pak opravňuje předsednictví k podepisování zápisů z jednání Rady.<sup>3</sup> Podle článku 9 mělo předsednictví oznamovat výsledky jednání Rady oprávněným úřadům.

Rozpor mezi primárním právem na jedné straně a vnitřními dokumenty Rady<sup>4</sup> (a politickou praxí) na straně druhé byl příznačný také pro další dekády 20. století. Primární právo rozšířilo pouze délku mandátu,<sup>5</sup> a to z původních tří měsíců na dvojnásobnou dobu. Veš-

<sup>3</sup> Předsednictví tak činilo společně se sekretariátem Rady.

<sup>4</sup> Důležitý byl v této souvislosti především Prozatímní jednací řád Rady EHS. Ten například předsednictví přisoudil roli mluvčího Rady při jejím kontaktu s dalšími institucemi EHS (Kaniok 2008b: 18).

<sup>5</sup> Stalo se tak článkem 146 Smlouvy o založení EHS.

keré další změny předsednictví padaly na vrub soudobých potřeb integračního procesu a klimatu, jež v tehdejších Společenství panovalo. Příkladem může být způsob, jímž předsednictví získalo zásadní roli ve vnější reprezentaci Evropských společenství (ES). V souvislosti se vznikem Evropské politické spolupráce (EPS), předchůdcem dnešní Společné zahraniční a bezpečnostní politiky (SZBP), se členské státy nebyly schopny dohodnout na způsobu jejího řízení. Lépe řečeno, nebyly s to rozhodnout, zda má EPS získat vlastní organizační zázemí. Předsednictví se pro řízení EPS jevilo jako nejvhodnější a nejméně konfliktní nástroj, protože zařazení zahraničněpolitické agendy do pravomoci Komise nepřipadalo vzhledem k dobové atmosféře v úvahu (Westlake a Galloway 2004: 327). Podobnou ad hoc logikou případly předsednictví řídicí úkoly také v souvislosti se vznikem Evropské rady (ER) v roce 1974.

Politické úkoly, které byly v 70. letech 20. století předsednictví implicitně přisouzeny, získaly svou explicitní podobu díky Slavnostní deklaraci o Evropské unii z roku 1983 a následnému Jednotnému evropskému aktu z roku 1986. Kromě primárním právem přiznaných (a následně organizačními normami Rady postupně rozvíjených) organizačních úkolů jsou v obou dokumentech předsednictví určeny reprezentační úkoly v plné šíři (jak ve smyslu reprezentace ES v kontaktu s třetími zeměmi, tak ve smyslu reprezentace Rady v kontaktu s ostatními institucemi ES) a přisouzena je mu programová (iniciační) funkce (Kaniok 2008b: 26–27). Ve druhé polovině 80. let se tak dokonala zásadní proměna předsednictví, které se z původně ryze organizační funkce stalo jedním z aspirantů na roli lídra evropské integrace. Logickým důsledkem tohoto vývoje pak byla intenzivnější vizualizace a medializace předsednictví<sup>6</sup> a zvýšení jeho potenciální konfliktnosti.

---

<sup>6</sup> Fiona Hayes-Renshaw a Helen Wallace (2006: 135) v této souvislosti poukazují například na vznik loga předsednictví a spektakulární charakter některých mandátů konce 80. let 20. století. Důležitý předpoklad pro zviditelnění předsednictví lze spatřovat již ve vzniku ER, kterou tehdejší lídři členských států ES považovali za nástroj na zvýšení své osobní popularity a přiblížení evropské tematiky voličům (Werts 2008: 12–13).



Dokončení proměny předsednictví totiž nebylo jedinou důležitou změnou v institucionálním schématu. „Zpět do hry“, metaforicky řečeno, se vrátila Evropská komise, vedená po sérii slabých předsedů ambiciózním Jacquesem Delorssem, který Komisi chápal jako skutečnou exekutivu (Fiala a Pitrová 2009: 266–267). Druhým posilujícím aktérem, jehož role v rozhodovacím systému ES se ve druhé polovině 80. let velmi změnila, byl Evropský parlament (EP). Oproti předsednictví měla jak Komise, tak EP pro své ambice oporu v primárním právu a jasný a dlouhodobý mandát.<sup>7</sup> Důsledkem úprav institucionálního rámce, souvisejících s nárůstem agendy evropské integrace a počtu zapojených států, bylo zvýšení snah předsednictví reformovat.<sup>8</sup>

Smlouva o Evropské unii (SEU) však širokou kompetenci předsednictví spíše upevnila, a to zejména v jeho politických funkcích (Kaniok 2008b: 28–29). V reformu neústily ani četné pokusy<sup>9</sup> z druhé poloviny 90. let 20. století. Jedinou zásadní novinkou byla změna<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> Myšlena je skutečnost, že předsednictví se stále střídala po šesti měsících, zatímco jak Evropská komise, tak Evropský parlament pracovaly v pětiletém výhledu.

<sup>8</sup> Reformní snahy, jejichž hlavním cílem bylo předsednictví přesně definovat, začaly již v 70. letech 20. století. Konkrétně se jednalo o Zprávu tří moudrých mužů a tzv. Tindemansovu zprávu. Oběma dokumentům se směrem k předsednictví podařilo formulovat nadčasové, leč dlouhou dobu nerealizovatelné návrhy (Schout 2008: 273).

<sup>9</sup> V roce 1995 navrhl tehdejší ministr francouzské vlády Alain Lamassoure komplexní reformu spočívající v prodloužení předsednictví na 5 let, přičemž různé státy měly předsadat různým sektorovým Radám. Téhož roku vznikla tzv. Reflexní skupina vedená tehdejším španělským ministrem zahraničí Carlosem Westendorpem. Jádrem jejího návrhu byl model 1 rok trvajících kolektivního předsednictví, které mělo spočívat v součinnosti 4 států, z nichž každý by byl zodpovědný za konkrétní politickou oblast. V roce 1999 vznikla na základě Závěrů ER ve Vídni tzv. Trumpf-Pirisova zpráva, která navrhovala úpravy fungování Rady v rozšířené EU. V souvislosti s předsednictvím dokument navrhl vytváření ročního programu a vznik funkce místopředsedy Rady, který by předsednictví ulehčil v reprezentačních a administrativních úkolech. Místopředsedou Rady mělo být vždy následné předsednictví. Zpráva také navrhovala posílení generálního sekretariátu Rady ve vztahu k předsednictví (Kaniok 2008b: 30).

<sup>10</sup> Rotační princip byl upraven na jednání ER v prosinci 1993.

rotačního principu, který tradičně vycházel z abecedního pořádku názvů členských států. Po tzv. severním rozšíření se jeho parametry změnila a nově zohledňovaly adaptaci nových členských států, střídání větších a menších zemí, alternaci nových a dlouhodobých členských států a míru jejich zapojení do SZBP. Druhou úpravou, která však předsednictví problematizovala, byla institucionální reforma SZBP, provedená Amsterodamskou smlouvou. Její obsah zavedl funkci vysokého představitele, čímž už tak konkurenční prostor vnější agendy SZBP ještě více problematizoval (Bengtsson 2003).

Zahájení procesu, na jehož konci byla Lisabonská smlouva a s ní související zásadní reforma předsednictví, přinesla Niceská smlouva. Přestože sama o sobě zásadní změny neobsahovala a její obsah byl chápán jako zklamání (Best 2001, Laursen 2006), pro předsednictví nastínila směr pozdějších úprav. Smlouva především reflektovala neúnosnou praxi předsednické turistiky<sup>11</sup> a Deklarací 22 smlouvy z Nice určila, že od roku 2002 se musí jeden ze summitů předsednictví konat v Bruselu. Deklarace dále předpokládala, že nastane-li nárůst počtu členů EU na 18, přesunou se do Bruselu všechna zasedání ER. Navazujícím dokumentem tohoto období byly Závěry summitu ER ze Sevilly (Články 6–8 přílohy II Závěrů summitu ER v Seville). ER v něm deklarovala nutnost větší spolupráce mezi úřadujícím a následným předsednictvím. Nastupující předsednictví mělo mít nadále možnost podílet se na řízení některých jednání v období úřadujícího předsednictví.<sup>12</sup> Prvky větší kontinuity se projevily také v úpravě iniciační funkce předsednictví. Článek 4 přílohy II Závěrů summitu ER v Seville uložil nastupujícím předsednictvím vypracovat tříletý program práce Rady, a to ve spolupráci s Komisí a Radou.<sup>13</sup> V jeho rámci se pak měly pohybovat půlroční programy konkrétních předsednictví.

---

<sup>11</sup> Myšleno je pořádání velkého počtu jednání v předsednické zemi, mnohdy bez reálného politického obsahu.

<sup>12</sup> Jednalo se především o řízení pracovních skupin zpracovávajících legislativu, jež měla být finalizována až během nastupujícího předsednictví.

<sup>13</sup> Na mysli se má Sevillským summitem nově zřízená Rada pro všeobecné a vnější záležitosti.

Ke skutečné reformě předsednictví došlo až v souvislosti s vypracováním návrhu Smlouvy zakládající ústavu pro Evropu.<sup>14</sup> Její obsah, stejně jako způsob vzniku,<sup>15</sup> představoval nejradikálnější zásah do institucionální struktury EU v historii evropské integrace. Přestože smlouva nakonec nebyla členskými státy přijata, její obsah byl následně téměř celý přenesen do Lisabonské smlouvy, vypracované klasickou mezivládní konferencí. Konkrétně v nastavení předsednictví nedošlo při porovnání ústavní smlouvy<sup>16</sup> a Lisabonské smlouvy k žádným změnám.<sup>17</sup>

Skutečnost, že reforma předsednictví plynule přešla z ústavní smlouvy do Lisabonské smlouvy, lze vysvětlit tím, že předmětem kontroverzí a diskusí bylo předsednictví a jeho podoba již během jednání konventu, který připravoval znění ústavní smlouvy (Hoffman 2003; Magnette a Nicolaidis 2003; Fiala, Kaniok a Pitrová 2004: 10–15; Blavoukos, Bourantonis a Pagoulatos 2007). Jádrem debaty byl především post stálého předsedy ER a jeho vliv na tehdejší model předsednictví. Výsledná podoba reformy tak byla výsledkem kompromisu, její jádro souviselo s opuštěním koncepce „maastrichtského chrámu“ a s úpravou členění Rady EU. ER se výsledkem těchto úprav stala součástí standardního institucionálního schématu a nikoliv pouze specifickou funkcionální rovinou Rady EU (Fiala a Pitrová 2009: 230–231). Podobný význam pro provádění předsednictví v EU mělo také vyčlenění zvláštní Rady pro zahraniční záležitosti, která doposud byla totožná s Všeobecnou radou sestavenou z ministrů zahraničních věcí. Podřízená funkční rovina Rady v podobě Výboru stálých zástupců (COREPER) zůstala ústavní reformou nedotčena, stejně jako struktura výborů a pracovních skupin.

---

<sup>14</sup> Pro větší přehlednost je v textu užíván výhradně termín evropská ústava a ústavní smlouva, ačkoliv se jedná o standardní smluvní dokument. Okolnosti jejího vzniku nemohou být předmětem této publikace, odkázat lze v této souvislosti na řadu textů, jež o evropské ústavě, jejím obsahu a procesu ratifikace pojednávají.

<sup>15</sup> Při vzniku ústavní smlouvy bylo opuštěno od dosavadní praxe reforem primárního práva pomoci mezivládní konference a jako nástroj byl zvolen konvent. Podkladem pro jeho svolání byla Deklarace z Laekenu, přijatá za belgického předsednictví v prosinci 2001.

<sup>16</sup> Tímto zažitým termínem je myšlena Smlouva zakládající ústavu pro Evropu.

<sup>17</sup> Tato poznámka platí také o konventní a mezivládní verzi ústavní smlouvy.

## 2.2 Lisabonská smlouva a její reforma předsednictví

Lisabonskou smlouvu, jakkoliv ji po zkušenostech s neúspěchem ústavní smlouvy nedoprovázela tak optimistická očekávání, málem stihl osud jejího ideového předchůdce. Neúspěšné referendum v Irsku, které se konalo v červnu 2008, výrazně zbrzdilo ratifikační proces v EU, ale dopadlo také na výkon předsednické funkce. Irští voliči sice nakonec dokument ve druhém hlasování schválili, oproti předpokladům však Lisabonská smlouva neplatila od 1. 1. 2009. České předsednictví, stejně tak následný švédský mandát, se tak uskutečnilo podle předlisabonských pravidel.

Obecnou poznámkou, kterou lze v souvislosti s obsahem Lisabonské smlouvy učinit, je skutečnost, že do nové podoby předsednictví zapracovala velkou část dlouhodobých reformních návrhů směřujících k posílení jeho kontinuity a oslabení jeho národního charakteru. Smlouva se také ve vztahu k předsednictví pokusila vyřešit jeho problematickou roli v SZBP, způsobenou dosavadní praxí střídání mandátu po půl roce.

**Tabulka 1:** Předsednictví podle Lisabonské smlouvy

Formát Rady	Formát předsednictví	Sestavení	Délka mandátu
Evropská rada	Individuální	Volba členy ER	2,5 roku
Rada pro vnější záležitosti	Individuální	Volba členy ER, souhlas předsedy EK	5 let
Všeobecná Rada	Členské státy, týmový způsob	Rotace na základě pevně daných pravidel	18 měsíců pro 3 státy v jedné skupině

*Zdroj: Autor na základě SEU a Smlouvy o fungování EU (SFEU)*

První rovinu předsednictví vytvořila Lisabonská smlouva pro ER. V čele ER je dle článku 15 SEU předseda volený na dva a půl roku kvalifikovanou většinou ER. Stejným postupem jej může ER také odvolat, mandát může předseda ER vykonávat nanejvýše dvakrát po sobě. Úkoly předsedy ER lze rozdělit do dvou skupin. Ve vztahu k celé EU předseda ER zajišťuje vnější zastupování Unie v agendě SZBP. V souvislosti s ER je jeho činnost pestřejší. Předseda usiluje o vytváření konsenzu uvnitř ER, ve spolupráci s předsedou Komise

a Radou pro obecné záležitosti připravuje jednání ER, řídí její zasedání a předkládá po každém jednání ER zprávu EP. Jeho post je neslučitelný s národním mandátem, kompatibilita pozic v EU není ve SEU zmíněna. Smlouva nepředpokládá, že by předseda ER měl mít iniciační potenciál, někteří autoři (Blavoukos, Bourantonis a Pagoulatos 2007: 240; Kaczyński a ó Broin 2009: 1–2) se však domnívají, že jej v některých aspektech může postupně získat.<sup>18</sup>

Druhá rovina předsednictví se váže na agendu SZBP, dlouhodobě jeden z největších problémů předsednictví. Také v tomto případě byl zvolen individuální ráz předsednictví. Ze struktury Rady EU byla vyňata Rada pro zahraniční věci, v jejímž čele stanul nově zřízený vysoký představitel Unie pro zahraniční a bezpečnostní politiku. Do funkce jej volí kvalifikovanou většinou ER, a to se souhlasem předsedy EK. Souhlas předsedy Komise je důležitý, protože vysoký představitel je zároveň místopředsedou Komise (Článek 18 SEU ve znění Lisabonské smlouvy).

Nově zřízená samostatná kategorie předsednictví ovšem z pohledu jeho reformy (a z pohledu úpravy institucionální struktury SZBP) zůstala fakticky na půli cesty. Ani Smlouva o EU, ani Smlouva o fungování Evropské unie totiž neřeší dělbu kompetencí mezi předsedu ER a vysokého představitele. Ten by totiž měl na základě článku 18 Smlouvy o EU nejen předsedat Radě pro zahraniční věci, ale také vést SZBP. Konfliktní potenciál s úkoly předsedy ER, který je vysokému představiteli institucionálně nadřazen, je patrný, stejně tak s otázníkem zůstává jeho pozice aktéra zároveň působícího v Radě EU a EK.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Víra v potenciál nové instituce ovšem není jediným přístupem. Analýza prvních pěti měsíců fungování institucí EU podle Lisabonské smlouvy trefně uvádí, že Heramn van Rompuy funkci předsedy ER založil spíše na pojetí facilitátora. Roli lídra může podle analýzy Centre for European Policy Studies předseda ER získat jen tehdy, budou-li předsedovi jako lídrovi důvěřovat členové ER (Kaczyński et al. 2010). Jakkoliv nelze činit po několika měsících fungování instituce závěry, opatrný pohled je namístě. V úvahu je totiž také nutno vzít krátkou délku mandátu. Doba dvou a půl let, na kterou je předseda ER volen, příliš prostoru pro emancipaci úřadu neposkytuje. Zázemí předsedy ER je navíc nesrovnatelně slabší, než je zázemí vlivných členů ER typu francouzského prezidenta či německého předsedy vlády.

<sup>19</sup> Zajímavé je, že Lisabonská smlouva nijak neřeší situaci související s odvoláním Komise a následným postupem ohledně vysokého představitele. Ten má

Třetí rovina předsednictví je určena pro formace Rady s výjimkou Rady EU pro vnější záležitosti.<sup>20</sup> V této rovině Lisabonská smlouva přistoupila k týmovému předsednictví. Předsednictví Rady EU na základě článku 16 SEU vykonává skupina 3 zemí, zachován zůstal rotační princip. V této souvislosti Smlouva o EU odkazuje na článek 236 SFEU, podle něhož má pravidla rotace určit kvalifikovanou většinou ER.

Článek 236 SFEU nicméně dosud použit nebyl, protože praxe, pro předsednictví typicky, předběhla kodifikaci. Rotace organizovaná ve skupinách se totiž rozběhla již od 1. ledna 2007, a to na základě rozhodnutí Rady EU<sup>21</sup> z prosince 2005. Systém, který vycházel z parametrů ústavní smlouvy, byl po přistoupení Rumunska a Bulharska 1. ledna 2007 dalším rozhodnutím<sup>22</sup> Rady EU kosmeticky upraven.

Zajímavým důsledkem lisabonské revize předsednictví je absence vhodného fóra pro předsedu vlády/prezidenta předsednické země. Jednání ER, kterým šéf příslušné exekutivy tradičně předsedal, totiž získala stálého předsedu, nezávislého na předsednictví Rady EU. V rámci sektorových rad pak není pro premiéra/prezidenta žádné vhodné zařazení. Otázkou také je, jaké bude mít oddělení předsednictví Rady EU a ER dopady na kontinuitu a komunikaci mezi oběma institucemi. Stálý předseda ER totiž nemá na práci Rady EU žádnou vazbu a jen stěží bude moci výstupy jednotlivých konfigurací Rady EU koordinovat.

Přijetím Lisabonské smlouvy byl do jisté míry ukončen samovolný vývoj předsednictví trvající téměř 50 let. Předpovídat jeho další osud v rovině předsednictví členských států je v tuto chvíli ošemetné. Vynětí mediálně vděčné reprezentační funkce a stejně populární roviny Evropské rady z kompetence předsednické země může vliv a přitažlivost

---

totiž oproti jiným členům Komise mandát také v rámci Rady EU a je otázkou, zda by se jeho odvolání vztahovalo pouze na místopředsednický post v Komisi či také na funkci vysokého představitele. Článek 18 SEU navíc výslovně uvádí, že vysokého představitele může odvolat kvalifikovanou většinou jen ER.

<sup>20</sup> Lisabonská smlouva hovoří článkem 16 SEU pouze o Radě pro obecné záležitosti a Radě pro zahraniční věci s tím, že Rada zasedá v různých složeních.

<sup>21</sup> Jednalo se o Rozhodnutí Rady 2005/902/ES, Euratom.

<sup>22</sup> Jednalo se o Rozhodnutí Rady 2007/5/ES, Euratom.

předsednictví výrazně snížit. Na druhou stranu ovšem může členským státům umožnit více soustředění se na práci v Radě EU, což je méně viditelná, ale zároveň velmi vlivná dimenze předsednické funkce. Pro účely dalších stránek této knihy je důležité, že všechny tři mandáty, které na nich budou analyzovány, se konaly ještě v komplexním nastavení, které upravovalo primární právo ve znění smlouvy z Nice a politická praxe.

### 2.3 Obecné principy předsednictví

Jakkoliv se během historického vývoje měnily funkce předsednictví a jeho význam, velmi konzervativně se tato funkce chovala ohledně svých principů. Základní parametry předsednictví, jimiž jsou rotační rovnost a nestrannost, fungují od počátku existence předsednictví a jejich nastavení ani nebylo předmětem reformních pokusů.

Základ předsednické rotaci položil článek 27 Smlouvy o založení ESUO, který úřad definoval jako tříměsíční, přičemž členské státy se v jeho držení střídaly podle vzestupného abecedního pořadí. Rotační abecední pravidlo přijaly pro předsednictví v nových společenstvích také Římské smlouvy. Slučovací smlouva z roku 1965 pak model rotačního předsednictví ukotvila pro společnou sadu institucí ES. V následujících letech došlo k narušení abecedního rotačního mechanismu jen v souvislosti s rozšiřováním, kdy bylo potřeba zapojit do něj nové členské státy. V roce 1986 byl systém uzpůsoben sudému počtu členských států.<sup>23</sup> K opuštění abecedního východiska došlo až v souvislosti s tzv. severním rozšířením, které jej nahradilo pevně daným seznamem. Způsob konstrukce předsednických skupin, zave-

---

<sup>23</sup> V souvislosti s rozšiřováním ES o Španělsko a Portugalsko došlo k úpravě abecedního pravidla tak, aby při sudém počtu členských zemí jeden stát nepředsedal stále v jedné polovině roku. Od roku 1986 platil dosavadní princip, v roce 1993, poté co se tehdejších 12 zemí vystříдалo, došlo k přeskupení zemí tak, aby státy, které vykonávaly předsednictví v první polovině roku, převzaly mandát ve druhé. Jak poukazují Fiona Hayes-Renshaw a Helen Wallace (2006: 139), důvodem tohoto opatření byl fakt, že rytmus práce evropských institucí se v první a ve druhé polovině kalendářního roku výrazně liší. Hlavní příčinou jsou letní prázdniny.

dený Lisabonskou smlouvou a prakticky fungující od 1. ledna 2007, fakticky zohledňuje stejná kritéria – délku členství, velikost státu a jeho zapojení do důležitých společných politik.

**Tabulka 2:** Předsednické trojice od roku 2007 do roku 2020

Období	Pořadí zemí
1/2007 – 6/2008	Německo, Portugalsko, Slovinsko
7/2008 – 12/2009	Francie, Česká republika, Švédsko
1/2010 – 6/2011	Španělsko, Belgie, Maďarsko
7/2011 – 12/2012	Polsko, Dánsko, Kypr
1/2013 – 6/2014	Irsko, Litva, Řecko
7/2014 – 12/2015	Itálie, Lotyšsko, Lucembursko
1/2016 – 6/2017	Nizozemsko, Slovensko, Malta
7/2017 – 12/2018	Velká Británie, Estonsko, Bulharsko
1/2019 – 6/2020	Rakousko, Rumunsko, Finsko

*Zdroj: Rozhodnutí Rady 2007/5/ES, Euratom*

Zajímavé je, že sled předsednické rotace má také další důsledky, a není tedy vztažen pouze k pořadí výkonu funkce. Pořadí je závazné také například pro zasedací pořádek při jednáních Rady EU, podle pořadí předsednictví bývá zpravidla hlasováno a určuje také některé protokolární zvyklosti v EU, například vyvěšování vlajek při akcích předsednictví.

Jestliže rovnost, která je zaručená rotací, lze označit za mechanismus, který nezakládá politickou praxi, o principu nestrannosti totéž konstatovat nelze. Nestrannost je jako princip navázána na jednu z funkcí předsednictví, kterou je vyjednávání a tvorba konsenzu jak v Radě, tak v celém rozhodovacím mechanismu EU.

Oproti rotaci není princip nestrannosti v kontrastu například k nezávislosti komisařů zakotven v žádném textu primárního či sekundárního práva EU (Elgström 2003: 38). Význam tohoto principu vzrostl v době prvních politických krizí ve Společenství a v období, kdy předsednictví získalo úkoly v zahraničněpolitické dimenzi. Další nárůst významu nestrannosti pak nastal v souvislosti s iniciační funkcí předsednictví a s celkovou politizací evropské integrace v 80. letech 20. století. Přesto však nestrannost pevnější ukotvení nezískala,



explicitně se o ní zmiňují pouze nezávazné dokumenty. Více je pro-  
blém předsednické nestrannosti řešen vědeckou reflexí. Například  
Ole Elgström (2003: 38–39) tvrdí, že předsednictví je zřídka neutrální  
a naopak je poměrně často stranící. Tolerováno není pouze okaté fa-  
vorizování vlastní pozice. Stěží lze ovšem popřít, že předsednictví je  
účastník vyjednávání, přičemž jeho záměrem je dosáhnout přijatelné  
většiny. Proto předsednictví názor, který k této většině směřuje a při-  
spívá jí, mnohdy upřednostňuje. David Metcalfe (1998: 420–422) po-  
ukazuje na rozdíl mezi tím, zda je předsednictví nestranné (ve smyslu  
zohlednění všech názorů a naslouchání všem požadavkům), či neza-  
interesované (nepřihlíží při projednávání řešení k vlastním zájmům).  
Zatímco nezainteresovanost je vítaná, nestrannost může při důsled-  
ném užití bránit dosažení konsenzu. Nedokázal-li by totiž předsed-  
nický stát odhadnout, které z nabízených řešení je přijatelné (a tudíž  
jej v dalším vyjednávání upřednostňovat), velmi obtížně by dosáhl  
toho, aby jednání dospělo k závěru. Je totiž zjevné, že zejména při  
současném počtu členských států je dosažení absolutního konsenzu  
v Radě EU nemyslitelné.

Shrnutím politické praxe předsednictví lze uvést, že nestrannost by  
měla v zásadě spočívat především ve schopnosti předsedajícího státu  
nalézt a ošetřit evropská témata, brát v potaz připomínky a návrhy  
dalších členů Rady EU a spolupracovat při výkonu předsednictví  
s dalšími institucemi EU. Předsednická nestrannost tak nespočívá  
v absenci vlastního názoru či jeho úplném potlačení, ale ve schopnos-  
ti odolat pokušení nadřadit názor předsednické země dosažitelnému  
kompromisu (Kaniok 2008b: 42).

## 2.4 Funkce předsednictví

Základní poznámkou, již lze v souvislosti s funkcemi předsednictví  
učinít, je reaktivnost a jistá nahodilost jejich vzniku a definování.  
Úkoly požadované po předsednické zemi nevznikaly promyšleně,  
ale ad hoc dle soudobých potřeb integračního procesu. Druhým,  
podobně evolučním hybatelem předsednických funkcí je soutěživost  
členských států. Předsednické země se podle Fiony Hayes-Renshaw  
a Helen Wallace (2006: 141) rozdílným přístupem k funkcím snažily