

JAK PŘESEDAT EVROPSKÉ UNII?

Návrh priorit předsednictví ČR v Radě EU v roce 2009

Jak předsedat Evropské unii?

Návrh priorit předsednictví ČR
v Radě EU v roce 2009

Jan Karlas a kolektiv autorů

Praha 2008

Tato publikace vznikla v rámci projektu *Evropská integrace a zájmy České republiky* (2D06010), podporovaného v rámci Národního programu výzkumu II, a výzkumného záměru *Česká republika v mezinárodní politice* (MZV4854605401).

Recenzovala Doc. PhDr. Běla Plechanovová, CSc.

Jan Karlas a kolektiv autorů

Jak předsedat Evropské unii?

Návrh priorit předsednictví ČR v Radě EU v roce 2009

Vydal Ústav mezinárodních vztahů, v. v. i., v Praze roku 2008.

© Ústav mezinárodních vztahů, v. v. i., Praha 2008

Redakce: ediční oddělení ÚMV

Obálka: Jan Šavřda

Tisk: Petr Dvořák – Tiskárna, Dobříš

ISBN 978-80-86506-66-1

OBSAH

Priority předsednictví – unijní cíle a české zájmy <i>Jan Karlas, Petr Kratochvíl</i>	7
Předsednictví Rady EU – funkce, cíle, forma a vliv <i>Jan Karlas</i>	17
Institucionální otázky <i>Mats Braun</i>	33
Rozšiřování <i>Vít Beneš</i>	49
Vnitřní trh a ekonomické politiky <i>Jan Hřích</i>	68
Společná zahraniční a bezpečnostní politika <i>Vít Strátecký</i>	85
Spravedlnost a vnitřní věci <i>Ivo Šlosarčík</i>	102
Koordinační mechanismus předsednictví ČR v Radě EU <i>Eliška Tomalová</i>	120
Možnosti nízkoprofilového předsednictví <i>Petr Drulák</i>	136
O autorech	145

Priority předsednictví – unijní cíle a české zájmy

Jan Karlas, Petr Kratochvíl

Ačkoli Českou republiku (ČR) dělí od jejího vstupu do Evropské unie (EU) poměrně krátké období, stojí před velkou výzvou svého působení v Unii. Tuto výzvu představuje **předsednictví Rady EU** (dále předsednictví, Rada), které bude ČR vykonávat v prvním pololetí roku 2009. Souběžně s povstupným vyjasňováním zájmů ČR týkajících se evropské integrace (dále české zájmy) a hlubším seznamováním se s povahou integračních procesů se tedy ČR připravuje i na to, že se bude výrazněji podílet na „řízení“ Unie. Předsednictví však ČR nabízí i mimořádnou příležitost přispět ke zdárnému vývoji integračního procesu, získat ocenění dalších členských států EU (dále členské státy) a uplatnit české zájmy.

Příprava předsednictví vzhledem ke své závažnosti již delší dobu zaměstnává českou státní správu. Východisko každého předsednictví spočívá v jeho **programu a programových prioritách**. I česká vláda proto již postupně vypracovala několik předběžných nástinů obsahové náplně českého předsednictví a jeho základních priorit. Zatím poslední z těchto nástinů byl zveřejněn v říjnu 2007.¹ Program českého předsednictví však stále prochází dalším vyjasňováním a změnami. Na řadu musí mj. přijít vymezení priorit a programového obsahu předsednictví v jednotlivých sektorech působnosti EU. ČR také musí ve spolupráci se státy, které budou vykonávat předsednictví před (Francie) a po (Švédsko) jejím působení v této funkci, připravit společný 18měsíční program předsednictví.

Přestože se již naplno rozběhly přípravy vlády a státu na předsednictví, **vědecká reflexe** tohoto tématu zatím není dostatečná. Český výzkum evropské integrace se již v minulosti tématu předsednictví dotkl v obecné rovině.² Od počátku roku 2007 již také proběhla řada odborných konferencí a seminářů zabývajících se otázkou českého předsednictví. Důležitost vědecké reflexe této otázky spočívá v tom, že může státní správě nabídnout jiný úhel pohledu a nové podněty. Plnohodnotný pohled vycházející z vědecké sféry by se však měl pokusit o komplexní a hlubší zamyšlení nad náplní českého předsednictví.

Tato studie zpracovaná skupinou českých odborníků na evropskou integraci, vesměs výzkumných pracovníků Ústavu mezinárodních vztahů, v. v. i. (ÚMV), takový pohled nabízí. Předkládá **návrh možných priorit českého předsednictví vycházející z vědecké sféry a posuzuje i stávající vládní představy** o zaměření předsednictví. Soustředíme se přitom na rozbor současných cílů EU a českých zájmů, které chápeme jako dvě nejdůležitější východiska pro úvahy o prioritách českého předsednictví. Poměrně stručně se studie naopak zabývá určováním konkrétního obsahu navržených priorit. Tento poměr různých částí naší analýzy chápeme jako přirozený a žádoucí. Přidanou hodnotu naší studie představuje právě podložený rozbor relevantních cílů a zájmů. Méně můžeme naopak říci o konkrétní náplni jednotlivých priorit. Tu je možné podrobněji definovat pouze na základě detailních informací o připravovaném dění v jednotlivých oblastech působnosti EU, které má k dispozici spíše státní správa nežli výzkumná sféra.

Předkládanou studii lze nejlépe charakterizovat jako soubor policy paperů, tedy kratších textů obsahujících konkrétní doporučení pro postupy politického řízení. Kapitoly studie se však opírají o vědecké postupy a mají tedy i rozpracovanější charakter, než tomu u policy paperů obvykle bývá. Stavějí na společně propracované metodě a vycházejí z předem definovaných druhů dat, na něž důsledně odkazují. Vedle poskytnutí podnětů pro politickou praxi studie přispívá i k vědeckému výzkumu české integrační politiky. Její hlavní přínos v tomto směru představuje podrobná sektorová analýza českých zájmů, která podle našeho vědomí dosud v tomto výzkumu v takto propracované formě chyběla.

Tato první kapitola studie především vysvětluje metodu, na základě které jsme k navržení priorit českého předsednictví a zhodnocení jeho stávajících záměrů přistoupili. První kapitolu studie doplňuje její druhá kapitola, která se podrobněji věnuje funkcím, cílům, možným formám a vlivu předsednictví.

Podává tak podrobnější informace o úkolech a možnostech předsednictví vytvářejících základ pro zformování metody studie i následné analýzy.

Následuje jádro práce představované třetí až sedmou kapitolou, které navrhuje možné priority českého předsednictví v jednotlivých integračních sektorech. Zabývají se tedy institucionálními otázkami (třetí kapitola), rozšiřováním (čtvrtá kapitola), vnitřním trhem a ekonomickými politikami (pátá kapitola), zahraniční a bezpečnostní politikou (šestá kapitola) a spravedlností a vnitřními věcmi (sedmá kapitola). Tyto kapitoly spojuje jednotná struktura skládající se ze čtyř následujících částí: (1) agenda EU mapující hlavní cíle Unie v daném sektoru, (2) české zájmy v uvedeném sektoru, (3) navržené priority a (4) zhodnocení stávajících vládních představ. Kapitoly zabývající se jednotlivými sektory doplňuje osmá kapitola věnující se administrativnímu zabezpečení českého předsednictví. Celou studii ukončuje její devátá kapitola, která především dále rozebírá kontext, v němž bude české předsednictví působit.

NAVRŽENÍ PRIORIT

Tato studie vychází z rozlišení základní a sektorové části programu předsednictví (podrobněji k tomuto rozlišení viz druhá kapitola této studie). Jedná se o standardní rozlišení, kterého se při své přípravě na předsednictví drží i vláda ČR.³ V naší analýze nicméně **navrhujeme pouze sektorové a nikoli základní priority** českého předsednictví. Jak naznačí následující kapitoly, existuje větší počet otázek, jež lze považovat za možné základní priority českého předsednictví. Výběr základních priorit však mj. závisí i na celkových ambicích předsednictví nebo strategii, s níž přistoupí k výkonu svých úkolů.

Při navrhování možných priorit českého předsednictví nejprve vymezujeme cíle EU a české zájmy v hlavních sektorech působnosti Unie. Vycházíme totiž z předpokladu, že dvěma hlavními cíli předsednictví je právě přispět k **1) dosažení cílů EU a 2) uplatnění vlastních zájmů předsednického státu.**⁴ Studie přitom věnuje pozornost následujícím **pěti integračním sektorům**: (1) institucionální otázky, (2) rozšiřování, (3) vnitřní trh a ekonomické politiky, (4) zahraniční a bezpečnostní politika a (5) spravedlnost a vnitřní věci. Po vymezení sektorových cílů a zájmů dochází ke stanovení sektorových priorit.

Cíle Evropské unie

Cíle EU představují spolu s českými zájmy dvě hlavní východiska této studie. Upřednostňujeme přitom zaměření na cíle EU před analýzou unijních zájmů, a to ze dvou důvodů. Zaprvé není zřejmé, do jaké míry existují zájmy EU nebo zda je namístě hovořit pouze o zájmech členských států (a institucionálních aktérů EU), případně o jejich společných zájmech. Zadruhé podle převládajícího vnímání není úkolem předsednictví naplňovat či vytvářet unijní zájmy, ale spíše naplňovat cíle, na jejichž uskutečňování v době předsednictví se aktéři integračního procesu dohodli.

Protože cíle EU vyplývají v tomto chápání z otázek a problémů, na jejichž společném řešení se dohodli relevantní aktéři integrace, vychází tato studie při identifikaci cílů EU z **analýzy stávající agendy Unie**. Zaměřuje se na identifikaci takových otázek, které leží v centru současné unijní agendy. K tomu využívá základní dokumenty evropských institucí i odbornou literaturu věnující se evropské integraci. Bereme přitom v úvahu i pravděpodobný vývoj unijní agendy a její pravděpodobnou podobu v době českého předsednictví, tedy v první polovině roku 2009.

České zájmy

Jestliže není zřejmé, do jaké míry lze hovořit o unijních zájmech, zájmy nepochybně představují jeden ze základních atributů členských států, a tedy i ČR. České zájmy však mají podstatně méně zjevný charakter než současná agenda EU, a při jejich definování proto vycházíme z určitého teoretického rámce, konkrétně z **tzv. procedurálního přístupu k zájmům**. Teoretická diskuse o (národním) zájmu se dnes omezuje v podstatě na spor mezi dvěma školami: První z nich, označovaná jako objektivistická, je přesvědčena, že zájmy každého státu jsou dány objektivně, např. jeho polohou, závislostí na nerostných surovinách apod. Úkolem státníka je pak pouze tyto zájmy objevit a následovat v praktické politice. Za takové zájmy je obvykle považováno přežití státu, zachování jeho hodnotové orientace nebo eventuálně zvýšení jeho mocenského potenciálu. Druhá škola, označovaná jako relativistická, naproti tomu tvrdí, že objektivně dané zájmy neexistují a že koncept zájmu je pouze legitimizačním nástrojem, který pomáhá té či oné skupině mocensky ovládat zbytek společnosti. Mezi relativistické přístupy patří většina liberálů,⁵ jejichž pojetí zdůrazňuje vliv dominantní (ekonomické) skupiny na zahraniční politiku státu, nebo marxismus, pro nějž je národní zájem instrumentem třídního boje.⁶ Relativisté přitom nezpochybnují fakt, že určité so-

ciální skupiny mohou mít relativně stabilní zájmy, ale napadají především ztotožňování těchto skupinových zájmů se zájmy národními. Důraz na národní zájmy podle nich zároveň ignoruje skutečnost, že stát je pouze jednou z mnoha historických forem uspořádání společnosti a pomíjí tak historicitu státu a možnost jeho překonání.

Základním nedostatkem této diskuse je ovšem fakt, že se zcela jednostranně zaměřuje na diskusi o *esenci* národního zájmu. Z odlišné odpovědi na otázku, zda národní zájem esenci má, či nemá, pak zastánci a odpůrci tohoto konceptu vyvozují obecné výpovědi o platnosti a užitečnosti této ústřední politické kategorie. Utváření národního zájmu ovšem lze chápat jinak: Nikoli jako hledání jeho esence, ale jako politickou **proceduru**, která definuje **formální** kroky nutné pro zjištění národního zájmu. Mezi tyto formální prvky tvorby národního zájmu patří především existence demokratické diskuse o dané otázce, která probíhá v celé společnosti a není tedy omezena pouze na určitou sociální skupinu nebo politickou stranu, a následné vytvoření základního celospolečenského konsenzuálního postoje o této otázce.

Procedurální pojetí vytváření zájmu má celou řadu výhod. Zaprvé se vyhýbá neplodné diskusi o tom, které prvky zahraniční politiky státu jsou trvalou součástí národního zájmu a které nikoliv. Odpověď na otázku po stálosti národních zájmů totiž souvisí s rozbořením konkrétní situace konkrétního aktéra (státu), pro kterého může být charakteristické poměrně stabilní definování zájmu, anebo také jeho relativně rychlá proměna. Zadruhé procedurální přístup opouští fixaci zájmu na stát, která byla pro teorie zájmu typická již od poloviny 17. století. Opustíme-li státocentrismus starších teorií národního zájmu, rozvine se před námi celá paleta možností, jak se zájmem (již tedy nikoli „národním“, ale spíše „veřejným“) zacházet. Například je pak možné porovnávat „veřejný zájem“ různých aktérů, počínaje obcemi, přes státy, až po entity typu EU. Zájem pak není jednostranně definován pouze navenek, ale směřuje současně i dovnitř. V důsledku toho je možno považovat za zájem EU jak např. efektivní a transparentní fungování unijních institucí (vnitřní dimenze), tak i posílení Evropské politiky sousedství (vnější dimenze). A do třetice se takto definovaný zájem vzdává iluze, že zájem a chování států je možno oddělit od normativního kontextu a chápat je ryze mechanicky.⁷ Právě naopak: Zájem, který splňuje zmíněné procedurální podmínky, je primárně doporučující, a nikoli popisný, nebo dokonce objasňující koncept. Ano, zájem zůstává vodítkem pro praktickou politiku, ale pouze ve smyslu preskripce pro praktické jednání, a nikoli ve smyslu deterministického vysvětlení a předpovědi.

Při vymezování českých zájmů si postupně všímáme jejich **tří následujících druhů**: 1) konsenzuálních zájmů, 2) částečně konsenzuálních zájmů a 3) dalších důležitých zájmů. V duchu procedurálního přístupu k zájmům nás zajímají především **konsenzuální zájmy**, které sdílejí v zásadě všichni klíčoví čeští političtí aktéři. Jde tedy o představy, na kterých se shodnou přinejmenším všechny parlamentní strany a hlavní instituce státní správy. Právě tyto zájmy totiž můžeme chápat jako ztělesnění určitého základního konsenzuálního postoje k evropské integraci v ČR. Pro navrhování priorit využíváme i **částečně konsenzuálních zájmů**, které existují v případě shody výrazné většiny politických aktérů. Takovou shodu přitom definujeme jako situaci, v níž sdílejí společný postoj všechny parlamentní politické strany a hlavní instituce státní správy vyjma jedné strany a/nebo jedné instituce. Pro úplnost věnujeme pozornost i **důležitým zájmům** jednotlivých aktérů nebo skupin aktérů. Z těchto zájmů však při navrhování priorit nevycházíme.

Za účelem identifikace českých zájmů tato studie rozebírá především pozice parlamentních politických stran a institucí státní správy. Pozice politických stran a většiny státních institucí jsme zkoumali prostřednictvím základních programových dokumentů a rozhovorů. Každá sektorová kapitola se konkrétně opírá minimálně o rozhovory s představitelem 1) Sekce pro evropské záležitosti úřadu vlády, 2) Sekce EU ministerstva zahraničních věcí (MZV), 3) relevantního sektorového odboru MZV nebo dalšího ministerstva a 4) o rozhovory s alespoň jedním představitelem každé parlamentní politické strany.⁸ Zatímco v rámci státní správy jsme prováděli rozhovory s úředníky útvarů daných institucí zabývajícími se primárně danou sektorovou agendou, v případě politických stran se rozhovorů účastnili jejich představitelé pro zahraniční politiku nebo evropskou integraci. Otázky vznesené v rozhovorech nesměřovaly k prioritám předsednictví, ale týkaly se žádoucího vývoje evropské integrace, neboť rozhovory představovaly jeden ze zdrojů naší identifikace českých zájmů.⁹ Stanoviska prezidenta republiky zohledňují kapitoly studie na základě jeho mediálních vystoupení, případně též prostřednictvím rozhovorů s představiteli Kanceláře prezidenta republiky (KPR).

Určité omezení studie spočívá v tom, že při identifikaci českých zájmů nebere výrazněji v úvahu vedle pozic politických stran a státních institucí také pozice nevládních organizací. Zcela úplná identifikace českých zájmů vycházející ze zvolené metody by nepochybně měla vzít v úvahu také představy těchto aktérů. V čase, který byl k dispozici pro vytvoření studie, však

nebylo bohužel možné rozšířit analýzu i na tuto rovinu. Pro účely této studie lze nicméně vycházet z předpokladu, že zájmy občanské společnosti do značné míry zastupují právě politické strany a státní instituce. Popsané omezení zmírňuje i skutečnost, že některé z kapitol věnují zvláště výrazným pozicím nevládních aktérů určitou pozornost.

Výsledné priority

Po definování cílů EU a českých zájmů v jednotlivých integračních sektorech následuje navržení **možných priorit předsednictví**. Kromě cílů EU a českých zájmů však při navrhování priorit bereme v úvahu také jejich **proveditelnost**. Tu určuje celá řada faktorů jako zájmy ostatních dvou zemí týmového předsednictví, zájmy dalších členských států nebo kapacity ČR. Mezi faktory proveditelnosti musíme započítat i povahu jednotlivých sektorů integrace a fáze politického cyklu EU, ve které bude ČR své předsednictví vykonávat.¹⁰ Jde tedy v podstatě o všechny okolnosti, jež mohou usnadňovat anebo naopak zabraňovat uskutečnění priorit. Ačkoli tyto faktory určitým způsobem usměrňují naše návrhy, nepředstavují na rozdíl od cílů EU a českých zájmů jejich základ.

V souvislosti s proveditelností priorit by si žádaly zvláštního zvážení především zájmy Francie a Švédska jako dalších dvou států týmového předsednictví pro léta 2008–2009. Možnosti naší analýzy těchto zájmů však výrazně omezovala skutečnost, že v období přípravy studie (druhá polovina roku 2007) nebyly ještě zveřejněny podrobnější představy obou zemí o programu jejich předsednictví. Jednotlivé kapitoly se však přesto pokoušejí o určitě předvídaní představ obou zemí tam, kde je toto předvídaní možné.

Jednotlivé **možné priority** konkrétně stanovujeme tak, že možné otázky spadající mezi priority českého předsednictví rozdělujeme na **čtyři skupiny**. Do první skupiny zařazujeme otázky, jejichž řešení patří jak mezi hlavní cíle EU, tak mezi české konsenzuální nebo částečně konsenzuální zájmy. Tyto otázky považujeme za klíčové priority českého předsednictví. Druhá a třetí skupina zahrnují otázky, jejichž řešení podněcují pouze hlavní cíle Unie (druhá skupina) a nebo pouze české konsenzuální nebo částečně konsenzuální zájmy (třetí skupina). Jedná se o další, druhotné priority českého předsednictví. Analýzou jednotlivých oblastí integračního procesu se pochopitelně dostáváme i k celé řadě otázek, které nemají zásadní charakter z hlediska hlavních cílů EU ani zájmů ČR. Jde o čtvrtou skupinu zahrnující otázky, jež nepatří z hlediska zvolené metody mezi priority českého předsed-

nictví. V případě, že existují faktory, které uskutečňování některé z vymezených priorit výrazně usnadňují nebo ztěžují (faktory proveditelnosti), spojujeme naše navržené dané priority s upozorněním na tyto faktory.

Priority předsednictví – unijní cíle a české zájmy

	konsenzuální nebo částečně konsenzuální české zájmy	ostatní české zájmy
hlavní cíle EU	klíčové priority	druhotné priority
ostatní cíle EU	druhotné priority	ostatní otázky

HODNOCENÍ VLÁDNÍCH PŘEDSTAV

Připomeňme, že se tato studie kromě navržení možných priorit českého předsednictví věnuje na základě svých zjištění i **zhodnocení stávajících vládních představ o programu předsednictví**.¹¹ Tyto představy hodnotíme z hlediska jejich „**důležitosti**“. Sledujeme, zda vláda dává dostatečný důraz na všechny otázky, které se jeví jako prioritní z hlediska hlavních cílů EU a/ nebo konsenzuálních nebo částečně konsenzuálních českých zájmů. Zároveň se však zabýváme i tím, zda se do vládní koncepce nedostávají otázky, jež nepatří mezi uvedené typy unijních cílů nebo českých zájmů.

Při hodnocení nalézáme tři následující kategorie vládních záměrů: 1) „zvláště důležité“, 2) „méně důležité“ a 3) „chybějící“ záměry. Za „**zvláště důležité**“ označujeme takové vládní představy, které se kryjí s námi zjištěnými prioritami (s klíčovými i druhotnými prioritami). Za „**méně důležité**“ naopak považujeme vládní představy, které neodpovídají prioritám vymezeným touto studií. Jako „**chybějící**“ vládní záměry nakonec vystupují v této studii ty z priorit, ke kterým dospívá naše studie, ale vláda je ve své koncepci nezdůrazňuje.

ZÁVĚR

Zvolená metoda umožňuje především navržení takových priorit českého předsednictví, které zohledňují jak důležité cíle EU, tak zájmy sdílené na české domácí scéně. Tímto způsobem se vyhýbáme přílišnému důrazu na unijní cíle nebo na české představy o směřování Unie. Jakýkoli důležitý cíl

EU nebo český konsenzuální zájem totiž mají mezi našimi prioritami své místo. Zároveň zdůrazňujeme zvláště ty priority, které vycházejí jak z unijních cílů, tak z českých představ.

Náš důraz na zcela nebo částečně konsenzuální zájmy neznamena, že přehlídíme význam většinových zájmů. Nikterak nepopíráme, že pokud se většina českého politického spektra shodne na určitém zájmu, vzniká určitý legitimní důvod pro jeho zařazení mezi zájmy státu. Naše odborná role nás však vede k tomu soustředit se na zdůraznění zájmů, jež mají všeobecnou podporu. Přitom si uvědomujeme, že politická praxe bere při vytváření priorit zákonitě v úvahu i různé zájmy většinové nebo i dílčí povahy. To však nic nemění na tom, že české konsenzuální nebo částečně konsenzuální zájmy vztahující se k evropské integraci představují obzvláště důležité a legitimní východisko pro formulaci programu nadcházejícího českého předsednictví EU.

Poznámky

- ¹ Vláda ČR (2007).
- ² Pitrová–Kaniok (2005).
- ³ Vláda ČR (2007).
- ⁴ Tento předpoklad podrobněji objasňujeme v druhé kapitole studie.
- ⁵ Liberalismus ve smyslu teorií mezinárodních vztahů, nikoliv liberalismus, jak jej chápou teorie demokracie nebo obecně politická filozofie.
- ⁶ Clinton (1994): 34n.
- ⁷ Jak jej chápou neorealisté, např. Waltz (1979), zejména kapitola 4.
- ⁸ Celkem studie těží ze zhruba tří desítek provedených rozhovorů. Každá kapitola obsahuje přesný seznam rozhovorů provedených k dané problematice včetně identifikace dotazovaných (pokud si nepřáli zůstat v anonymitě).
- ⁹ V duchu výše popsané koncepce celé studie se nejednalo o rozhovory založené na propracovaných vědeckých metodách pro vedení rozhovorů (konkrétních metodách pro výběr respondentů nebo zpracování dat apod.). Přesto však rozhovory vycházely z výše popsaného společného postupu pro výběr dotazovaných nebo položených otázek. Systematická analýza českých integračních zájmů dosud neexistovala, a proto považujeme zvolený postup v tomto počátečním pokusu, také vzhledem ke koncepci celé studie, za dostatečný. Využití propracovanějších metod pro provádění rozhovorů v dalším výzkumu uvedené problematiky by však bylo zcela namístě.
- ¹⁰ V první polovině roku 2009 proběhnu volby do Evropského parlamentu a skončí funkční období současné Evropské komise.
- ¹¹ Vláda ČR (2007).

Literatura

Dokumenty:

- Vláda ČR (2007): Prioritní oblasti předsednictví České republiky v Radě Evropské unie v prvním pololetí roku 2009, www.vlada.cz/assets/cs/eu/aktuality/PRIORITN__OBLASTI_P_EDSEDNICTV__R_v_Rad__EU.pdf.

Další zdroje:

- Clinton, David W. (1994): *The Two Faces of National Interest*. Baton Rouge: Louisiana University Press, 1994.
- Osgood, Robert E. (1953): *Ideals and Self-Interest in America's Foreign Relations*. Chicago: University of Chicago Press, 1953.
- Pitrová, Markéta–Kaniok, Petr (2005): Institut předsednictví Evropské unie – principy, problémy a reforma. *Mezinárodní vztahy*, 3/2005, s. 5–24.
- Walker, Rob J. (1993): *Inside/outside: International Relations as Political Theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.
- Waltz, Kenneth W. (1979): *Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill, 1979.

Předsednictví Rady EU – funkce, cíle, forma a vliv

Jan Karlas

Následující rozbor instituce předsednictví Rady Evropské unie (dále předsednictví, Rada, EU) se soustředí na jeho funkce a cíle. Jejich výklad totiž podstatným způsobem doplňuje zdůvodnění metody, kterou tato studie sleduje. Kromě toho se kapitola stručně zabývá i možnými formami předsednictví a otázkou jeho vlivu. Především nástin možných forem předsednictví dále prohlubuje obecná východiska pro navržení priorit českého předsednictví.

ZÁKLADNÍ PRINCIPY

Základní pravidla vymezující působení předsednictví zakotvují zejména smlouvy, procedurální pravidla Rady a dokumenty vztahující se k Evropské politické spolupráci (EPS) a Společné zahraniční a bezpečnostní politice (SZBP) EU.¹ Již Římské smlouvy (1957) stanovily, že členské státy EU² (dále členské státy) se budou při výkonu předsednictví **střídat po 6 měsících**.³ Předsednictví rotuje mezi členskými státy podle abecedního pořadí. V důsledku rozšiřování EU však prošel rotační systém podvkrát úpravou.⁴ Po vstupu Portugalska a Španělska do EU v druhé polovině 80. let došlo k dohodě o tom, že jeden členský stát nebude vykonávat předsednictví vždy ve stejné polovině roku. V druhé polovině roku se totiž aktivity EU soustředí ují do poměrně krátkého období (od září do prosince). Zadržet, od vstupu

Finska, Rakouska a Švédska v polovině 90. let zahrnovala tři po sobě následující předsednictví vždy alespoň jeden z větších členských států.

V několika posledních letech se EU výrazně snažila o větší propojení po sobě následujících předsednictví. V roce 2002 Evropská rada na svém zasedání v Seville rozhodla o vytváření tříletého a ročního programu předsednictví (*Pluriannual Strategic Programme a Annual Operational Programme*). Již o čtyři roky později však došlo k nahrazení tohoto způsobu dlouhodobého plánování činnosti předsednictví. Svým rozhodnutím z října 2006 totiž Rada uvedla částečně do praxe koncept tzv. **týmového předsednictví** obsažený v Evropské ústavní smlouvě zamítnuté v roce 2005 v referendech ve Francii a Nizozemsku. Podle nové úpravy se základem působení předsednictví stal společný 18měsíční program tří po sobě následujících předsednictví. Pokud vstoupí v platnost Reformní smlouva schválená členskými státy v roce 2007, dojde i k naplnění principu týmového předsednictví na úrovni základních smluv. Předsednictví Rady se bude napříště skládat ze tří členských států působících společně po dobu 1,5 roku.

Předsednictví **působí hned na několika úrovních**, kterými jsou Evropská rada, Rada a její různé úrovně (úroveň představitelů vlád, Výbor stálých představitelů – COREPER – a pracovní skupiny) a velvyslanectví předsednické země v nečlenských zemích EU.⁵ V případě ratifikace Reformní smlouvy však rotační předsednictví členských států uvolní místo v čele Evropské rady nové instituci předsedy voleného na dva a půl roku. Práci předsednictví, zejména jeho administrativní působení, podporuje Všeobecný Sekretariát Rady (dále Sekretariát).⁶ Sekretariát funguje jako administrativní instituce, která pořizuje zápisy, vytváří pracovní verze dokumentů a poskytuje právní expertízy. Představuje i určité konferenční centrum, neboť logisticky zabezpečuje zasedání Rady. V neposlední řadě působí i jako poradní orgán předsednictví, k čemuž ho předurčuje jeho stálý charakter a v jeho důsledku získané odborné zázemí.

Předsednické země EU v letech 2005–2009

	I. pololetí	II. pololetí
2005	Lucembursko	Velká Británie
2006	Rakousko	Finsko
2007	Německo	Portugalsko
2008	Slovensko	Francie
2009	Česká republika	Švédsko

FUNKCE A CÍLE

Mezi **hlavní funkce** předsednictví patří administrativní zajišťování (administrace) činnosti Rady, příprava agendy, zastupování Rady a sjednávání dohod mezi členskými státy.⁷ Tyto funkce se však pouze částečně opírají o **formalizované zakotvení** a do značné míry mají **neformalizovaný** (praxí daný) **základ**. Váha přisuzovaná jednotlivým funkcím se liší. Zatímco podle některých představuje jádro činnosti předsednictví administrace,⁸ jiní považují za základ jeho aktivit přípravu agendy a vnější zastupování.⁹

Z obsahu funkcí předsednictví vyplývá, že jeho hlavní cíl spočívá v tom, že **napomáhá dosažení dohodnutých cílů EU**. Na dosažení těchto cílů se předsednictví podílí především tím, že přispívá k **zajišťování a zvyšování efektivity** rozhodovacího procesu.¹⁰ Základním cílem předsednictví je tedy řídit práci Rady, připravovat agendu, zastupovat Radu a EU a sjednávat dohody takovým způsobem, který napomůže efektivnímu průběhu unijního rozhodování.

Předsednictví však může současně využít svých funkcí (a s nimi spojených mocenských zdrojů) i k **prosazování vlastních zájmů**.¹¹ Celkově tedy můžeme chápat jako hlavní **cíle** předsednictví jeho úsilí o naplnění cílů EU a uplatnění vlastních zájmů. Jednotlivé funkce předsednictví pak v tomto pojetí představují **nástroje** sloužící k dosažení obou cílů (viz tabulka). Je přitom zřejmé, že k uplatnění svých zájmů může předsednictví využít některé z těchto funkcí více (příprava agendy nebo sjednávání dohod) než jiné (administrace).

Cíle a nástroje předsednictví

cíl/nástroj	administrace	příprava agendy	zastupování	sjednávání dohod
naplňování cílů EU	působení předsednictví			
naplňování zájmů předsednické země				

Administrace

Administrativní nebo „řídící“ roli předsednictví zakotvila již tzv. procedurální pravidla Rady přijatá v roce 1958.¹² Ta přitom definovala nejen administrativní působnost předsednictví, ale přinesla i celkové výchozí vymezení

jeho úlohy.¹³ Předsednictví podle nich předsedá zasedáním Rady a připravuje jejich agendu, podepisuje záznamy ze zasedání, podepisuje dokumenty v zastoupení Rady a oznamuje rozhodnutí. Zmíněná pravidla předsednictví uložila i zastupování Rady vůči Společnému shromáždění EHS jako předchůdci Evropského parlamentu.

V oblasti působnosti ES (Evropského společenství) došlo k upevnění a rozšíření administrativních pravomocí předsednictví v roce 1974. Členské státy tehdy přijaly soubor ustanovení formalizujících odpovědnost předsednictví za vnitřní koordinaci.¹⁴ Řídící odpovědnost předsednictví dále potvrdila revidovaná procedurální pravidla Rady schválená v roce 1979, která předsednictví dále svěřila svolávání zasedání Rady.

K rozšíření administrativní působnosti předsednictví však došlo především při vytvoření EPS (Evropské politické spolupráce) jako předchůdkyně SZBP.¹⁵ Již Lucemburská zpráva (1971) zakládající EPS pověřila předsednictví tím, aby svolávalo zasedání týkající se této spolupráce a poskytovalo členským státům administrativní a organizační zázemí. Roli předsednictví v oblasti EPS dále posílila Kodaňská zpráva (1973), která ho zavázala k řízení konzultačního systému členských států, k organizování konzultací mezi jejich velvyslanectvími a k politickému propojování EPS a ES. Další administrativní pravomoci předsednictví získalo díky vytvoření Evropské rady (1974), neboť mu byla svěřena hlavní odpovědnost za organizační přípravu jejích zasedání.¹⁶

V roce 1980 Rada dále zdůraznila koordinační funkci předsednictví týkající se působení ES.¹⁷ Podle revidovaných procedurálních pravidel Rady z roku 1987 předsednictví rovněž iniciuje hlasování Rady. Roli předsednictví jako administrátora EPS potvrdily a dále posílily Londýnská zpráva (1981) a Stuttgartská deklarace (1983). Jednotný evropský akt (JEA) zavázal předsednictví k celkovému řízení EPS.

Maastrichtská smlouva (1991) předsednictví uložila předsedat zasedáním Evropské rady.¹⁸ Revidovaná procedurální pravidla Rady z roku 1993 dávají předsednictví možnost vyhlásit písemné hlasování v naléhavých otázkách spadajících do SZBP a předsedat přípravným schůzkám předcházejícím ještě před tím, než se ujme funkce. Tato pravidla mu uložila i zajišťovat dostupnost zpráv z výborů a pracovních skupin Rady na jednání COREPERu.

Těžiště administrativní funkce předsednictví spočívá především v organizaci zasedání Rady a přípravě jejích rozhodnutí.¹⁹ Vedle již zmíněných úkolů předsednictví dále plánuje zasedání Rady na všech jejích úrovních a sesta-

vuje a distribuuje podkladové dokumenty. Technické a právní zázemí poskytuje předsednictví pro jeho administrativní činnosti Sekretariát.

Pravomoci předsednictví – administrace

- organizuje zasedání Rady a připravuje její rozhodnutí
- předsedá zasedáním Rady
- podepisuje záznamy ze zasedání Rady
- podepisuje dokumenty v zastoupení Rady
- oznamuje rozhodnutí Rady
- zajišťuje vnitřní koordinaci Rady
- svolává zasedání Rady
- řídí konzultační systém mezi členskými státy
- zajišťuje koherenci vnějších politik EU
- iniciuje hlasování v Radě

Příprava agendy

Jak vyplývá z procedurálních pravidel Rady z roku 1958, již od počátku existence předsednictví patřila mezi jeho úkoly příprava agendy (*agenda-setting*).²⁰ Tento úkol podstatně nabyl na významu v důsledku vytvoření EPS. Úlohu předsednictví jako tvůrce agendy v této oblasti definovaly jak Lucemburská, tak i Kodaňská zpráva. K posílení jeho role při přípravě agendy EPS dále došlo přijetím Londýnské zprávy a Stuttgartské deklarace.

Usnesení z roku 1983 zavázalo každé předsednictví k předkládání pracovního programu (a závěrečné zprávy Evropskému parlamentu). Podle rozhodnutí z roku 1988 musí předsednictví zveřejnit před zahájením výkonu funkce obsáhlý pracovní program. JEA dále předsednictví uložil iniciaci a koordinaci (a také reprezentaci) společných pozic členských států vůči třetím zemím. Smlouva o EU a několik jejích revizí pravomoci předsednictví týkající se přípravy agendy podstatným způsobem nezměnily.²¹ Tyto pravomoci se však nadále proměňovaly postupným, mimosmluvním způsobem. V roce 1993 předsednictví v rámci další úpravy procedurálních pravidel Rady získalo formální právo navrhnout otázky k obecné politické diskusi.

Při přípravě agendy předsednictví vychází především ze svého politického programu, tedy seznamu prioritních témat, jenž zveřejňuje před zahájením svého působení.²² Tento program naznačuje, na které oblasti by se v období působení předsednictví měla soustředit pozornost a ve kterých lze očekávat

politické výsledky. Předsednictví se v této oblasti těší poměrně značné autonomii vycházející z obavy ostatních členských států z nadměrného rozsahu agendy a možné politické zatíženosti návrhů Evropské komise jako další instituce podílející se na tvorbě agendy.

Kromě svého celkového programu může předsednictví předkládat i konkrétní návrhy. V praxi se vedle Evropské komise postupně stalo hlavním tvůrcem politické agendy i v oblasti ES (prvního pilíře).²³ V této oblasti nicméně zůstává v platnosti výlučné formální právo Evropské komise podávat legislativní návrhy. Předsednictví zde tedy musí spolupracovat s Evropskou komisí, neboť může konkrétní návrhy Radě předložit pouze jejím prostřednictvím. V oblasti SZBP však může předkládat návrhy přímo. Předsednictví dále plánuje schůzky Rady na všech úrovních a také obsah agendy jednotlivých zasedání.²⁴ Má též právo pořádat neformální schůzky ve vlastní zemi. Financování, ale také obsah těchto schůzek plně závisí na příslušném předsednictví.

Pravomoci předsednictví – příprava agendy

- připravuje agendu zasedání Rady
- připravuje politický program EU
- iniciuje a koordinuje pozice vůči třetím zemím
- navrhuje otázky k obecné politické diskusi
- podává konkrétní návrhy
- plánuje zasedání Rady a určuje jejich obsah

Zastupování

Pravidla i praxe předsednictví z něj vytvářejí zastupitele EU vůči vnějším aktérům (vnější zastupování), ale i reprezentanta Rady vůči Evropské komisi a Evropskému parlamentu (vnitřní zastupování). Vnější zastupováním pověřila předsednictví již Lucemburská zpráva, která zakotvila jeho zprostředkující roli mezi členskými a kandidátskými státy.²⁵ Kodaňská zpráva zmocnila předsednictví k naplňování společných postojů a tzv. „formulace Gymnich“ mu přisoudila zastupování členských států vůči spřáteleným zemím. Stejnou pravomoc získalo předsednictví i jako představitel Evropské rady o rok později.

Londýnská zpráva uložila předsednictví vytváření kolektivních deklarací určených třetím stranám a další rozšíření jeho působení spojeného s vnějším zastupováním přinesla i Stuttgartská deklarace. Podle JEA má předsednictví

kromě iniciování a koordinace také reprezentovat společné pozice vůči třetím zemím. Úlohu předsednictví jako vnějšího reprezentanta EU potvrdila i Maastrichtská smlouva, podle níž předsednictví reprezentuje EU v oblasti SZBP. Na základě této smlouvy se také předsednictví podílí na implementaci společných opatření. Amsterodamská smlouva z předsednictví učinila i představitel Unie ve vyjednávání s vnějšími subjekty.

Zastupováním Rady vůči dalším institucím EU (Evropská komise, Evropský parlament) pověřila předsednictví již zmíněná procedurální pravidla Rady z roku 1958, když mezi úkoly předsednictví zahrmla i reprezentaci Rady vůči Společnému shromáždění.²⁶ Po zřízení tzv. smírčí procedury v roce 1975 se předsednictví stalo zástupcem Rady vůči Evropskému parlamentu v rozpočtových otázkách (dále upraveno meziinstitucionální dohodou z roku 1982). Lucemburská zpráva uložila předsednictví předkládat Evropskému parlamentu výroční zprávu o vývoji v oblasti EPS. Stuttgartská deklarace dala předsednictví za úkol Evropský parlament informovat o záležitostech projednávaných v EPS. K vymezení předsednictví jako zástupce Rady došlo i v rámci legislativních procedur spolupráce (sjednané v rámci JEA) a spolurozhodování (obsažené v Maastrichtské smlouvě). Maastrichtská smlouva předsednictví rovněž uložila konzultovat Evropský parlament v souvislosti se SZBP a tzv. třetím pilířem.²⁷

Procedury vyjednávání, ve kterých vystupuje předsednictví jako reprezentant, mají do značné míry formalizovaný charakter.²⁸ Například vyjednávání s kandidátskými státy se v duchu existujících pravidel soustředí na mezivládní konferenci, zatímco vyjednávání v rámci procedury spolurozhodování by mělo probíhat ve smírčím výboru. V praxi však předsednictví často vystupuje jako reprezentant i prostřednictvím neformálních, bilaterálních rozhovorů. S Evropskou komisí a Evropským parlamentem takto předsednictví zastupuje Radu v rámci zvláštních neformálních rozhovorů, tzv. trialogů.

Rozhodnutí o formě vyjednávání často závisí na rozhodnutí předsednictví (nikoli na rozhodnutí Rady).²⁹ Rovněž funkce vnějšího zastupitele zřídka obnáší pouze prezentaci unijního stanoviska vůči vnějšímu aktérovi. Předsednický stát často musí v důsledku postoje vnější strany přeformulovat původní postoj EU a získat pro něj podporu členských států. Předsednictví v současnosti působí nejen jako zastupitel v oblasti SZBP, ale také v oblasti ES, kde tuto funkci sdílí s Komisí.³⁰

Pravomoci předsednictví – zastupování

- zprostředkovává mezi EU a nečlenskými státy
- implementuje společné postoje v oblasti SZBP
- reprezentuje EU v oblasti SZBP
- vyjednává dohody v oblasti SZBP
- zastupuje EU vůči třetím stranám
- zastupuje Radu vůči Evropské komisi a Evropskému parlamentu
- konzultuje Evropský parlament v oblasti SZBP

Sjednávání dohod

Na rozdíl od administrace, tvorby agendy i zastupování představuje sjednávání dohod výrazně neformalizovanou oblast působnosti předsednictví. Vykonalání této funkce vyplývá podstatně více z aktuálních potřeb EU a vůle předsednického státu nežli z formálně zakotvených pravidel. Hlavní cíl předsednictví v této oblasti obvykle představuje nalezení všeobecně přijatelného kompromisu.³¹ Předsednictví zde musí často volit nebo hledat rovnováhu mezi neustranností a efektivitou. Zatímco v zájmu neustrannosti by předsednictví mělo brát v úvahu představy všech zúčastněných stran, snaha o efektivitu mu velí vytvářet určitý tlak na členské státy představující menšinu.

Pro sjednání dohody může předsednictví využít především bilaterálních rozhovorů s členskými státy. Existují přitom dvě ustálené formy těchto rozhovorů: tzv. „zповěd“ (*confessional*) a „návštěvy hlavních měst“ (*tour de capitales*).³² „Zповěd“ představuje bilaterální jednání mezi předsednictvím a dalším členským státem, které má vést k odblokování vyjednávání v rámci Unie. „Zповěd“ se může odehrát v různých fázích vyjednávání a její obsah má důvěrný charakter. Dotyčnému členskému státu nabízí tato procedura možnost větší otevřenosti a předsednictví naopak prostředek k vytvoření určitého tlaku na daný stát a případně méně oficiální nabídnutí určitých ústupků. Stejný smysl a charakter má i „návštěva hlavních měst“.

Kromě bilaterálních rozhovorů slouží předsednictví k sjednávání dohod i jeho pravomoc určovat formu a obsah vyjednávání.³³ Předsednictví totiž může určovat formát i délku vyjednávacích setkání. Efektivní řízení vyjednávání a případné zprostředkování tedy vyžadují, aby předsednický stát byl plně obeznámen s diskutovanými otázkami a dokázal dobře odhadnout, jaká forma a průběh vyjednávání umožní jejich úspěšné završení. V zájmu nale-

zení dohody předsednictví často členským státům předkládá i kompromisní text označovaný jako tzv. „předsednický kompromis“ (*Presidency compromise*).

Pravomoci předsednictví – sjednávání dohod

- vede bilaterální rozhovory s členskými státy
- určuje formu a obsah vyjednávání
- předkládá kompromisní návrhy

RŮZNÉ FORMY

Z povahy cílů a funkcí předsednictví vyplývá, že konkrétní předsednická země může volit z několika **různých forem svého působení**. Předsednictví můžeme např. posuzovat podle toho, do jaké míry se snaží o **uplatnění vlastních zájmů** (či zájmů určité skupiny členských států).³⁴ Na jednu stranu patrně nenajdeme žádné předsednictví, které by se zabývalo více prosazováním svých národních zájmů než zděděnou agendou nebo náhlými otázkami celounijního charakteru. Zároveň se však téměř každé předsednictví snaží využít své krátkodobé působení ve funkci i k pokusům prosadit alespoň v některých otázkách své zájmy. Z nedávných příkladů můžeme zmínit např. snahu britského předsednictví v roce 2005 spojit rozhodování o financování EU užším způsobem s reformou Společné zemědělské politiky.³⁵ Podobně usilovalo rakouského předsednictví v roce 2006 o posílení integrační perspektivy zemí západního Balkánu a finské předsednictví ve stejném roce o posílení vztahů EU s Ruskem.³⁶

Předsednictví se mohou do určité míry lišit také v **důrazu kladeném na své jednotlivé funkce**.³⁷ Hlavní rozdíl lze v této souvislosti najít mezi „nízkoprofilovými“ předsednictvími soustředícími se na administraci, formulaci nutné agendy a zastupování s výraznějšími předsednictvími, která usilují o více ambiciózní vytváření agendy a sjednávání dohod. Z předsednictví proběhlých v poslední době by do první kategorie mohla do určité míry patřit např. obě předsednictví probíhající v roce 2006, tedy předsednictví rakouské a finské. Obě předsednictví se snažila zastávat spíše roli „čestného makléře“ a své působení pojímala zejména jako „službu“ Unii.³⁸ Naopak snaha německého předsednictví o nalezení přijatelného způsobu institucio-

nální reformy v roce 2007 dala tomuto předsednictví i výrazně iniciační charakter. „Nízkoprofilové“ a „ambiciózní“ předsednictví však představují spíše ideální typy a charakter většiny předsednictví se pohybuje někde mezi oběma těmito krajními variantami.

Předsednictví se nabízejí různé možnosti ohledně rozsahu jeho programu, konkrétně **počtu a druhů základních priorit**.³⁹ Počet základních priorit předsednictví se v minulosti pohyboval od několika málo (např. tři priority švédského předsednictví v roce 2001) až po více než 10 priorit (např. 16 priorit belgického předsednictví v roce 2002). Zatímco některá předsednictví vymezovala jako základní priority pouze celé oblasti působnosti EU (např. institucionální reforma, SZBP apod.), jiná mezi ně zahrnovala i vybrané dílčí otázky.

Postupy několika posledních předsednictví při formulaci programu se vzájemně poměrně shodovaly. Převážná většina z nich sestavila své základní priority tak, že každá z těchto priorit měla buď obecně politický charakter anebo odpovídala jedné ze tří oblastí působnosti EU odpovídajících jejím původním „pilířům“ (ekonomické politiky, společná zahraniční a bezpečnostní politika a spravedlnost a vnitřní věci). Zároveň platilo i to, že obecně politická rovina i všechny tři zmíněné oblasti působnosti Unie měly mezi základními prioritami své zastoupení.⁴⁰ Tak např. mezi priority německého předsednictví v roce 2007 patřily následující otázky: 1) „fungující společenství“, 2) vnější politiky, 3) svoboda, bezpečnost a spravedlnost a 4) budoucnost Evropy v ekonomické a sociální oblasti a v oblasti životního prostředí.⁴¹ Portugalské předsednictví si ve stejném roce vytyčilo následující priority: 1) Reformní smlouva, 2) vnější vztahy, 3) bezpečnost, svoboda a spravedlnost a 4) Lisabonská agenda.⁴²

Několikrát však došlo i k tomu, že mezi základními prioritami nedávných předsednictví některá z výše zmíněných oblastí působnosti EU chyběla. Například Velká Británie nezačlenila v roce 2005 do svého programu jako základní prioritu žádnou obecnější politickou otázku.⁴³ V rakouském programu v roce 2006 zase nebyla na úrovni stěžejních priorit zastoupena oblast spravedlnosti a vnitřních věcí. Mezi základními prioritami se někdy naopak objevily i některé více specifické otázky jako financování Unie, transparentnost a efektivita a znovuvyvoření důvěry občanů a Evropský sociální model.⁴⁴ Velké rozdíly mezi jednotlivými předsednictvími přetrvávají na úrovni sektorových priorit, jejichž počty se pohybují mezi několika prioritami až několika desítkami priorit.

VLIV

Na jednu stranu existuje **několik faktorů, které vliv předsednictví na rozhodovací proces v EU omezují**. Patří mezi ně nedostatek formalizovaných pravomocí předsednictví, jeho omezené funkční období a dlouhodobě daná podoba agendy EU.⁴⁵ Na druhou stranu však existuje i **celá řada faktorů, které dávají předsednictví možnost unijní rozhodování ovlivňovat**. Dva hlavní zdroje jeho vlivu představují jeho **asymetrická kontrola nad vyjednávacími procedurami a nad informacemi**.⁴⁶ Zaprvé pravomoci předsednictví dávají této instituci možnost rozhodovat o časové posloupnosti, frekvenci, formátu a metodě vyjednávání a o průběhu jednotlivých vyjednávání. Zadruhé předsednictví má díky své pozici v ústředí rozhodovacího procesu EU také ojedinělý přístup k informacím o zájmech jednotlivých aktérů nebo o povaze projednávaných otázek.

Rozsah vlivu předsednictví do značné míry určuje aktuální **složení zájmů** uvnitř Unie. Pro působení předsednictví není příznivý příliš konfliktní charakter zájmů členských států. Taková situace snižuje možnost vzájemné dohody a omezuje tak prostor, ve kterém může předsednictví uplatnit svou kontrolu nad vyjednávacími procedurami a informacemi. Velký vliv však nemá předsednictví ani tehdy, pokud jsou zájmy členských států „harmonické“. V takovém případě totiž jeho zprostředkování ztrácí do značné míry svůj význam. Nejvíce může předsednictví ovlivnit dění v Unii z tohoto hlediska tehdy, pokud mezi členskými státy existuje vůle k dohodě, ale zároveň existují i určité překážky dohody, které předsednictví umožní překonat.⁴⁷

Schopnost předsednictví rozhodovat o vývoji EU ovlivňují také všeobecně uznávané **normy a společné hodnoty** existující na celounijní úrovni. Jejich existence obnáší to, že jednání jednotlivých aktérů musí vykazovat určitou míru legitimacy, tedy souladu s těmito normami a hodnotami. Možnost předsednictví prosadit určitý krok se tak zvyšuje tehdy, pokud tento krok odpovídá určitým zavedeným normám a hodnotám. Tato skutečnost např. pomohla některým předsednickým zemím (Dánsko, Německo) prosadit zahájení vstupních rozhovorů se státy střední a východní Evropy v 90. letech. Svě úsilí postavily na argumentu, že tyto státy vždy sdílely „evropské“ normy a že jejich kulturní a politická sounáležitost se „západoevropskými“ zeměmi byla pouze uměle přerušena komunistickými režimy.⁴⁸

Vliv předsednictví závisí do určité míry i na materiální **moci** členského státu. V minulosti došlo k několika případům, kdy vývoj integrace ovlivnila

právě předsednictví velkých členských států. Zmínit můžeme např. roli francouzského a italského předsednictví při vytváření reformy společného vnitřního trhu v polovině 80. let⁴⁹ anebo nedávnou úlohu německého předsednictví při vyjednávání Reformní smlouvy. Existují však i protipříklady, které ukazují, že moc není nutnou podmínkou pro vliv předsednictví. Například Lucembursko jako nejmenší členský stát EU velmi výrazně ovlivnilo v době svého předsednictví efektivitu jednání o Maastrichtské smlouvě.⁵⁰

Na rozdíl od dalších unijních institucí (Evropská komise, Evropský soudní dvůr, Sekretariát)⁵¹ nedisponuje předsednictví jako instituce vzhledem ke stále rotaci aktérů působících v této funkci vlastním dlouhodobě budovaným odborným zázemím. Vliv předsednictví nicméně může zvyšovat **národní odborné zázemí předsednické země**. Například Švédsko bylo schopno díky svému dlouhodobému působení v oblasti prevence konfliktů nastolit toto téma v rámci EU v době svého předsednictví v roce 2001. Jeho společné působení s Evropskou komisí založené na odborném zázemí obou aktérů vedlo k většímu zdůraznění prevence konfliktů jako jednoho z cílů v té době vytvářené Evropské bezpečnostní a obranné politiky.⁵²

Často se objevuje tvrzení, že průběh předsednictví mohou podstatně ovlivnit **náhlé, zejména mezinárodně politické krize**. V případě takových krizí musí předsednictví především koordinovat postoj EU a řada bodů jeho předem připravovaného programu se dostává stranou. Krize však mohou vliv předsednictví zvyšovat, neboť díky nim narůstá význam v podstatě všech jeho funkcí. Například německé předsednictví v roce 1999 využilo krize v Kosovu k posílení role EU v oblasti západního Balkánu. Tato krize a nejistota členských států ohledně vhodného postupu mu umožnily mj. prosadit vytvoření Paktu stability jako nového nástroje ve vztazích EU a daného regionu.⁵³

ZÁVĚR

Hlavní cíle předsednictví představují naplnění dohodnutých cílů EU a uplatnění jeho vlastních zájmů. K dosažení těchto cílů využívá předsednictví svých funkcí, mezi které patří především administrace činnosti Rady, příprava agendy, zastupování Rady a sjednávání dohod mezi členskými státy. Základní smlouvy EU přitom zakotvují pouze část pravomocí předsednictví a další z těchto pravomocí vycházejí z dokumentů nižšího řádu nebo z praxe.

Nejvýraznější roli sehrávalo předsednictví po dlouhou dobu v rámci zahraničněpolitického působení EU (EPS, SZBP), ale postupně získalo významné postavení i v oblasti ES a na obecné úrovni (Evropská rada).

Protože každé předsednictví musí usilovat především o zajištění a zvyšování efektivitu rozhodovacího procesu v EU a napomáhat tak naplňování cílů Unie, povaha jednotlivých předsednictví se od sebe zásadně neliší. Přesto mezi nimi existují určité rozdíly ve snaze o uplatnění národních zájmů, důrazu kladeném na jednotlivé funkce nebo počtu zvolených prioritních oblastí. Možnost předsednictví ovlivňovat dění v EU vychází především z jeho asymetrické kontroly nad vyjednávacími procedurami a nad informacemi. Mezi obecná omezení vlivu předsednictví naopak patří nedostatek jeho formalizovaných pravomocí, jeho omezené funkční období a dlouhodobě daná podoba agendy EU. Míra vlivu jednotlivých předsednictví závisí mj. na aktuálním složení zájmů uvnitř EU, souladem mezi cíli předsednictví a unijními normami a národním odborným zázemím předsednické země.

Poznámky

- ¹ Hayes-Renshaw–Wallace (1997): 136.
- ² Ačkoli se po svém založení základní instituce evropského integračního procesu nazývala Evropské hospodářské společenství (EHS) a později Evropské společenství (ES), pro zjednodušení hovoříme v celém textu pouze o EU.
- ³ Westlake (1995): 37. Toto ustanovení se zprvu vztahovalo pouze na dvě společenství založená Římskými smlouvami, tedy EHS a Euratom. Slučovací smlouvou z roku 1965 se šestiměsíční výkon předsednictví rozšířil i na Evropské společenství uhlí a oceli (ESUO).
- ⁴ Sherrington (2000): 42.
- ⁵ Kirchner (1992): 74.
- ⁶ Kirchner (1992): 77.
- ⁷ Elgström (2003): 4–7; Hayes-Renshaw–Wallace (1997): 139–150; Kirchner (1992): 79–82; Sherrington (2000): 41–45; Tallberg (2006); Westlake (1995): 45–47.
- ⁸ Hayes-Renshaw (1997): 140; viz též Elgström (2003): 5.
- ⁹ Sherrington (2000): 41.
- ¹⁰ Tallberg (2006): 13.
- ¹¹ Sherrington (2000): 41, 44; Tallberg (2006): 31–33, 38–39; Westlake (1995): 46.
- ¹² Kirchner (1992): 72; Tallberg (2006): 45–46.
- ¹³ Římské smlouvy se zabývaly pouze funkčním obdobím předsednictví.
- ¹⁴ Hayes-Renshaw–Wallace (1997): 137; Tallberg (2006): 47, 51, 55.
- ¹⁵ Hayes-Renshaw–Wallace (1997): 138–139; Tallberg (2006): 47, 51, 55; Westlake (1995): 38.

- ¹⁶ K formálnímu stvrzení této odpovědnosti došlo přijetím organizačních pravidel Evropské rady v roce 1977.
- ¹⁷ Hayes-Renshaw (1997): 137; Tallberg (2006): 48, 52.
- ¹⁸ Hayes-Renshaw–Wallace (1997): 136.
- ¹⁹ Elgström (2003): 5; Hayes-Renshaw–Wallace (1997): 141; Kirchner (1992): 79–80.
- ²⁰ Tallberg (2006): 45–46; Westlake (1995): 39. Právo vytvářet podstatnou agendu Společnosti však v té době měla pouze Evropská komise.
- ²¹ Hayes-Renshaw (1987): 137; Tallberg (2006): 49–51.
- ²² Elgström (2003): 6; Tallberg (2006): 84–85.
- ²³ Kirchner (1992): 80–81; Tallberg (2006): 85.
- ²⁴ Tallberg (2006): 86–87.
- ²⁵ Hayes-Renshaw–Wallace (1997): 136–137; Tallberg (2006): 67–70; Westlake (1995): 38.
- ²⁶ Hayes-Renshaw–Wallace (1997): 136; Tallberg (2006): 70–73; Westlake (1995): 38.
- ²⁷ Westlake (1995): 44.
- ²⁸ Tallberg (2006): 144–145.
- ²⁹ Tallberg (2006): 143–144, 145–146.
- ³⁰ Hayes-Renshaw–Wallace (1997): 149.
- ³¹ Elgström (2006): 6–7.
- ³² Hayes-Renshaw–Wallace (1997): 147; Tallberg (2006): 115.
- ³³ Hayes-Renshaw–Wallace (1997): 147; Kirchner (1992): 81; Tallberg (2006): 116–117.
- ³⁴ Elgström (2003): 11–12.
- ³⁵ Whitman (2006).
- ³⁶ Ojanen–Vuohula (2007); Pollak–Riekmann (2007).
- ³⁷ Elgström (2003): 8; Kirchner (1992): 104–109.
- ³⁸ Ojanen–Vuohula (2007); Pollak–Riekmann (2007)
- ³⁹ Elgström (2003): 193.
- ⁴⁰ Viz Velká Británie (2005); Rakousko (2006); Vanhanen (2006); Německo (2007); Portugalsko (2007).
- ⁴¹ Německo (2007).
- ⁴² Portugalsko (2007).
- ⁴³ Velká Británie (2005).
- ⁴⁴ Velká Británie (2005); Vanhanen (2006); Rakousko (2006).
- ⁴⁵ Kirchner (1992): 112; Tallberg (2006): 7, 82–83.
- ⁴⁶ Tallberg (2006): 29–31.
- ⁴⁷ Keohane (1984); Pollack (1997).
- ⁴⁸ Schimmelfennig (1999).
- ⁴⁹ Moravcsik (1998): 350–353; Stirk (1996): 207, 210; Urwin (1995): 224–227.
- ⁵⁰ Moravcsik (1998): 441, 448.
- ⁵¹ Pollack (1997); Beach (2004).
- ⁵² Karlas (2005).
- ⁵³ Friis–Murphy (2000).

Literatura

Dokumenty:

- Německo (2007): Europe – succeeding together: Presidency Programme, 1 January to 30 June 2007, www.eu2007.de/includes/Downloads/Praesidentschaftsprogramm/EU_Presidency_Programme_final.pdf.
- Portugalsko (2007): The Portuguese Presidency: In Brief, www.euractiv.com/en/future-eu/portuguese-presidency-brief/article-164954.
- Rakousko (2006): The Austrian EU Presidency 2006, www.delegazionepse.it/allegatidef/austria8404.pdf.
- Vanhanen, Matti (2006): Prime Minister Matti Vanhanen's address to Parliament on 21 June 2006 on Finland's EU Presidency, www.eu2006.fi/news_and_documents/speeches/press/en_GB/1150877429794/.
- Velká Británie (2005): UK Presidency Priorities as set out by the UK Prime Minister to the European Parliament – 23 June 2005, www.eu2005.gov.uk/servlet/Front?pagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&c=Page&cid=1119518580438.

Další zdroje:

- Beach, Derek (2004): The unseen hand in treaty reform negotiations: the role and influence of the Council Secretariat. *Journal of European Public Policy*, Vol. 11 (2004), No. 3, s. 408–439.
- Elgström, Ole (ed.) (2003): *European Union Council Presidencies. A Comparative Analysis*. London: Routledge, 2003.
- Friis, Lykke–Murphy, Anna (2000): *Negotiating in a Time Crisis: The EU's Response to the Military Conflict in Kosovo*. EUI Working Paper, No. 2000/2. Florence: European University Institute, 2000.
- Hayes-Renshaw, Fiona–Wallace, Helen (1997): *The Council of Ministers*. Basingstoke: Palgrave, 1997.
- Karlas, Jan (2005): The ESDP Building Process and Conflict Prevention: Intergovernmental Policy-Making and Institutional Expertise. *Journal of International Relations and Development*, Vol. 8 (2005), No. 2, s. 164–191.
- Keohane, Robert O. (1984): *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1984.
- Kirchner, Emil (1992): *Decision making in the European Community: the Council Presidency and European integration*. Manchester: Manchester University Press, 1992.
- Moravcsik, Andrew (1998): *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca: Cornell University Press, 1998.
- Ojanen, Hanna–Vuohula, Eero (2007): The Finnish Presidency: Efficiency Before Eloquence? *Journal of Common Market Studies*, Vol. 45 (2007), zvláštní číslo, s. 17–24.
- Pollack, Mark A. (1997): Delegation, Agency, and Agenda Setting in the European Community. *International Organization*, Vol. 51 (1997), No. 1, s. 99–134.
- Pollak, Johannes–Riekmann, Sonja Puntcher (2007): The Austrian Presidency: Pragmatic Management. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 45 (2007), zvláštní číslo, s. 7–16.

- Schimmelfennig, Frank (1999): *The Double Puzzle of EU Enlargement*. ARENA Working Papers (99/15), www.arena.uio.no/publications/wp99_15.htm.
- Sherrington, Philippa (2000): *The Council of Ministers*. London: Pinter, 2000.
- Stirk, Peter (1996): *A History of European Integration since 1914*. London: Pinter, 1996.
- Tallberg, Jonas (2006): *Leadership and Negotiation in the European Union: The Power of the Presidency*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- Urwin, Derek W. (1995): *The Community of Europe: A History of European Integration since 1945*. London: Longman, 1995.
- Westlake, Martin (1995): *The Council of the European Union*. London: Cartermill Publishing, 1995.
- Whitman, Richard (2006): The UK Presidency: In the Hot Seat. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44, zvláštní číslo, s. 57–62.

Institucionální otázky

Mats Braun

Pro agendu českého předsednictví v oblasti institucionálních otázek Evropské unie (EU) je klíčové, jak dopadne ratifikační proces Lisabonské smlouvy (LS). Pokud bude smlouva ratifikována během roku 2008 ve všech členských státech, bude české předsednictví prvním s institucionálním uspořádáním podle nové smlouvy. Pokud by však jeden nebo více členských států smlouvu odmítlo, muselo by české předsednictví řešit otázku, jak pokračovat dál. Nelze ani vyloučit možnost, že ratifikační proces LS ještě na začátku roku 2009 hotový nebude.

Politické strany zastoupené v Poslanecké sněmovně ČR a další politické subjekty země mají odlišné preference, co se týče ideálního uspořádání evropských institucí. Přes tyto rozdíly považují skoro všichni LS za přijatelnou. Proto je její rychlá a bezproblémová ratifikace v zájmu ČR. Zejména protože mezi ostatními členskými státy převládá názor, že reformy jsou nutné, a proto není k pokračování podle smlouvy z Nice žádná možná alternativa. Tlak z EU bude na to, aby buď byla ratifikována LS, nebo aby se co nejdříve našlo jiné řešení.

AGENDA EVROPSKÉ UNIE

Na konečné verzi LS se shodly hlavy vlád a států EU na lisabonském summitu v říjnu 2007 a smlouva byla v Lisabonu podepsána 13. prosince 2007. Mezivládní konference, která byla zahájena podle rozhodnutí Evropské rady

v červnu 2007, splnila svůj mandát s odsouhlasením smlouvy. Mezivládní konference měla za úkol vypracovat novou smlouvu podle mandátu Evropské rady a měla nejpозději do konce roku 2007 předložit návrh smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství.¹ Cílem je, aby byl dostatek času na ratifikaci výsledné smlouvy před volbami do Evropského parlamentu v roce 2009.² Celá řada vysokých politických představitelů se domnívá, že smlouva by mohla vstoupit v platnost od jara 2009.³

Proces ratifikace LS bude určovat agendu EU v oblasti jejich institucionálních reforem během prvního pololetí roku 2009. V této chvíli (prosinec 2007) nelze předvídat výsledek ratifikačního procesu v členských státech. Zatím ani není jasné, ve kterých zemích bude smlouva předmětem referenda. Pouze v Irsku je referendum podle ústavy nutností, ale spekuluje se o tom, že např. ve Velké Británii by mohlo dojít podle požadavku opozice k referendu, a to přesto, že je premiér Gordon Brown proti.⁴

Přes nejasnosti týkající se ratifikace LS lze vymezit **tři scénáře**, které by mohly určit agendu během českého předsednictví v Radě EU. **První scénář** vychází z toho, že ratifikační proces bude probíhat bez komplikací. To znamená, že **na začátku roku 2009 bude ukončen**. Podstatné je, že smlouva bude přijata v každém členském státě. Tím pádem by LS mohla vstoupit v platnost již od počátku roku 2009. V tomto případě by se české předsednictví nemuselo zabývat otázkami institucionálních reforem skoro vůbec. Protože LS odloží omezení počtu členů Komise do roku 2014,⁵ znamenalo by to navíc, že proces jmenování nové Komise se ve srovnání s existující smlouvou z Nice zjednoduší. Z přílohy smlouvy z Nice totiž vyplývá, že nejpозději v listopadu 2009, kdy se má nová Komise ujmout funkce, musí být počet jejích členů nižší než počet členských států.⁶ Na druhou stranu ČR bude muset v takovém případě vést jednání o jmenování prvního předsedy Evropské rady i o kandidátovi na novou pozici Vysokého představitele EU pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku.

Tato otázka však souvisí s tím, kdy se mají tyto vysocí představitelé ujmout funkce. Nelze zcela vyloučit, že by nominační proces mohl proběhnout již za francouzského předsednictví. V tomto případě by české předsednictví muselo vyřešit otázku, jakou roli má mít předseda vlády předsedající země, když již nebude předsedat Evropské radě.⁷ Pravděpodobnější varianta však je, že i kdyby vstoupila LS v platnost již na začátku 2009, byli by zvoleni vysocí představitelé až po volbách do Evropského parlamentu. Protože má být před-

sedá komise podle LS nominován takovým způsobem, který by reflektoval politickou většinu parlamentu. Lze předpokládat, že volba předsedy Evropské rady proběhne až po volbách do Evropského parlamentu. Předsedové by tudíž nebyli ze stejné politické skupiny. Aby mohl být jmenován vysoký představitel EU pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, je nutný souhlas předsedy Komise.⁸ Znamená to tedy, že by se české předsednictví mělo připravit na to, že bude muset vést jednání nejen o nominačnímu návrhu kandidáta na předsedu Komise (na Evropské radě v červnu 2009), ale i na stálého předsedu Evropské rady, Vysokého představitele EU pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku. Dále bude ČR muset v případě ratifikace LS uvést tuto smlouvu v platnost. Předsedající země může mít vliv na implementaci smlouvy v praxi.⁹ **Druhý scénář předpokládá zpoždění ratifikačního procesu.** V tomto případě lze považovat za pravděpodobnou podobnou agendu jako u prvního scénáře. LS může vstoupit v platnost i během českého předsednictví po ratifikaci všemi členy.¹⁰ Na časovém harmonogramu by záleželo, zda bude české předsednictví muset jednat o nominaci stálého předsedy Evropské rady či nikoli. Podstatné je, že pokud by ratifikace LS byla ještě možná, ČR by nemusela začít předjednat nový smluvní základ EU. České předsednictví by však muselo najít konsenzus v Radě v otázce snížení počtu členů Komise.

Třetí scénář vychází z toho, že jeden nebo více států již během roku 2008 LS odmítne. Již na počátku českého předsednictví bude evidentní, že nelze počítat s ratifikací LS. V tomto případě by připadl ČR úkol určit, jak postupovat v otázce institucionální reformy dále. Lze předpokládat, že by v EU vznikl tlak, aby české předsednictví učinilo první krok k řešení situace. Podobně jako při druhém scénáři by to vyžádalo řešení ohledně počtu členů Komise. České předsednictví by pravděpodobně muselo zahájit alespoň orientační kolo jednání, i když by nutně nemuselo vyjednávat mandát pro další mezivládní konferenci. Skutečnost, že Evropská rada již při schválení smlouvy z Nice v roce 2000 považovala další revizi smluv EU za nutnou, svědčí o tom, že otázka je považována za velmi zásadní. V deklaraci 23 ke smlouvě z Nice vyplývá, že by mimo jiné měla být řešena jak otázka role parlamentů členských států, tak otázka rozdělení pravomocí.¹¹

V případě, že se ratifikační proces LS nepodaří, lze očekávat velký tlak EU na předsedající zemi, aby našla takové řešení, jehož výsledkem by bylo rychlé schválení nové verze smlouvy v členských státech. Více evropských politiků¹² o větší účasti občanů na vytváření nové smlouvy totiž již s vypracováním LS ztroskotala. Cíl Ústavní smlouvy byl spjatý s procesem jejího

vytvoření. V Laekenské deklaraci hlavy vlád EU prezentovaly společnou vizi o tom, že nová smlouva EU by měla vést k efektivnějšímu a transparentnějšímu fungování Unie. Během procesu (zejména během Konventu) měla probíhat debata o budoucnosti EU nejen mezi politickou elitou členských států, ale i s jejich občany. S odmítnutím Ústavní smlouvy a vypracováním LS se EU vrátila ke starému modelu mezivládních konferencí.¹³ V případě neúspěchu LS bude proto nutné smlouvu rychle přepracovat a najít kompromis. Nejpodstatnější body LS by se však přesto musely nějakým způsobem promítnout i do nové smlouvy. Z tohoto důvodu je nutné se podívat na ty důležitější reformy, které obsahuje LS, zejména na ty, které jsou v členských zemích kontroverzní.

Na Evropské radě v červnu 2007 způsobila problémy zejména otázka nového systému hlasování v Radě.¹⁴ Během setkání Evropské rady Polsko ostře vystoupilo proti novým pravidlům hlasování v Radě, a právě kvůli odporu Polska platí pravidla částečně až od roku 2014 a úplně od roku 2017. Z tohoto důvodu nelze vyloučit, že právě tento bod bude kontroverzní v případě, že bude nutné opět vyjednávat novou smlouvu. Lze očekávat, že zejména větší středně velké země (Polsko a Španělsko) by mohly mít zájem o opětovné vyjednávání o hlasovacím systému. Španělská Lidová strana kritizovala vládu za to, že nebojovala spolu s Polskem za systém hlasování ze smlouvy z Nice.¹⁵ Ani změna vlády v Polsku nemusí nutně ovlivnit jeho pozici v této otázce. Občanská platforma, která zvítězila ve volbách v říjnu 2007, podporovala totiž návrh hlasovacího systému vlády Jaroslawa Kaczyńského, pouze socialisté měli opačný názor.¹⁶

Případná ratifikace LS by znamenala zavedení kvalifikovaného hlasování ve zhruba 50 nových oblastech (zejména udílení azylu, imigrace, policejní spolupráce a správní spolupráce),¹⁷ a nelze vyloučit nové jednání o některých otázkách. Například jsou často kritizovány změny regulace otázek třetího pilíře (v této studii jsou diskutovány v kapitole o vnitřních věcech a spravedlnosti).¹⁸

Pokud by muselo jednání začít znovu, nelze vyloučit ani diskusi o zavedení funkce předsedy Evropské rady¹⁹ a o funkci Vysokého představitele EU pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku.²⁰ Některé země (zejména Nizozemsko) chtěly jít dále v otázce žluté nebo oranžové karty²¹ a chtěly, aby parlamenty členských zemí měly skutečnou možnost vetovat návrhy, jež nejsou v souladu s principem subsidiarity.²² Listina lidských práv není součástí textu nové smlouvy, jak tomu bylo v Ústavní smlouvě, ale jedná se spíše o méně

podstatnou změnu, protože smlouva na listinu odkazuje.²³ Nicméně otázka vyvolala diskusi, a zejména výjimka Velké Británie může vést k tomu, že nejméně jeden stát bude považovat za nutné otázku znovu projednat.

ČESKÉ ZÁJMY

Konsenzuální zájmy

Všichni aktéři si přejí **efektivní a transparentní** fungování evropských institucí.²⁴ Znamená to, že je v zájmu ČR vyhybat se dlouhým a ostrým konfliktům o **jmenování vysokých činitelů EU**, které by mohly přinejmenším na určitou dobu ochromit fungování EU. Z tohoto důvodu je tedy i v zájmu ČR, aby bylo jasné, jaké smlouvy platí během předsednictví.²⁵ Všichni aktéři by se také shodli na tom, že EU by měla být **otevřenější a demokratičtější**. Liší se však v tom, jak tohoto cíle dosáhnout. Například zatímco někteří aktéři vnímají LS jako krok k větší otevřenosti a demokracii, jiní to považují za krok k zefektivnění fungování evropských institucí na úkor demokracie.²⁶ Všichni by ale uvítali vytvoření **institučního základu pro roli parlamentů** členských zemí v rozhodovacím procesu EU, který by jim dal větší pravomoci než ty, jež obsahuje LS.²⁷ Podle vlády by parlamenty členských zemí měly mít právo na řádný přezkum legislativních návrhů Komise včetně možnosti odmítnout návrhy, které nejsou v souladu s principem subsidiarity.²⁸ I opoziční strany (ČSSD a KSČM) považují institucionalizaci role parlamentů členských zemí za jeden z možných způsobů jak snížit demokratický deficit EU.²⁹ Nutné je však zmínit, že i když se strany shodnou na obecné úrovni, mají různé preference týkající se toho, kam až by mohly být pravomoci parlamentů členských zemí rozšířeny. Představitelé ČSSD se např. domnívají, že i nadále by mělo záležet na jednotlivých členských státech, do jaké míry připojit parlament.³⁰

Částečně konsenzuální zájmy

I když politické strany Poslanecké sněmovny ČR prosazovaly při jednání o nové smlouvě EU velmi odlišné preference, vyjadřovali po schválení **LS** podporu její **ratifikace** v ČR všichni s výjimkou KSČM a prezidenta Klause.³¹ Například i Českomoravská konfederace odborových svazů se vyjádřila ve prospěch ratifikace původní Ústavní smlouvy, protože by měla vést k demokratičtější EU. Konfederace považovala za klíčové zejména to,

aby smlouva obsahovala Listinu základních práv.³² Svaz průmyslu a dopravy také podporuje reformu unijních institucí s tím, že tato reforma umožní EU udržet konkurenceschopnost vůči jiným ekonomikám.³³

Pokud se týče časového hlediska, lze také najít jistý konsenzus v tom, že LS by měla být **ratifikována před zahájením českého předsednictví** Rady. I v otázce, jakým způsobem by měla ČR o LS rozhodovat, platí téměř konsenzus. I když všechny strany se shodly na tom, že o Ústavní smlouvě by občané měli rozhodovat v referendu, podporovali návrh KSČM o referendu k LS v Poslanecké sněmovně pouze poslanci této strany, tři poslanci ODS a tři sociální demokraté.³⁴ Premiér Mirek Topolánek odůvodnil to, proč chce, aby **rozhodoval Parlament ČR**, tím, že si nepřeje, aby se ČR posunula mimo hlavní proud v Unii.³⁵ Strach z nejasností týkající se smluv EU během českého předsednictví může být jedním z důvodů, proč všechny strany sněmovny s výjimkou KSČM chtějí, aby o LS rozhodl parlament.³⁶

Vláda a opozice ve sněmovně se také shodují v tom, že ve skutečnosti je **neformální jednání v Radě daleko důležitější než formulování jejího hlasovacího systému**.³⁷ Prezident Klaus má však v této otázce odlišný názor a trvá na tom, že hlasovací mechanismus je důležitý, neboť rozhoduje o tom, zda může být ČR v Unii přehlasována.³⁸

Další důležité zájmy

Zejména prezident, ODS a KSČM kladou důraz na to, že institucionální reformy **nesmějí zhoršit postavení ani rozhodovací a hlasovací váhu ČR** ve srovnání se stávajícím stavem.³⁹ Tento názor obhájí formálně i vláda,⁴⁰ zástupci Strany zelených a KDU-ČSL však zdůrazňují, že je mnohem důležitější budovat aliance s ostatními členskými státy,⁴¹ anebo považují prohloubení integračního procesu za důležitější než hájení pozice ČR za každou cenu. Opoziční ČSSD má blízko k pozici Strany zelených a KDU-ČSL a domnívá se, že komise hájí především zájmy zemí střední a menší velikosti.⁴²

V otázce, jak rychle je nutné zreformovat EU, najdeme podobné rozdělení. Zejména prezident a ODS jsou názoru, že **EU nutně nepotřebuje reformu institucí** pro to, aby mohla dále fungovat. ČSSD, KDU-ČSL a Strana zelených ji však naopak považují za velice důležitou. ODS nicméně začala obhajovat rychlé řešení otázky nové smlouvy poté, co německé předsednictví navrhlo, aby krátká mezivládní konference rozhodla o budoucnosti Ústavní smlouvy.⁴³ Je evidentní, že představitelé strany vzali v potaz, že otázka by mohla být vyřešena do roku 2009. Pozice ODS byla zřejmě i ze stanoviska

vlády. Na jaře 2007 vyjádřila názor, že souhlasí se snahou vytvořit nový smluvní základ, i když EU není v krizi.⁴⁴

Tři politické strany (ČSSD, KDU-ČSL, Strana zelených) obecně obhajují **prohloubení integračního procesu**. Tyto strany také původně chtěly, aby nová smlouva vycházela z Ústavní smlouvy (ODS žádala úplně nový text).⁴⁵ Zejména Strana zelených považuje za důležité, aby EU měla v budoucnosti **ústavu**.⁴⁶ KDU-ČSL chce, aby se EU v budoucí smlouvě přihlásila ke svým křesťanským kořenům.⁴⁷ ODS a prezident Klaus se na druhou stranu brání používání pojmu „ústava“, a nechtějí, aby dokument obsahoval atributy evropské státnosti.⁴⁸ KSČM, Strana zelených a ČSSD jsou v zásadě pro silnější **Evropský parlament**. Tyto strany považují posilování Evropského parlamentu za možný způsob odstranění demokratického deficitu EU. Jejich názory jsou však i tak velmi odlišné. Strana zelených je jednoznačně pro rozšíření pravomocí parlamentu a věří, že v delším časovém horizontu by toto rozšíření mohlo vést k vytvoření evropského *demos*,⁴⁹ KSČM míní, že hlavní problém demokratičnosti EU spočívá v nedostatečné kontrole nad Evropskou komisí. Z tohoto důvodu chce, aby měl parlament větší váhu ve vztahu ke Komisi, nikoli však na úkor národních států.⁵⁰ KSČM je tedy v jistém smyslu i proti posilování Evropského parlamentu. ČSSD chce, aby byl demokratický deficit EU odstraněn pomocí častěji využívaného **postupu spolurozhodování**. Rozšíření pravomocí proto potřebné není.⁵¹ Prezident a ODS mají úplně opačný názor. Považují členské státy za jedinou garanci demokratické EU, a z tohoto důvodu nesouhlasí s tím, že by měl Evropský parlament spolurozhodovat ve větším počtu otázek. To je také důvod, proč si prezident Klaus myslí, že LS může vést k zefektivnění fungování evropských institucí, ale zároveň ke zvýšení demokratického deficitu Unie.⁵²

NÁVRH PRIORIT ČESKÉHO PŘEDSEDNICTVÍ

Klíčové priority

Efektivní fungování EU považují všichni aktéři za klíčové. Z tohoto důvodu je jasné, že ČR by měla mít zájem řešit i otázky **institucionálních reforem EU**. Uvnitř EU existuje tlak dané otázky řešit již před rokem 2009. Cílem je, aby **LS mohla vstoupit v platnost již na počátku roku 2009**. Tento cíl sdílí většina aktérů v ČR (kromě prezidenta a KSČM) i EU. Pokud by se tento cíl realizoval, mělo by být prioritou to, aby **LS mohla vstoupit v platnost bez**

obtíží. České předsednictví má i možnost ovlivnit zavádění nové smlouvy do praxe a mělo by pro ně být prioritní, aby např. koordinace mezi předsedy Evropské rady a předsedajícím státem probíhala bez komplikací. V případě, že by předsednictví proběhlo podle nové smlouvy bez zvoleného stálého předsedy Evropské rady, mělo by být prioritou, aby z tohoto hlediska předsednictví proběhlo podle stávajícího systému. Může se také stát, že smlouva vstoupí v platnost za českého předsednictví. V tomto případě bude obzvlášť důležité pro ČR dobře zvládnout přechod k LS.

České předsednictví by však mělo počítat i s možností, že se první scénář neuskuteční. V tomto případě by mělo být **prioritou nalézt řešení co nejdříve**, protože není v zájmu ani ČR, ani EU, aby byla Unie delší dobu neakceschopná. V případě, že by se uskutečnil druhý scénář (zdržení ratifikace), prioritou by mělo být **dokončit ratifikaci LS** co nejdříve.⁵³ Pokud by nastal třetí scénář (neschválení LS v některém členském státě), mělo by přesto zůstat prioritou **zachránění podstaty LS**. Úplně nová smlouva v zájmu ČR není, protože LS představuje kompromis, který jsou všichni čeští aktéři kromě prezidenta a KSČM ochotni přijmout, i když jinak mají dost odlišné preference. Zároveň je v zájmu EU, aby byla nová smlouva co nejdříve ratifikována.

Nezávisle na tom, jaký scénář se nakonec uskuteční, mají ČR a EU společný zájem, aby **volby vysokých činitelů EU, které jsou naplánovány na rok 2009, proběhly hladce**. Prioritou českého předsednictví by tedy mělo být i úspěšné zvládnutí role zprostředkovatele při nominování kandidátů do těchto funkcí. Tato priorita je důležitá i z toho důvodu, že úspěšné volby mohou přispět k pozitivnímu hodnocení předsednictví v ostatních členských státech EU.

Druhotné priority – agenda EU

Hlavní prioritou EU je, aby byla LS ratifikována. Pokud LS ratifikována nebude, je prioritou EU, aby bylo zachováno co nejvíce z jejího obsahu. Pokud by namísto vstupu LS v platnost došlo k opětovnému jednání o institucionální reformě, existují i dva případy, kde by agenda EU mohla žádat, aby reformní proces postupoval rychleji než kompromis obsažený v LS. LS odloží jak **reformu hlasovacího systému Rady**, tak otázku **snížení počtu členů komise** do budoucnosti. V obou případech by prioritou měla být rychlejší aplikace reformy.

Při jednání o LS bylo hlavně Polsko proti **reformě hlasovacího systému Rady**, která by znamenala zavedení systému hlasování kvalifikované většiny

s dvojitou většinou v Radě. I vláda ČR se vyjádřila před zahájením červnového summitu EU proti této reformě a zejména i španělská opozice měla podobné stanovisko. Kompromis LS, podle něhož nový systém vstoupí plně v platnost teprve v roce 2017, nemusí být pro většinu členských států EU ideálním řešením. Pro české aktéry však zrychlení reformy není prioritou a z toho vyplývá, že prioritou předsednictví by mělo být zachování kompromisu z LS (viz níže).

Zadruhé smlouva z Nice počítala se snížením počtu členů Komise již v roce 2009, aby mohla být nová Komise ve stejném roce zvolena s nižším počtem členů. Tato reforma byla považována za podmínku pro efektivní fungování EU po rozšíření. Z tohoto důvodu by bylo logické, aby se reforma uskutečnila již během českého předsednictví. Pokud by LS byla odmítnuta, může být na české předsednictví vyvíjen tlak ze strany některých dalších členských států, aby rychleji implementovalo tyto reformy. I zde platí, že tato reforma není v zájmu českých aktérů, a z toho vyplývá, že prioritou předsednictví by mělo být zachování kompromisu z LS (viz níže).

Druhotné priority – české zájmy

V České republice není konsenzus v tom, jakým směrem by se EU měla rozvíjet. Hlavní rozdíl je mezi těmi, kteří chtějí prohlubování evropské integrace a evropskou ústavu, jež jde dál než LS (zejména Strana zelených), a těmi, kteří naopak obhajují volnější přístup k integraci (ODS, prezident). Z tohoto důvodu je obtížné najít takové podoby návrhů reformem evropských institucí, jež by byly zakotveny u všech domácích aktérů a jež by nevycházely z kompromisu na evropské úrovni. V ČR je hlavně možné najít shodu o implementaci toho, co již bylo vyjednáno s jinými členy Unie, jako např. LS. Z toho vyplývá, že částečný konsenzus v ČR je totožný s cílem EU. Pokud to bude možné, ČR by proto měla obhájit kompromis LS (viz výše).

Lze však najít několik výjimek. ČR by měla mít následující prioritu: **dávat parlamentům členských zemí větší institucionalizované pravomoci**, než jaké garantuje LS. V případě nového jednání o smluvním základu EU by ČR v této otázce mohla najít podporu např. ze strany Nizozemska. Dále lze najít různé názory na to, zda je v zájmu ČR prosazovat systém **dvojitě většiny v Radě** nebo nikoli. Skoro všichni aktéři se ale shodují, že nezáleží tolik na formálním systému hlasování, protože neformální dohodování je považováno za daleko důležitější. Na základě toho, že není konsenzus o tom, že by byl systém dvojitě většiny (z LS) v zájmu ČR, **ČR by neměla mít snahu**

otázku rychle řešit. Zadrhé ani otázka **snížení počtu členů Komise** nepatří mezi priority českých aktérů. Většina aktérů považuje reformu za nutnou, ale nikoli žádoucí. Kompromis v LS má výhodu, že odloží implementaci do roku 2014. Pokud by však LS byla odmítnuta, musí být otázka řešena během prvního pololetí 2009, jak to vyplývá ze smlouvy z Nice. Tudíž by mohl vzniknout ze strany některých členských zemí tlak na to, aby byl počet členů Komise snížen rychleji než podle kompromisu z LS. Prioritou ČR by však opačně mělo být, aby Komise složená z 26 členů byla udržena co nejdéle.

ZHODNOCENÍ VLÁDNÍCH CÍLŮ PŘEDSEDNICTVÍ

„Zvláště důležité“ cíle

Ve vládním dokumentu je zmíněno, že je důležité, že české předsednictví může být prvním, které bude pracovat v novém institucionálním uspořádání, vyplývajícím z LS. Je zmíněna i možnost, že by smlouva mohla být odmítnuta během ratifikačního procesu a že v tomto případě by české předsednictví muselo nastalou situaci řešit. Jaké jsou další cíle české vlády v této oblasti, vládní dokument však neuvádí. Protože si všichni čeští aktéři přejí efektivní a transparentní fungování evropských institucí a implementace LS bude na agendě EU v době českého předsednictví a protože i vládní dokument tuto skutečnost reflektuje, lze tvrdit, že hladké **vstoupení LS v platnost** lze považovat za podmínku úspěšného předsednictví.

Na obecné úrovni lze tvrdit, že vláda počítá s podobnými scénáři, jaké jsou prezentovány v této analýze, v dokumentu však vůbec rozebrány nejsou.

„Méně důležité“ cíle

S ohledem na to, že v aktuální verzi vládního dokumentu⁵⁴ oblast institucionálních reforem není zmíněna jako prioritní oblast, jak to bylo ve verzi dřívější, nelze mluvit o tom, že by existovaly zájmy vlády v oblasti, jež by nevyplývaly z této analýzy.

„Chybějící“ cíle

Soudíme-li podle vládního dokumentu, nepovažuje ČR institucionální otázku za prioritní oblast českého předsednictví Rady EU.⁵⁵ Cílem vlády by však mělo být, **aby byla LS urychleně implementována během českého předsednictví.** Právě tento bod dává i ČR jisté možnosti ovlivnit budouc-

nost EU, protože může být prvním státem, který předsedá Radě EU podle nové smlouvy. Dalším cílem by mělo být, aby předsednictví úspěšně zvládlo roli zprostředkovatele při **volbách vysokých činitelů, které jsou naplánovány na rok 2009.** Vláda by však měla počítat i s možností, že LS bude odmítnuta během roku 2008 nebo během českého předsednictví. V tomto případě by předsednictví muselo najít pragmatický přístup, protože by muselo vážit mezi zájmy ČR a rolí zprostředkovatele. Protože LS je přijatelná pro všechny politické strany Poslanecké sněmovny s výjimkou KSČM, předsednictví by se mohlo snažit zachránit **co nejvíce z obsahu LS.** Není v zájmu ČR opět zahájit jednání o obsahu této smlouvy, protože preference aktérů jsou příliš odlišné, a zároveň existuje téměř shoda o přijatelnosti LS.

ZÁVĚR

Pokud by se naplnil první scénář, který byl prezentován výše, tj. že LS bude platit již od začátku roku 2009, ČR nebude mít důvod se nadměrně angažovat během svého předsednictví v oblasti reformy evropských institucí. Předsednictví by se tak mohlo soustředit na jednání o jmenování předsedy Komise, kandidátů na novou funkci předsedy Evropské rady a Vysokého představitele EU pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku a na implementaci nové smlouvy.

Česká republika by však neměla spoléhat na to, že LS bude ratifikována podle plánu. Podle druhého scénáře nebude na začátku roku 2009 jasné, jestli bude smlouva ratifikována nebo nikoli. Ani v případě druhého scénáře by se české předsednictví nemuselo reformou institucí EU zabývat s výjimkou otázky snížení počtu členů Evropské komise. Prioritou ČR v tomto případě by mělo být, aby ratifikační proces LS probíhal dál.

Třetí, nejkomplicovanější scénář představuje situaci, kdy jeden nebo více států EU již před prvním pololetím 2009 smlouvu odmítnou. V tomto případě by ČR musela nejen vést složitá jednání o snížení počtu členů Evropské komise, ale zároveň by měla iniciovat řešení této situace. V ČR je sice shoda v tom, že evropské instituce by měly fungovat efektivně a transparentně, není však konsenzus o dalším směru vývoje Unie. Protože Lisabonská smlouva je přijatelná skoro pro všechny aktéry české politické scény, lze doporučit, aby se vláda snažila obhájit co nejvíce z jejího obsahu, a to i kdyby byla smlouva odmítnuta v jednom nebo více členských státech.

Poznámky

- ¹ Rada EU (2007a).
² Rada EU (2007b).
³ Například Merkelová. Viz Česká tisková kancelář (2007a).
⁴ Viz např. BBC (2007).
⁵ Evropská unie (2007).
⁶ Evropská unie (2001).
⁷ Haenel (2007).
⁸ Fondation Robert Schuman (2007), srov. i např. Centre for European Politics (2008).
⁹ Malmström (2007), Vondra (2007a).
¹⁰ Pokud LS nemůže vstoupit v platnost 1. 1. 2009, vstoupí v platnost první den měsíce následujícího po ratifikaci posledního členského státu ENPA (2007).
¹¹ Evropská unie (2001), pro tuto interpretaci srov. Fossum–Menéndez (2005)
¹² Prezentována v Laekenské deklaraci.
¹³ Srov. Moravcsik (2007).
¹⁴ Podle LS se bude hlasovat novým systémem kvalifikované většiny s dvojitou většinou v Radě. Od 1. 11. 2014 je kvalifikovaná většina vymezena jako nejméně 55 % členů Rady, tvořených nejméně patnácti z nich a zastupujících členské státy, které představují nejméně 65 % obyvatelstva Unie. EU (2007c).
¹⁵ EU 25-27 Watch (2007): 73.
¹⁶ EU 25-27 Watch (2007): 59.
¹⁷ Fondation Robert Schuman (2007).
¹⁸ Srov. Majone (2007).
¹⁹ Předseda má být zvolen na dva a půl roku a má předsedat jednání Evropské rady.
²⁰ I když v LS název ministr zahraničních věcí už nefiguruje, jedná se o stejnou funkci.
²¹ Původně se mluvilo o principu červené karty, který by znamenal, že parlamenty členských zemí by mohly zastavit legislativní proces. Podle LS mají parlamenty možnost kontrolovat používání principu subsidiarity, ale jejich připomínky nejsou závazné. Občas je tento kontrolní mechanismus nazýván principem oranžové karty, protože přes podobnost s obdobným mechanismem Ústavní smlouvy nazývaným jako princip žluté karty znamená určitý posun.
²² EU 25-27 Watch (2007): 58. Podle LS získávají parlamenty členských zemí možnost kontrolovat používání principu subsidiarity. Stačí třetina jejich hlasů, aby návrh musel být přezkoumán. Parlamenty však nemohou vetovat návrh EU (2007c).
²³ Srov. Peers (2007).
²⁴ Rozhovor s Janem Prokešem, poradcem stínového ministra zahraničních věcí za ČSSD Lubomíra Zaorálka, 18. 10. 2007; rozhovor s Davidem Mackem, místopředsedou KDU-ČSL, 24. 10. 2007; rozhovor s Jiřím Dolejšem, místopředsedou KSČM, 9. 10. 2007; rozhovor s Luděkem Seřizem, senátorem za ODS a předsedou Výboru pro záležitosti EU Senátu ČR, 23. 10. 2007; rozhovor s Ondřejem Liškou, místopředsedou Strany zelených, 11. 10. 2007.
²⁵ Srov. komentář A. Vondry, viz Česká tisková kancelář (2007e).
²⁶ Zejména Klaus, viz např. BBC (2007b).

- ²⁷ Rozhovor s Janem Prokešem, 18. 10. 2007; rozhovor s Davidem Mackem, 24. 10. 2007; rozhovor s Jiřím Dolejšem, 9. 10. 2007; rozhovor s Luděkem Seřizem, 23. 10. 2007; rozhovor s Ondřejem Liškou, 11. 10. 2007.
²⁸ Rozhovor s představitelem Úřadu vlády ČR, 17. 10. 2007; vláda ČR (2007).
²⁹ Rozhovor s Janem Prokešem, 18. 10. 2007; rozhovor s Jiřím Dolejšem, 9. 10. 2007.
³⁰ Rozhovor s Janem Prokešem, 18. 10. 2007.
³¹ Klaus (2007c), Randsdorf (2007). Proti ratifikaci LS vystupuje i část ODS, např. senátor Jaroslav Kubera. Vedení strany však ratifikaci podpořilo. Sjezd ODS rozhodl, že smlouvu dá přezkoumat Ústavnímu soudu. Viz *Lidové noviny*, 22. 10. 2007, ODS (2007).
³² Českomoravská konfederace odborových svazů (2005).
³³ Míl (2005).
³⁴ Česká tisková kancelář (2007c).
³⁵ Česká tisková kancelář (2007d).
³⁶ Česká tisková agentura (2007c).
³⁷ Rozhovor s představitelem Úřadu vlády ČR, 17. 10. 2007.
³⁸ Klaus (2007a), Klaus (2007b).
³⁹ ODS (2004), rozhovor s Jiřím Dolejšem, 9. 10. 2007, Klaus (2007b).
⁴⁰ Vláda ČR (2007).
⁴¹ Rozhovor s Davidem Mackem, 24. 10. 2007; rozhovor s Ondřejem Liškou, 11. 10. 2007.
⁴² ČSSD (2005): s. 23.
⁴³ Krátce potom schválila vláda dokument „POZICE VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY V RÁMCI JEDNÁNÍ O INSTITUCIONÁLNÍ REFORMĚ EVROPSKÉ UNIE“, vláda ČR (2007).
⁴⁴ Vláda ČR (2007).
⁴⁵ Viz např. Česká tisková kancelář (2007f).
⁴⁶ Rozhovor s Ondřejem Liškou, 11. 10. 2007.
⁴⁷ KDU-ČSL (2006), rozhovor s Davidem Mackem, 24. 10. 2007.
⁴⁸ ODS (2004b), Klaus (2007b).
⁴⁹ Strana zelených (2006); rozhovor s Ondřejem Liškou, 11. 10. 2007.
⁵⁰ KSČM (2004); rozhovor s Jiřím Dolejšem, 9. 10. 2007.
⁵¹ Rozhovor s Janem Prokešem, 18. 10. 2007.
⁵² Klaus (2007d).
⁵³ Je také důležité, aby bylo jasné, jaká pravidla platí. Jedna možnost, jak to zaručit, je návrh ČR a Švédska, že LS vstoupí v platnost hned po ratifikaci posledním členským státem, Česká tisková agentura (2007e).
⁵⁴ Viz úvod této publikace.
⁵⁵ Vláda ČR (2007b).

Seznam literatury

Dokumenty:

- Českomoravská konfederace odborových svazů (2005): Stanovisko Sněmu ČMKOS k ratifikaci návrhu Smlouvy o Ústavě pro Evropu Českou republikou, viz kovo.emkos.cz/tisk.php?action=detail&id=128.

- ČSSD (2005): Dlouhodobý program. Otevřenost novým výzvám – věrnost tradici.
- Evropská unie (2007): Návrh Smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství, viz consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/cg00004re01.cs07.pdf.
- Evropská unie (2001): Niceská smlouva, viz eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/12001C/htm/12001C.html.
- KDU-ČSL (2006): Klidná síla. Volební program 2006, viz www.kdu.cz/default.asp?page=510&idr=10149&IDCI=18242.
- KSČM (2004): S vámi a pro Vás, doma i v EU. Volební program pro volby do Evropského parlamentu 2004, viz www.kscm.cz/index.asp?managepreview=ok&thema=3303&category=&language=1&item=28372.
- ODS (2004): Stejně šance pro všechny: Volební program pro volby do Evropského parlamentu, viz www.ods.cz/docs/programy/program_2004e.pdf.
- ODS (2004b): 5 důvodů proč říci NE evropské „ústavě“. Klub poslanců ODS v Evropském parlamentu, viz www.ods.cz/eu/download/docs/5_duvodu.pdf.
- ODS (2007): Usnesení: Výkonná rada ODS, 20. 10. 2007, viz www.ods.cz/press/zprava.php?ID=5653.
- Rada Evropské unie (2007a): Mandát pro mezivládní konferenci v roce 2007, viz register.consilium.europa.eu/pdf/cs/07/st11/st11218.cs07.pdf.
- Rada Evropské unie (2007b): Mezivládní konference 2007, viz www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=1297&lang=cs.
- Strana zelených (2006): Kvalita života, volební program 2006, viz www.zeleni.cz/getfile.php?id=86&cid=247.
- Vláda ČR (2007a): POZICE VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY V RÁMCI JEDNÁNÍ O INSTITUCIONÁLNÍ REFORMĚ EVROPSKÉ UNIE, viz www.vlada.cz/assets/cs/eu/dokumenty/Pozice_vlady_CR_final_25.4.pdf.
- Vláda ČR (2007b): Prioritní oblasti předsednictví České republiky v Radě Evropské unie v prvním pololetí roku 2009, viz www.vlada.cz/assets/cs/eu/dokumenty/PRIORITN_OBLASTI_P_EDSEDNICTV__R_v_Rad__EU.pdf.

Rozhovory:

- Rozhovor s představitelem Úřadu vlády ČR, 17. 10. 2007.
- Rozhovor s Janem Prokešem, poradcem stínového ministra zahraničních věcí za ČSSD Lubomíra Zaorálka, 18. 10. 2007.
- Rozhovor s Davidem Mackem, místopředsedou KDU-ČSL, 24. 10. 2007.
- Rozhovor s Jiřím Dolejšem, místopředsedou KSČM, 9. 10. 2007.
- Rozhovor s Luděkem Seřizem, senátorem za ODS a předsedou Výboru pro záležitosti EU Senátu ČR, 23. 10. 2007.
- Rozhovor s Ondřejem Liškou, místopředsedou Strany zelených, 11. 10. 2007.

Další zdroje:

- BBC (2007): Cameron renews call on EU treaty, 14. 10. 2007, viz news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/7044443.stm.
- Centre for European Politics (2008) Can Tony Blair be President of the Council?, viz

- cep.rhul.ac.uk/cep-blog/2008/2/11/can-tony-blair-be-president-of-the-council.html.
- Česká tisková kancelář (2007a): Topolánek: Schvalovat novou smlouvu EU v referendu je nepraktické, 18. 7. 2007.
- Česká tisková kancelář (2007b): Němci si uvědomují, že oživování ústavy bude obtížné, 14. 1. 2007.
- Česká tisková kancelář (2007c): Referendum o nové smlouvě EU nebude, 30. 10. 2007.
- Česká tisková kancelář (2007d): Topolánek: Schvalovat novou smlouvu EU v referendu je nepraktické, 18. 7. 2007.
- Česká tisková kancelář (2007e): ČR nechce fixní roční lhůtu pro ratifikace smlouvy EU, 13. 9. 2007.
- Česká tisková kancelář (2007f): Bursík: ČR postoj k euroústavě teprve hledá, není jasné proti, 30. 1. 2007.
- ENPA (2007) Monthly Review – EU Reform Treaty: www.newspaperL.Soc.org.uk/PDF/EU_Reform_Treaty_Special_Edition.pdf.
- EU 25-27 Watch No. 5 (2007): www.eu-consent.net/library/eu25watch/EU-25-27_Watch_No5.pdf.
- Fondation Robert Schuman (2007): The Lisbon Treaty 10 easy-to-read fact sheets, viz www.robert-schuman.eu/doc/diveLS/lisbonne/en/10fiches.pdf.
- Haenel, Hubert (2007): Příspěvek na konferenci: Jak budou probíhat předsednictví? Francie, Česká republika a Švédsko v čele Evropské unie, Praha, 5. 12. 2007.
- Fossum, John Erik–Menéndez, Augustín José (2005): The Constitution's Gift? A Deliberative Democratic Analysis of Constitution Making in the European Union. *European Law Journal*, Vol. 11, No. 4, s. 380–410.
- Klaus, Václav (2007a): Novoroční projev prezidenta republiky, viz www.klaus.cz/klaus2/asp/clanek.asp?id=siOAVU6u9HAM.
- Klaus, Václav (2007b): Před debatou o euroústavě, viz www.klaus.cz/klaus2/asp/clanek.asp?id=jeGemB95dZjR.
- Klaus, Václav (2007c): Teze vystoupení prezidenta republiky na setkání s českými velvyslanci, viz www.klaus.cz/klaus2/asp/clanek.asp?id=AHcCjhhV5caI.
- Klaus, Václav (2007d): Interview with Václav Klaus, Hard Talk BBC, 12. 11. 2007, viz news.bbc.co.uk/2/hi/programmes/hardtalk/7091092.stm.
- Majone, Giandomenico (2007): The European Union's Democratic Deficit: Back to First Principles. Paper presented at the international conference „European Parliament –Towards Parliamentary Democracy in Europe?“, Praha, 9. 11. 2007.
- *Lidové noviny* (2007): ODS dá smlouvu k soudu, 22. 10. 2007.
- Malmström, Cecilia (2007): Pressträff om Sveriges ordförändskapsprioriteringar (Tisková konference o prioritách švédského předsednictví), 23. 10. 2007, viz www.regeringen.se/sb/d/9639/a/90786.
- Míl, Jaroslav (2005): Svaz průmyslu k euroústavě. *Hospodářské noviny*, 10. 6. 2005.
- Moravcsik, Andrew (2007): The European Union: Rhetoric and Reality. In: SIEPS 2007: 20p: Possibilities and Limits of European Integrations. Proceedings from SIEPS annual conference 16 November, 2006, viz www.sieps.se/publ/occ_papers/bilagor/%202007.2op.pdf.
- Peers, Steve (2007): Statewatch analysis – The proposed „Reform Treaty“ for the European Union, viz www.statewatch.org/news/2007/jul/eu-reform-treaty-teu-clean.pdf.

- Ransdorf, Miloslav (2007): Tiskové prohlášení odborného mluvčího pro rezort zahraničí a Evropské unie PhDr. Miloslava Ransdorfa, CSc., k evropské reformní smlouvě, viz www.kscm.cz/article.asp?thema=3029&item=36305.
- Vondra, Alexandr (2007a): Úvodní řeč konference: Jak budou probíhat předsednictví? Francie, Česká republika a Švédsko v čele Evropské unie, Praha, 5. 12. 2007.

Rozšiřování

Vít Beneš

Následující kapitola se pokusí na základě srovnání agendy Evropské unie (EU) a zájmů ČR stanovit priority a strategie českého předsednictví v Radě EU v oblasti rozšiřování EU. Agenda EU je v této oblasti poměrně jasně čitelná. Na druhou stranu oficiální pozice EU v podobě, jak je artikulována Komisí, často neodpovídá pozicím jednotlivých členských států. Zájmy ČR jsou v oblasti rozšiřování poměrně konstantní – rozšiřování EU je jedním z mála konsenzuálních evropských témat. Jak bude zřejmé z této kapitoly, konsenzus v obecných otázkách však neznamena neexistenci sporů v dílčích tématech. Navíc, jak ukazují i další studie,¹ konsenzus české politické reprezentace v oblasti rozšiřování EU je poměrně křehký. Přestože se jednotlivé politické proudy shodnou na podpoře rozšiřování EU, tento postoj se často opírá o rozdílná východiska.

AGENDA EVROPSKÉ UNIE

Devadesátá léta byla charakterizována prolínáním otázek rozšiřování EU a její institucionální reformy (stačí jen vzpomenout Agendu 2000, smlouvy z Amsterdamu a Nice), nejenak tomu bylo i na počátku nového tisíciletí (Laekenská deklarace) a podobný vývoj lze očekávat i do budoucna. Budoucnost **rozšiřovací agendy závisí na dalším vývoji ratifikačního procesu Lisabonské smlouvy (LS)**. Její případný krach by ohrozil přístupová jednání s dosavadními kandidáty, prodlužování debat o vnitřním uspořádání

EU by zvýšilo nejistotu i u potenciálních kandidátů a zemí zapojených do Evropské politiky sousedství (EPS). Naopak úspěšné završení ratifikačního procesu LS umožní Unii zaměřit svoji energii na rozšiřování. Přijetí reformy, jejíž důležité prvky však budou realizovány až po roce 2014, by mohlo zmírnit obavy těch, kteří interpretují další rozšiřování EU jako hrozbu pro efektivní fungování jejího rozhodovacího mechanismu.

Samotný proces přibližování se EU v současnosti zahrnuje poměrně velký počet mezikroků. Tyto mezistupně umožňují EU opakovaně kontrolovat plnění dohodnutých kritérií. **Proces přistupování k EU má poměrně jasná procedurální pravidla, podoba jednotlivých mezistupňů na cestě do EU se také příliš nemění.** Přesto dochází k drobným proměnám, jako např. nová kritéria při otevírání kapitol či vznik kategorie „nevyjednávající kandidát“ (Makedonie). Za této situace se vnitroujinní debata do značné míry omezuje na otázku, kdy a zda vůbec (potencionální) kandidát postoupí z jedné jasně definované kategorie do druhé. Procedurální pravidla celého procesu neposkytují příliš prostoru pro kreativitu a rozhodování se bude omezovat hlavně na otázky načasování jednotlivých kroků.

Západní Balkán

Základním kamenem vztahů EU k západnímu Balkánu je Stabilizační a asociační proces (SAP), započatý již v roce 1999. Přestože status kandidátské země získaly pouze Chorvatsko a Makedonie, **perspektivu členství v EU mají i zbývající země západního Balkánu.** Již 19.–20. června 2000 označila Evropská rada v Santa Maria de Feira země zapojené do SAP za „potenciální kandidáty“ na členství v EU. V několika následujících klíčových dokumentech EU opakovaně deklarovala, že země zapojené do Stabilizačního a asociačního procesu mají vyhlídky na členství v EU a že budoucnost Balkánu leží v EU.²

V rámci západního Balkánu³ vyniká Chorvatsko, které zahájilo přistupová jednání v říjnu 2005 a které v současnosti (na rozdíl od Turecka) úspěšně pokračuje ve vyjednávání v jednotlivých kapitolách. Jednání byla otevřena ve 14 kapitolách z 33, přičemž dvě kapitoly (věda a výzkum a vzdělávání a kultura) již byly předběžně uzavřeny.⁴ Makedonie získala kandidátský status v prosinci 2005, avšak samotná jednání zahájena nebyla. Tímto precedenčním rozhodnutím vlastně vznikla nová kategorie „nevyjednávající kandidát“.

Většina zbývajících států západního Balkánu již podepsala stabilizační a asociační dohody (SAD), uzavření zbývajících dvou SAD se Srbskem

a Bosnou a Hercegovinou se očekává během roku 2008.⁵ Stabilizační a asociační dohody dnes plní podobnou funkci jako Evropské dohody se zeměmi střední a východní Evropy v minulosti a asociační dohoda (a dohoda o celní unii) s Tureckem v současnosti: funkci mezistupně na cestě k možnému plnění členství v EU. Pozice zemí západního Balkánu se tak dostává do jasněho kontrastu se zeměmi zapojenými do EPS (např. Ukrajina) – EPS není považováno za mezistupně na cestě k členství v EU a země zapojené do této politiky nemají status „potenciální kandidátské země“.

Co se týče budoucí agendy v případě Chorvatska, Komise v roce 2008 očekává otevření dalších kapitol, některé z nich budou i předběžně uzavřeny.⁶ Všeobecně se očekává, že by **Chorvatsko mohlo vstoupit do Unie kolem roku 2010.**⁷ Co se týče zbývajících zemí západního Balkánu, v průběhu roku 2008 (zřejmě již na jaře) budou podepsány SAD se Srbskem a s Bosnou a Hercegovinou. V této souvislosti Komise plánuje vydat na počátku roku 2008 sdělení, kterým nastíní další vývoj v návaznosti na Soluňskou agendu a Salcburské sdělení.⁸ V případě Srbska se odhady data možného vstupu pohybují mezi roky 2012⁹ a 2020.¹⁰ Dalším referenčním datem pro rozšiřování EU může být **rok 2014, kdy by měly vstoupit v platnost důležité změny dohodnuté v Lisabonské smlouvě:** redukce počtu komisařů a změny ve váze hlasů při hlasování kvalifikovanou většinou v Radě. Jak poznamenává Reljić, tyto změny technicky umožní rozšíření, je ale otázkou, zda bude existovat politická vůle k provedení tohoto kroku.¹¹

Turecko

Přistupová jednání s Tureckem byla zahájena v říjnu 2005. V tento okamžik byl podepsán i tzv. Rámec vyjednávání mezi Tureckem a EU, který deklaruje, že **společným cílem rozhovorů s Tureckem je vstup,**¹² automaticky však dodává, že jednání jsou otevřeným procesem, jehož výsledek nelze předem zaručit. Jako možná příčina krachu jednání je zmiňována neschopnost Turecka převzít závazky vyplývající z členství (Kodaňská kritéria, včetně tzv. absorpční kapacity EU).¹³

Přestože se výše zmíněný rámec vyjednávání zmiňuje i o možnosti „pevného připoutání Turecka k evropským strukturám“ v případě krachu jednání, další unijní dokumenty s touto možností nepočítají. Možné alternativy k plnění členství Turecka, jako např. privilegované partnerství, nejsou zmíněny ani ve strategiích Komise.¹⁴ Podobně i EP ve své rezoluci k této strategii navrhuje „užší bilaterální či multilaterální vztahy“ k EU jako model vztahů s těmi

zeměmi, které nemají perspektivu členství v EU. Kandidátské země se mohou k tomuto multilaterálnímu rámci připojit, pak by ovšem hrál roli mezi-
stupně na cestě k plnému členství a nikoliv alternativy ke vstupu do EU.¹⁵

V jednáních s Tureckem byly doposud otevřeny čtyři kapitoly, jedna z nich (věda výzkum) byla předběžně uzavřena. Na základě rozhodnutí Rady z 11. prosince 2006 je zablokováno otevření osmi kapitol v oblastech, které nějak souvisejí s tureckými restrikcemi vůči Kyperské republice. Dokud Turecko nesplní své závazky vyplývající z dodatečného protokolu k Ankarské smlouvě o celní unii, nelze otevřít tyto kapitoly ani předběžně uzavřít žádnou jinou kapitolu. Dále bylo v červnu roku 2007 na popud Francie zablokováno otevření kapitoly hospodářská a měnová unie.

Klíčovou roli v jednáních o vstupu (nejen) Turecka do EU hrají každoroční hodnotící zprávy Komise, jež slouží jako východisko pro jednání příslušné Rady EU a následně i prosincové Evropské rady. Agenda přístupových jednání (otvírání jednotlivých kapitol) s Tureckem (ale i dalšími kandidáty) bude během první poloviny roku 2009 ve vleku rozhodnutí učiněných na závěr francouzského předsednictví. **V návaznosti na hodnotící zprávu Komise a následná zasedání Rady a Evropské rady se bude v první polovině roku diskutovat nad otvíráním dalších kapitol v jednáních s Tureckem.** Pokrok v jednáních bude do značné míry záviset na dalším vývoji kyperské otázky – dle rozhodnutí Rady je součástí hodnotících zpráv Komise v letech 2007–2009 i hodnocení pokroku Turecka v implementaci dodatečného protokolu k Ankarské smlouvě (o rozšíření celní unie EU-Turecko na nové členy).

ČESKÉ ZÁJMY

V porovnání s ostatními evropskými tématy můžeme tvrdit, že **na obecné úrovni existuje na české politické scéně shoda v postoji k rozšiřování EU.** Mezi politickými i byrokratickými hráči panuje základní konsenzus o tom, že další rozšiřování je v zájmu ČR. Na druhou stranu političtí aktéři často podporují rozšiřování z odlišných důvodů, a proto je konsenzus v této otázce spíše křehký.¹⁶ Postoj k rozšiřování je ovlivněn postojem k jiným otázkám evropské integrace – spory z jiných oblastí (např. z debaty o institucionální finalitě) se mohou přelít i do debaty o rozšiřování a tento poměrně křehký konsenzus narušit. Zároveň existují rozpory v dílčích otázkách, jako

je vstup Turecka do EU. Oba tyto aspekty vezmeme v naší analýze v úvahu: nejdříve na obecné úrovni shrneme rozdíly v očekáváních spjatých s rozšiřováním, poté klasifikujeme dílčí otázky spojené s rozšiřováním EU podle intenzity konsenzu.

Odpůrci prohlubování (ODS a prezident) ve svých úvahách vycházejí z existence nepřímé úměry mezi počtem členských států a mírou jejich integrace.¹⁷ Rozšiřování slouží jako pojistka proti další politické integraci, jako inhibitor federalistického a komunitaristického prohlubování integračního procesu.¹⁸ Zároveň i u českých euroskeptiků zaznamenáváme argument typický spíše pro Komisi: rozšíření poskytuje neopakovatelnou příležitost k posunutí sousedních zemí směrem k evropským standardům, demokracii, stabilitě a prosperitě. Například představitel Kanceláře prezidenta republiky (KPR) považuje rozšiřování nejenom za brzdu nežádoucí politické integrace, nýbrž i za jeden z neúčinnějších nástrojů vůči svému okolí, které má EU k dispozici.¹⁹

Zastánci hlubší politické integrace EU (ČSSD, Strana zelených) podporují i její rozšiřování. Zároveň jsme ale v rozhovorech zaznamenali otevřenou či skrytou obavu, že by přílišný důraz kladený na rozšiřování mohl vést k ohrožení další politické integrace a funkčnosti EU. Například podle představitele Strany zelených je v českém národním zájmu jak rozšiřování EU, tak i pokračování politické dimenze spolupráce v EU. Dodává ale, že je nutné mezi oběma zájmy najít rovnováhu. Pokud by mělo dojít k rozporu mezi rozšiřováním a pokračováním politické integrace, prioritu má pokračování politické integrace, jež nesmí být dalším rozšiřováním ohroženo.²⁰

Konsenzuální zájmy

Přijetí zemí západního Balkánu do EU má podporu napříč českou administrativou i českým politickým spektrem a lze jej tedy bezpečně označit za konsenzuální zájem. Pro českou diplomacii je vstup zemí západního Balkánu jednoznačnou prioritou. Východiskem úvah o nejlepší strategii k naplnění tohoto cíle je výše zmíněné prohlášení ze Soluně z roku 2003, které naměřovalo státy západního Balkánu na trajektorii vedoucí k členství v EU. V současnosti je podle Ministerstva zahraničních věcí ČR (MZV) v českém zájmu, aby jednotlivé země hladce pokračovaly ze stabilizačního a asociačního procesu ke kandidátskému statutu. Je potřeba řešit spíše taktické otázky jak a kdy provádět jednotlivé dílčí kroky směřující k plnému členství.²¹ Podobně i prezident podporuje členství zemí západního Balkánu.²²

Dle vyjádření představitele MZV by bylo dobré věnovat pozornost Srbsku, které má potenciál rychle postupovat v celém procesu. Česká diplomacie oficiálně zastává individuální přístup k jednotlivým zemím, nicméně její zástupci se v rozhovorech klonili k názoru, že by pro region bylo dobré, aby žádná země výrazněji nezaostávala. Podle osobního názoru dotazovaného je možné uvažovat o svázání zbývajících balkánských zemí (mimo Chorvatska) do jednoho balíku.²³

ODS podporuje vstup balkánských zemí do EU²⁴ s tím, že by česká diplomacie měla svoji pozornost zaměřit kromě Chorvatska i na vstup Srbska do EU.²⁵ Naopak spíše rezervovanější postoj zaujímají její představitelé k Albánii.²⁶ KDU-ČSL podle vyjádření jejího představitele podporuje vstup celého Balkánu do EU (tj. včetně muslimské Albánie),²⁷ podobně jako Strana zelených či sociální demokracie. Evropský manifest ČSSD sice hovoří o vstupu „některých balkánských zemí“,²⁸ nicméně z rozhovoru s reprezentantem ČSSD vyplynulo, že postoj ČSSD k Balkánu je poměrně inkluзивní a nabídka evropské perspektivy směřuje vůči všem státům západního Balkánu.²⁹ Přestože země Balkánu zřejmě budou vstupovat do EU jednotlivě, ČR (a EU) by měla o Balkánu uvažovat jako o skupině zemí nacházejících se v různých fázích na stejné cestě. Není žádoucí dělat z balkánských zemí rivalry či chráněnce jednotlivých členů EU, příliš diferencovat mezi zeměmi Balkánu. ČSSD vyjádřila i určité pochybnosti nad termínem „západní Balkán“, který svádí k diferenciaci mezi zeměmi Balkánu.³⁰ Přestože v KSČM není nějaký vyhraněný názor na vstup zemí západního Balkánu do EU, postoj komunistů ke slovanským národům je celkově přátelský a lze se domnívat, že budou podporovat členství alespoň některých balkánských zemí v EU.

V otázce **přístupu k východní Evropě** můžeme identifikovat tacitní, slabě artikulovaný konsenzus. Jednotliví aktéři se shodnou na tom, že východní Evropa je jedním z klíčových regionů z pohledu českých zájmů. Avšak co se týče konkrétní podpory pro země východní Evropy, ta je takřka výhradně artikulována v podobě podpory posílení východní dimenze ESP spíše než rozšiřování.

Myšlenkou rozšiřování EU o státy východní Evropy se zabývá především MZV. Česká diplomacie se nemůže vyhnout otázce, jaký postoj zaujme ČR vůči evropským aspiracím Ukrajiny a dalších zemí východní Evropy. Okolní státy (Polsko, Slovensko) zaujaly poměrně jasné stanovisko a Ukrajina očekává určitou podporu i od ČR. Diplomatičké kruhy považují

perspektivu členství zemí východní Evropy za český národní zájem, v otázce nejvhodnější strategie k jeho dosažení však zaujímají spíše zdrženlivější postoj.

Zatímco v české diplomacii a administrativě se téma evropské perspektivy pro východoevropské země diskutuje a pracovníci MZV si uvědomují potřebu konkretizovat české zájmy ve vztahu k ní a k jejím evropským ambicím, politická sféra se k tématu vyjadřuje pouze vágně. Často volí vyčkávací pozici s poukazem na velmi vzdálené horizonty možného vstupu zemí východní Evropy do EU. V oficiálním diskurzu se tento region objevuje jako součást obecných úvah o potřebě zachovat otevřenost EU vůči jejím sousedům. Pokud se ve volebních programech objevují konkrétní strategie jak postupovat vůči východní Evropě, vstup do EU v nich nefiguruje. Například ČSSD zmiňuje východní Evropu v souvislosti s východní dimenzí ESP,³¹ KDU-ČSL pak spojuje podporu zemí východní Evropy s rozvojovou spoluprací³² spíše než s jejich vstupem do EU.

Podobně i z rozhovorů vyplývá, že politické strany nevěnují možnému členství států východní Evropy v EU přílišnou pozornost. Jasně deklarovaná podpora vstupu zemí východní Evropy se v nich objevuje jen zřídka – u ODS. Naopak Strana zelených a ČSSD volí spíše vyčkávací strategii,³³ když argumentují, že další rozšiřování EU je potřeba promyslet s ohledem na funkčnost EU. Zároveň odkazují na dlouhé časové rozpětí, ve kterém se pohybujeme.

Zdá se, že politická diskuse k možnému členství států východní Evropy skomírá ve světle bezprostřednějších (perspektiva členství pro země západního Balkánu) nebo politicky ožehavějších témat (vstup Turecka, možné narušení integračního potenciálu z důvodu rozšiřování EU).

Částečně konsenzuální zájmy

Dalším dílčím tématem spojeným s problematikou rozšiřování je vedení více či méně **institucionalizované debaty o dalším směřování EU na unijní úrovni**. Toto téma spadá do oblasti částečně konsenzuálních zájmů. Většina politických a byrokratických aktérů se shodne na vhodnosti či nevyhnutelnosti této debaty. Avšak u některých aktérů převažují obavy z možného vyústění takové debaty (bylo by nežádoucí formulovat definitivní „mapu“ EU).

Nejkritičtější postoj k debatě o finalitě (nejenom geografické, ale i institucionální) zaujímá prezident. Jak vyplynulo z rozhovoru s představitelem KPR, problematičké není jenom způsob, jakým by byla, dle některých

návrhů ze strany evropských politiků, tato debata vedena (Rada moudrých), ale především otázka, kterou by si tato debata kladla: jaká je geografická finalita EU.

Česká diplomacie zaujímá oficiálně skeptickou pozici vůči snahám definovat geografické hranice EU. Unie by měla v principu zůstat otevřená vůči těm zemím, které splní stanovené podmínky a parametry.³⁴ Na druhou stranu se v diplomatických kruzích objevuje i neoficiální názor, že je potřeba mít alespoň nějakou představu o tom, které státy už v Evropě neleží.³⁵ Ze strany úřadu vlády pak zaznívají podobné pochybnosti, jaké jsme zaznamenali u zástupce KPR. Panuje zde obava, že by úzké těleso (Rada moudrých) přišlo s obecnými závěry týkajícími se finality EU, jež by mohly narušit dosavadní individuální přístup k (potenciálním) kandidátům na členství.³⁶

Politické strany se shodnou na potřebě vést debatu o geografickém směřování EU. Liší se však nastavení cílů této debaty. ČSSD a Strana zelených se shodnou na tom, že je obtížné určit hranice Evropy v geografických termínech.³⁷ Debata by proto neměla vyústit v definitivní „mapu Evropy“, ale měla by se soustředit na otázky politické kultury. Pro obě strany je základním imperativem soudržnost a funkčnost EU, její schopnost plnit úkoly, které si předsevzala, schopnost pokračovat v politické integraci. Případná debata o dalším směřování EU by se proto měla soustředit na vztah mezi těmito tématy a rozšiřováním. Pro ODS tou hlavní otázkou není jak udržet funkčnost a dynamiku integrace rozšiřující se Evropy, ale zda pokračovat v nastaveném kurzu integrace nebo zda preferovat rozšiřování (v této otázce preferuje ODS rozšiřování). Dilema prohlubování vs. rozšiřování by mělo stát v centru pozornosti budoucích diskusí.

Zatímco podle ČSSD i Strany zelených by obecná debata o dalším směřování EU neměla vyústit v definitivní mapu Evropy, podle KDU-ČSL by měla jasně vymezit prostor, v rámci něhož se bude EU rozšiřovat.³⁸ Představa KDU-ČSL o hranicích tohoto prostoru je jasná: klíčovou roli hrají společné civilizační základy (evropská integrace má své kořeny v křesťanských hodnotách).³⁹

Naopak pro KSČM není debata o směřování EU spojena ani s otázkou prohlubování (ČSSD, Strany zelených) či oslabování (ODS) politické integrace, ani s vymezením prostoru sdílených civilizačně-náboženských hodnot (KDU-ČSL). Před dalším rozšiřováním by si měla EU položit otázku týkající se její geopolitické a geoeconomické orientace a podoby jejích bezpečnostních politik. Otázka by tedy měla znít, zda se EU rozhodne klást důraz

na atlantické společenství nebo zda bude akcentovat své bezpečnostní a energetické vazby na Rusko.⁴⁰

Další důležité zájmy

V části „další důležité zájmy“ se budeme věnovat tématům, které nelze považovat za konsenzuální, jež však zaujímají důležitá místa v programových dokumentech stran a/nebo vyjádřeních jejich představitelů.

Zatímco v otázce západního Balkánu panuje mezi českými politickými stranami shoda, možný **vstup Turecka do EU** je záležitostí konfliktní, dokladem toho je i velký prostor věnovaný Turecku (na rozdíl od zemí západního Balkánu) v programech politických stran.⁴¹

KDU-ČSL ve svém programu výslovně odmítá vstup Turecka do EU a po vzoru jiných evropských odpůrců preferuje spíše „co nejsilnější vazbu Turecka k Evropské unii“. Obavy ze vstupu Turecka zřejmě leží i v pozadí požadavku na vypsaní referenda o „každém dalším přistoupení nového státu k EU“. Ke vstupu Turecka se vyslovuje spíše negativně i KSČM, primárně z finančních důvodů. Dle vyjádření představitel KSČM by vstup Turecka mohl ohrozit evropské fondy sloužící k vyrovnávání rozdílů uvnitř EU a evropské sociální standardy.

Všechny tři zbývající parlamentní strany vyjádřily zájem na vstupu Turecka do EU, buď přímo ve svých volebních programech,⁴³ nebo alespoň ve vyjádřeních svých představitelů.⁴⁴ ČSSD a Strana zelených však zdůrazňují, že se jedná o dlouhodobou záležitost a že debata o Turecku stále pokračuje. Dá se říci, že podporují závazek zahájení rozhovorů a svoje konečné rozhodnutí o podpoře vstupu odsouvají do budoucna, kdy se ukáže, zda je Turecko schopno plnit kritéria a zda jeho vstup neohrozí funkčnost EU. Naopak rétorika představitelů ODS je vůči Turecku vstřícnější, např. Jan Zahradil tvrdí, že vstup Turecka je v zájmu ČR. Dalším zastáncem vstupu Turecka do EU je český prezident. Obhajuje stávající pořadí (potenciálních) kandidátů a klade (na rozdíl od české diplomacie) Turecko na stejnou úroveň s Chorvatskem a před další možné kandidáty z Balkánu.⁴⁵

Ze všech témat spjatých s rozšiřováním vyvolává možný vstup Turecka do EU nejživější debatu. Nepodílil se na ní jenom politické strany, ale vstupují do ní i další aktéři. Ke vstupu Turecka se např. vyjádřil i předseda ČMKOS Milan Štěch, který se přiklonil k vstřícnější pozici ČSSD. Turecku je třeba „podávat ruku“ z toho důvodu, že se jedná o velkou a početnou zemi.⁴⁶ Na rozdíl od KSČM Štěch nevyjádřil obavy z neúměrného finančního zatížení pro

EU. V jeho obecných úvahách o rozšiřování EU hraje naopak důležitou roli otázka stability pracovního trhu, sociálního dumpingu a pravidla fungování vnitřního trhu. Nevylučuje sice ochranu pracovního trhu,⁴⁷ zároveň se ale vymezuje vůči příliš restriktivnímu postoji Rakouska či Německa.⁴⁸

V roce 2005, kdy se rozhodovalo o termínu zahájení přístupových rozhovorů a kdy byla na Turecko upřena pozornost médií, proběhly petiční akce a demonstrace organizované mezinárodní iniciativou Hlas pro Evropu. Tato iniciativa odmítající vstup Turecka do EU byla v ČR zastoupena Asociací pro evropské hodnoty. Asociace pro evropské hodnoty je poměrně aktivním think tankem usilujícím o evropskou společnost uvědomující si své hodnoty a civilizační identitu. Kromě otázek spjatých s evropskou identitou se angažuje i v debatě o rozšiřování EU a jejích hranicích. Postoj think tanku k otázkám hranic EU a kritérií vstupu je totožný s postojem KDU-ČSL: v pozadí odmítání tureckého vstupu do EU leží „kritérium“ civilizační, kulturní a náboženské afinity. Asociace pro evropské hodnoty se aktivně podílí na diskusi o politické i geografické finalitě EU. K členství Turecka v EU zaujala stanovisko i Ekumenická rada církví.⁴⁹ V květnu 2007 upozornil její předseda dopisem ministra zahraničních věcí na problematičnost přístupového procesu Turecka do EU v situaci, kdy jsou v Turecku vražděni křesťané.⁵⁰

NÁVRH PRIORIT ČESKÉHO PŘEDSEDNICTVÍ

Klíčové priority

Vstup všech zemí západního Balkánu by měl být klíčovou prioritou ČR. Jedná se o téma, kde se překrývá agenda EU na straně jedné a zájmy ČR na straně druhé. Představitelé Komise při různých příležitostech potvrzují perspektivu členství pro země západního Balkánu, v unijních dokumentech se hovoří o stabilizačních a asociačních dohodách jako mezistupni na cestě k členství v EU. Členství zemí západního Balkánu tedy můžeme označit jako klíčovou prioritu v oblasti rozšiřování.

Faktory na úrovni administrativního zázemí Komise hovoří ve prospěch zvolení vstupu balkánských zemí za prioritu českého předsednictví. Již od roku 2002 Komise vypracovává zprávy o pokroku pro jednotlivé země zapojené do stabilizačního a asociačního procesu,⁵¹ přičemž od roku 2005 jsou tyto zprávy součástí každoročních rozšiřovacích strategií Komise. Jinými slovy, po technické a formální stránce přistupuje Komise k „potenciálním

kandidátům“⁵² a ke „kandidátům“⁵³ ze západního Balkánu v zásadě stejně: obě skupiny jsou hodnoceny podle kritérií pro členství, tematická struktura hodnocení odpovídá budoucím kapitolám v přístupových jednáních. Zdá se tedy, že administrativní zázemí Komise je technicky připraveno na další posun zemí západního Balkánu v procesu směřujícím k plnému členství těchto zemí v EU. V otázce rozšiřování představuje Komise přirozeného spojence.

Ze strany členských států existují určité nepříznivé faktory. Aktuální vývoj však naznačuje, že není nutné přehodnotit formulaci klíčové priority ČR. Co se týče pozic jednotlivých členských zemí EU, zřejmě největší hrozbu představují úpravy francouzské ústavy provedené v roce 2005. V jejich důsledku je každé další rozšíření (kromě Chorvatska) podmíněno souhlasem francouzské veřejnosti, jež je tradičně skeptická vůči dalšímu rozšiřování. V poslední době (září 2007) se však v této věci objevily pozitivní zprávy. Právě s poukazem na balkánské země navrhuje komise k francouzské institucionální reformě, vedené bývalým premiérem Edouardem Balladurem, odstranění zmíněného článku.⁵⁴

Česká republika bude muset vynaložit velké diplomatické úsilí na formulaci a udržení jednotného postoje EU k západnímu Balkánu, respektive jednotlivým zemím. Zájmy ČR může paradoxně ohrozit i selektivní podpora členů EU ve prospěch jejich chráněnců, ať již z historických, kulturních či mocenských důvodů. Tato situace by v nejhrošším scénáři mohla ohrozit evropské perspektivy zbývajících zemí Balkánu, navíc by s největší pravděpodobností došlo i k poškození pověsti EU v těchto balkánských zemích. Složitost celé situace a hrozby plynoucí z nejednotnosti EU naznačuje i vývoj v otázce budoucího statusu Kosova. EU nemá jednotný postoj vůči jednostranně vyhlášené nezávislosti Kosova a tato skutečnost může ohrozit i kompromis ohledně evropské perspektivy balkánských zemí.

Česká republika by měla přistupovat k Balkánu jako celku a tímto prizmatem je nutné nahlížet i vstup Chorvatska do EU. ČR by se měla snažit eliminovat všechny možné negativní dopady rozšíření EU o Chorvatsko na vstup dalších balkánských zemí. Celá problematika má dvě dimenze: 1) Chorvatsko bude spoluutvářet pozici EU vůči zbytku Balkánu a 2) zbytek Balkánu bude vnímat EU prizmatem chorvatského členství. Co se týče chorvatské politiky, klíčová je následující otázka: Zaujme Chorvatsko vůči vstupu dalších zemí Balkánu a svých bývalých nepřátel (např. Srbsku) stejně pozitivní pozici, jakou zaujalo Řecko vůči evropským ambicím svého regionálního rivala Turecka? Nebo bude spíše hrát vůči svým ex-rivalům stejnou roli, jakou hraje

vůči Turecku Kyperská republika? Zadruhé, od okamžiku vstupu Chorvatska bude pro EU ještě obtížnější hrát roli neutrálního arbitra a správce. Vstup Chorvatska může problematizovat legitimitu misí EU v oblasti či dokonce posílit protiintegrační nálady v regionu. Vstup Chorvatska tedy nemusí být pozitivním stimulem pro další země Balkánu (jak si představuje Komise). Z těchto důvodů by bylo vhodné pokročit v přístupu ostatních balkánských zemí co nejdál ještě před vstupem Chorvatska.

V souvislosti s přistupováním balkánských zemí k EU je pro české předsednictví přirozeným spojencem Komise. V souvislosti s mediačními funkcemi předsednictví by ČR měla vynaložit maximum energie na dosažení a udržení konsenzu v přístupu k Balkánu. Roztříštěnost a nekoordinovanost by mohla, podobně jako tomu bylo na počátku 90. let, vyústit v neschopnost EU efektivně řešit spory v oblasti. Česká republika, jejímž zájmem je vstup všech zemí západního Balkánu, by se měla snažit eliminovat možné negativní dopady vstupu Chorvatska. V této souvislosti je nutné podpořit mechanismy regionální spolupráce (např. připravovaný Regional Co-operation Council). Současně by bylo vhodné, při zachování principu individuálního přístupu, provázat proces přistupování tak, aby ostatní balkánské státy příliš nezaostávaly za Chorvatskem (např. aby získaly kandidátský status či dokonce zahájily jednání v okamžiku vstupu Chorvatska).

Přestože v současnosti není institucionalizovaná **debata o dalším směřování rozšiřování EU** součástí agendy EU,⁵⁵ vzhledem k situaci v některých členských zemích (Francii) nelze takový vývoj do budoucna vyloučit. Zároveň se jedná o částečně konsenzuální téma, řadíme jej tedy mezi klíčové priority, ovšem s některými výhradami. Především by tato debata neměla vést k definitivní mapě Evropy, nejasnosti na české scéně panují ohledně parametrů takové debaty.

Druhotné priority – agenda EU

Jako druhotnou prioritu označujeme za prvé témata, která jsou přítomna v rozšiřovací agendě EU (vyplývající z unijních dokumentů či projevů představitelů EU) a která nejsou součástí konsenzu na české politické scéně. Nejvíce se této definici blíží **diskuze na téma integrační (absorpční) kapacity EU**, kterému věnovala Komise a Evropský parlament velkou pozornost na konci roku 2006⁵⁶ a které může být nadneseno i v budoucnu v souvislosti s přibližováním (potenciálních) kandidátů k EU. V ČR nepanuje v postojích k otázce integrační kapacity shoda – obavy vyvolává především možnost, že

by se debata o integrační kapacitě transformovala do nějakého dalšího kritéria pro vstup.

Přestože vstup Turecka do EU není záležitostí nejbližších let (na rozdíl od Chorvatska), otázky spojené s dalším postupem vyjednávání s Tureckem budou tvořit důležitou součást agendy EU. Přestože na české politické scéně neexistuje konsenzus ohledně členství Turecka v EU, z agendy EU vyplývá, že **pokračování jednání s Tureckem** spadá do druhotných priorit předsednictví.

Druhotné priority – české zájmy

Téma **evropské perspektivy pro země východní Evropy** (především Ukrajinu, Bělorusko a Moldávii) je příkladem „druhotné priority“: evropská perspektiva není cílem ani budoucí agendou EU. Na české politické scéně se objevuje evropská perspektiva pro země východní Evropy v podobě omezeného konsenzu, který postrádá nějaký konkrétní obsah. Evropská perspektiva pro východní Evropu nemá v ČR žádného odpůrce, nicméně s výjimkou diplomatických kruhů a státní správy není většinou na české scéně artikulována. Co se týče konkrétní agendy, pak v roce 2009 se naskytá možnost otevřít téma evropské perspektivy pro země východní Evropy či dokonce prosadit deklaraci evropské perspektivy pro Ukrajinu v souvislosti s jednáními o posílené dohodě o partnerství a spolupráci.⁵⁷

ZHODNOCENÍ VLÁDNÍCH CÍLŮ PŘEDSEDNICTVÍ

„Zvláště důležité“ cíle

Nejdůležitějším východiskem je **podpora členství zemí západního Balkánu v EU**. V této souvislosti by bylo nicméně vhodné více zdůraznit potřebu regionální spolupráce. Regionální spolupráce a případná další opatření by měla bránit tomu, aby princip individuálního přístupu ke kandidátům nevyústil v nežádoucí rivalitu a soutěžení mezi (potenciálními) kandidáty. Jakkoli členství Chorvatska v EU je z pohledu ČR žádoucí, české priority pro předsednictví by neměly ani v postojích k Chorvatsku pouštět ze zřetele, že zájmem ČR je, jak vyplynulo z analýzy, členství všech zemí západního Balkánu v EU. Přestože obavy z možného negativního dopadu členství Chorvatska mají spíše podobu hypotéz a zasloužily by si bližší analýzu, česká diplomacie by jim i díky významu, jež přisuzuje západnímu Balkánu jako

celku, měla věnovat pozornost. Jak ukazuje aktuální vývoj v kosovské otázce (EU nezaujala jednotný postoj k možnému jednostrannému vyhlášení nezávislosti), pozornost by měla být věnována i mediaci a konsolidaci udržitelného jednotného postoje k aktuálním problémům na Balkáně. V opačném případě hrozí nesystematičnost a neefektivita v přístupu k Balkánu.

Druhým zvláště důležitým východiskem je **postoj k východní Evropě**. Ve vztahu k východní Evropě nezmiňuje vládní materiál evropskou perspektivu pro dotčené země (pod evropskou perspektivou máme na mysli perspektivu možného členství, např. vyjádřenou ve statusu „potenciální kandidátská země“) – hovoří o zájmu na posilování ESP (její východní dimenze) a vazeb na EU. V zásadě tak odpovídá závěru této studie, že ve vztahu k VE existuje na české politické scéně neurčitý (nepříliš artikulovaný) zájem na jejím přiblížení k EU. Výsledný materiál tak odpovídá stavu české politické scény, která nemá příliš artikulovanou pozici vůči VE a do značné míry kopíruje díky volebních programů, ve kterých má VE svoje místo, avšak mezi sousedy a partnery EU, nikoli (potenciálními) kandidáty na členství.

„Méně důležité“ a „chybějící“ cíle

Kromě Balkánu a východní Evropy nenalzáme ve vládním dokumentu žádné další priority spadající do tématu rozšiřování. Z agendy EU však vyplývá, že by bylo vhodné věnovat pozornost **diskusi o integrační kapacitě** (kategorie chybějící). Toto téma rezonuje na evropské úrovni a bylo by vhodné vymezit postoj ČR v této debatě. Narážíme však na hranice již dříve zmíněného konsenzu v otázce rozšiřování EU. Integrační kapacita a především pak otázka efektivity fungování EU a dynamiky integračního procesu představují sporné body ztěžující formulaci české pozice.

Pozornost by také měla být věnována širší **debatě o dalším směřování rozšiřování EU**. Přestože se aktéři na české politické scéně obávají některých možných důsledků takové debaty (zafixování hranic EU), vedení debaty vesměs považují za potřebné či alespoň nevyhnutelné (částečný konsenzus).

ZÁVĚR

V otázce dalšího rozšiřování EU, především pak vstupu zemí západního Balkánu, panuje v ČR konsenzus, byť poněkud křehký. Překryv mezi agendou

EU a národními zájmy ČR nalzáme především v otázce vstupu zemí západního Balkánu. V otázkách evropské perspektivy pro státy východní Evropy překryv mezi agendou EU a zájmy ČR nenalzáme. Vládní východiska k prioritám českého předsednictví v zásadě odpovídají závěrům naší analýzy. Dosažení klíčové priority (balkánské rozšíření) však nebude snadné – jeho předpokladem je zformování flexibilní a zároveň konsolidované unijní pozice vůči Balkánu, která by pružně, ale efektivně reagovala na vývoj v regionu.

Poznámky

- ¹ Král (2006).
- ² Council of the EU (General Affairs and External Relations) (2003); European Council (2003); Council of the EU (2003); European Council (2005); Komise Evropských společenství (2006).
- ³ Mezi země západního Balkánu řadíme Albánii, Bosnu a Hercegovinu, Černou Horu, Chorvatsko, Bývalou jugoslávskou republiku Makedonii a Srbsko, včetně Kosova, jak je vymezeno v rezoluci Rady bezpečnosti OSN č. 1244/99.
- ⁴ Commission of the European Communities (2007a).
- ⁵ Commission of the European Communities (2007b).
- ⁶ Commission of the European Communities (2007b).
- ⁷ International Herald Tribune (2007).
- ⁸ Commission of the European Communities (2007b). Soluňská agenda přináší reformu SAP a přibližuje země zapojené do SAP k EU.
- ⁹ Podle vyjádření srbských představitelů – viz např. *Financial Times* (2006).
- ¹⁰ Podle některých francouzských diplomatů – viz Reljić (2007).
- ¹¹ Reljić (2007).
- ¹² Commission of the European Communities (2005).
- ¹³ Mezi kodaňská kritéria patří politické kritérium (stabilní instituce garantující demokracii, právní stát, ochrana lidských práv a respektování menšin), hospodářské (fungující tržní hospodářství) a schopnost aplikovat *acquis* včetně věrnosti politickým, hospodářským a měnovým cílům Unie. Evropská rada v Kodani také zmínila potřebu přihlédnout v souvislosti s rozšiřováním i ke kapacitě Unie absorbovat nové členy European Council (1993).
- ¹⁴ Commission of the European Communities (2007b), (2006).
- ¹⁵ Evropský parlament (2006).
- ¹⁶ Král (2006).
- ¹⁷ Rozhovor s představitelem Kanceláře prezidenta republiky, 1. 11. 2007.
- ¹⁸ Zahradil (2005a).
- ¹⁹ Rozhovor s představitelem Kanceláře prezidenta republiky, 1. 11. 2007.
- ²⁰ Rozhovor s Ondřejem Liškou, místopředsedou Strany zelených pro zahraniční politiku, 11. 10. 2007.

- ²¹ Rozhovor s představitelem Ministerstva zahraničních věcí ČR, Odbor jižní a východní Evropy, 4. 10. 2007.
- ²² Klaus (2007); Rozhovor s představitelem Kanceláře prezidenta republiky, 1. 11. 2007.
- ²³ Rozhovor s představitelem Ministerstva zahraničních věcí ČR, Odbor jižní a východní Evropy, 4. 10. 2007.
- ²⁴ Zahradil (2005b).
- ²⁵ Rozhovor s Luděkem Sefzigem, senátorem za ODS, 23. 10. 2007.
- ²⁶ Zahradil (2005b).
- ²⁷ Rozhovor s Davidem Mackem, místopředsedou KDU-ČSL, 24. 10. 2007.
- ²⁸ Česká strana sociálně demokratická (N.D.).
- ²⁹ Rozhovor s Janem Prokešem, poradcem Lubomíra Zaorálka, 18. 10. 2007.
- ³⁰ Rozhovor s Janem Prokešem, 18. 10. 2007.
- ³¹ Česká strana sociálně demokratická (2006); viz též Občanská demokratická strana (2006).
- ³² Křesťanská a demokratická unie – Československá strana lidová (2006).
- ³³ Rozhovor s Janem Prokešem, 18. 10. 2007; rozhovor s Ondřejem Liškou, 11. 10. 2007.
- ³⁴ Rozhovor s představitelem Ministerstva zahraničních věcí ČR, Odbor jižní a východní Evropy, 4. 10. 2007; rozhovor s představitelem Ministerstva zahraničních věcí ČR, Odbor všeobecných záležitostí EU, 4. 10. 2007.
- ³⁵ Rozhovor s představitelem Ministerstva zahraničních věcí ČR, Odbor všeobecných záležitostí EU, 4. 10. 2007.
- ³⁶ Rozhovor s představitelem Úřadu vlády ČR, 12. 10. 2007.
- ³⁷ Rozhovor s Janem Prokešem, 18. 10. 2007; rozhovor s Ondřejem Liškou, 11. 10. 2007.
- ³⁸ Rozhovor s Davidem Mackem, 24. 10. 2007.
- ³⁹ Křesťanská a demokratická unie – Československá strana lidová (2006).
- ⁴⁰ Rozhovor s Jiřím Dolejšem, místopředsedou ÚV KSČM, 9. 10. 2007.
- ⁴¹ Strana zelených (2006); Křesťanská a demokratická unie – Československá strana lidová (2006).
- ⁴² Křesťanská a demokratická unie – Československá strana lidová (2006).
- ⁴³ Viz Strana zelených (2006); Česká strana sociálně demokratická (2006).
- ⁴⁴ Zahradil (2005a).
- ⁴⁵ *Právo* (2006).
- ⁴⁶ Štěch (2006).
- ⁴⁷ *Lidové noviny* (2006).
- ⁴⁸ Štěch (2006).
- ⁴⁹ Král (2006).
- ⁵⁰ Černý (2007).
- ⁵¹ Shrnutí první výroční zprávy a hodnotících zpráv jednotlivých zemí viz Commission of the European Communities (2002).
- ⁵² Například Commission of the European Communities (2007c).
- ⁵³ Commission of the European Communities (2007d).
- ⁵⁴ EUOBSERVER (2007).
- ⁵⁵ Téma rozšiřování a geografické finality nakonec nebude na agendě „reflexní skupiny“ (iniciativa byla původně označena jako „rada moudrých“), která se v současnosti ustavuje.
- ⁵⁶ European Parliament (2006); Commission of the European Communities (2006): 17–24.

- ⁵⁷ Rozhovor s představitelem Ministerstva zahraničních věcí ČR, Odbor všeobecných záležitostí EU, 4. 10. 2007.

Literatura

Dokumenty:

- Commission of the European Communities (2002): Report from the Commission. The Stabilisation and Association process for South East Europe – First Annual Report, 4. 4. 2002.
- Commission of the European Communities (2005): Negotiating Framework for Accession Negotiations with Turkey, 3. 10. 2005, ec.europa.eu/enlargement/pdf/turkey/st20002_05_tr_framedoc_en.pdf.
- Commission of the European Communities (2006): Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Enlargement Strategy and Main Challenges 2006–2007, 8. 11. 2006.
- Commission of the European Communities (2007a): Commission Staff Working Document. Croatia 2007 Progress Report accompanying the Communication „Enlargement Strategy and Main Challenges 2007–2008“, 6. 11. 2007.
- Commission of the European Communities (2007b): Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Enlargement Strategy and Main Challenges 2007–2008, 6. 11. 2007.
- Commission of the European Communities (2007c): Commission Staff Working Document. Serbia 2007 Progress Report accompanying the Communication „Enlargement Strategy and Main Challenges 2007–2008“, 6. 11. 2007.
- Commission of the European Communities (2007d): Commission Staff Working Document. The former Yugoslav Republic of Macedonia 2007 Progress Report accompanying the Communication „Enlargement Strategy and Main Challenges 2007–2008“, 6. 11. 2007.
- Council of the EU (2003): EU-WESTERN BALKANS SUMMIT – DECLARATION, 21. 6. 2003.
- Council of the EU (General Affairs and External Relations) (2003): The Thessaloniki agenda for the Western Balkans: Moving towards European integration, 16. 6. 2003, s. 11–19.
- Česká strana sociálně demokratická (2006): Jistoty a prosperita. Volební program ČSSD, www.cssd.cz/nas-program/volebni-program/.
- Česká strana sociálně demokratická (N.D.): Evropský manifest, www.cssd.cz/nas-program/dokumenty/s7788.
- European Council (1993): Presidency conclusions of the Copenhagen European Council (21 and 22 June 1993).
- European Council (2003): Presidency conclusions of the Thessaloniki European Council (19 and 20 June 2003), 1. 10. 2003.
- European Council (2005): Presidency conclusions of the Brussels European Council (16 and 17 June 2005), 15. 7. 2005.
- European Parliament (2006): European Parliament resolution on the Commission's Communication on the Enlargement Strategy and Main Challenges 2006–2007 (2006/2252(INI)).

- Evropský parlament (2006): Usnesení Evropského parlamentu o sdělení Komise o strategii rozšiřování EU a hlavních úkolech na období 2006–2007 (2006/2252(INI)), 4. 12. 2006.
- Komise Evropských společenství (2006): Sdělení Komise. Západní Balkán na cestě do EU: upevňování stability a zvyšování prosperity, 27. 1. 2006.
- Křesťanská a demokratická unie – Československá strana lidová (2006): Klidná síla. Volební program KDU-ČSL, www.kdu.cz/default.asp?page=510&idr=10149&IDCI=18242.
- Občanská demokratická strana (2006): Společně pro lepší život. Volební program ODS, www.ods.cz/docs/programy/program_2006.pdf.
- Strana zelených (2006): Kvalita života. Volební program strany zelených, www.zeleni.cz/271/clanek/volebni-program-strany-zelenych-kvalita-zivota/.

Rozhovory:

- Rozhovor s Davidem Mackem, místopředsedou KDU-ČSL, 24. 10. 2007.
- Rozhovor s Janem Prokešem, poradcem Lubomíra Zaorálka, 18. 10. 2007.
- Rozhovor s Jiřím Dolejšem, místopředsedou ÚV KSČM, 9. 10. 2007.
- Rozhovor s Luděkem Seřizem, senátorem za ODS, 23. 10. 2007.
- Rozhovor s Ondřejem Liškou, místopředsedou Strany zelených pro zahraniční politiku, 11. 10. 2007.
- Rozhovor s představitelem Kanceláře prezidenta republiky, 1. 11. 2007.
- Rozhovor s představitelem Ministerstva zahraničních věcí ČR, Odbor všeobecných záležitostí EU, 4. 10. 2007.
- Rozhovor s představitelem Ministerstva zahraničních věcí ČR, Odbor jižní a východní Evropy, 4. 10. 2007.
- Rozhovor s představitelem Úřadu vlády ČR, 12. 10. 2007.

Další zdroje:

- Černý, Pavel (2007): Náboženská svoboda v Turecku. Otevřený dopis předsedy Ekumenické rady církví v ČR ministrovi zahraničních věcí ČR, 1. 5. 2007, www.ekumenickarada.cz/wpimages/other/Turecko.pdf.
- EUOBSERVER (2007): France considers dropping Turkey referendum, 17. 9. 2007, www.eapn.ie/policy/3527.
- *Financial Times* (2006): Defiant Serbia says it will be ready to join EU in 2012, 20. 8. 2006, www.ft.com/cms/s/0/f3bbdb22-307c-11db-9156-0000779e2340.html?ncklick_check=1.
- *International Herald Tribune* (2007): Only Croatia may be ready to join EU by 2010, report says, 5. 11. 2007, hwww.ihf.com/articles/ap/2007/11/05/europe/EU-GEN-EU-Enlargement.php.
- Klaus, Václav (2007): Projev prezidenta republiky Václava Klause při zahájení plenárního zasedání na summitu středoevropských prezidentů, 26. 5. 2007.
- Král, David (2006): Česká debata o perspektivách členství Turecka a Ukrajiny v EU.
- *Lidové noviny* (2006): Šéf odborů: Hlídejme si svůj trh, 10. 4. 2006.
- *Právo* (2006): Summit vyslal vstřícné signály Balkánu i Palestině, 17. 6. 2006, s. 10.
- Reljić, Dušan (2007): A Long Way towards EU Accession? – Membership Perspectives and the Stabilisation and Association Process for the Western Balkan Countries. *Foreign Policy in Dialogue*, Vol. 8, No. 23, s. 16–23.

- Štěch, Milan (2006): V kvalitě života je Evropa dál než Amerika. *Mezinárodní politika*, 1/2006, s. 33–34.
- Zahradil, Jan (2005a): Naším zájmem je flexibilní Evropa, nikoli pevnost. Rozhovor s poslancem Evropského parlamentu a stínovým ministrem zahraničí Janem Zahradilem. *Revue Politika*, 3/2005, s. 2–3.
- Zahradil, Jan (2005b): Turecko – člen nebo partner EU. Debata mezi Janem Zahradilem a Josefem Zieleniecem na TV Nova, 29. 12. 2005, zahradil.eu/cze/prispevek.php?ID=173.

Vnitřní trh a ekonomické politiky

Jan Hřích

Oblast vnitřního trhu a ekonomických politik – zahrnující vlastně celou sféru tzv. prvního pilíře EU (s výjimkou měnové unie) – nepochybně tvoří jádro celého integračního procesu. Tomu odpovídá i rozsah a vzájemná provázanost agendy řešené evropskými institucemi během půlroka připadajícího na jedno předsednictví. Úspěšné splnění role předsednictví zde tedy ještě více než v jiných oblastech vyžaduje detailní přípravu a promyšlenou koordinaci s evropskými institucemi, především s Evropskou komisí (EK), která je v této oblasti hlavním iniciátorem a hybatelem jednotlivých procesů. Pokud jde o aktuální výzvy, před kterými EU v této oblasti stojí, panuje ve většině otázek mezi relevantními společenskými aktéry v ČR relativní shoda, byť podpora je v některých případech a u některých subjektů spíše mlčenlivá a „zdráhavá“. Vedle toho existují rovněž otázky, kde se shodne výrazná většina aktérů, avšak s výjimkou jednoho důležitého (viz např. postoj Strany zelených k jaderné energetice). Pro vládu by tedy nemělo být neřešitelným problémem stanovit zde několik jasně definovaných priorit majících silnou podporu uvnitř ČR.

AGENDA EVROPSKÉ UNIE

Následující výklad si všímá pravděpodobných nejvýznamnějších agend v rozsáhlé oblasti vnitřního trhu a ekonomických politik v prvním pololetí 2009. Celkově lze s jistotou říci, že EU bude v tomto období svým poně-

kud pozvolným tempem dále pokračovat po cestě postupné adaptace na výzvy globalizace a z ní plynoucích zesílených konkurenčních tlaků. Jádro tohoto procesu představuje tzv. Lisabonská strategie a její různé přidružené procesy a strategie.

Klíč k odpovídající reakci na výzvy globalizace představuje pro EU posílení její celkové konkurenceschopnosti. Tato výzva zůstane nepochybně i v prvním pololetí 2009 plně aktuální bez ohledu na postupně se zlepšující ekonomickou situaci v evropských zemích. Relativní zaostávání Evropy v úhrnné ekonomické výkonnosti a konkurenceschopnosti za dalšími hlavními globálními ekonomickými aktéry současného světa má celou řadu vzájemně podmíněných příčin. Adekvátní reakce proto musí představovat souhrn vzájemně provázaných akcí zaměřených do různých oblastí. Přitom je jasné, že naprostá většina úkolů plynoucích z Lisabonské strategie představuje zadání pro národní vlády; EU zde může hrát především roli koordinátora a mediátora dosažených úspěchů.

Jádro uvedených opatření spočívá především v uvolnění podnikatelského potenciálu skrytého v sektoru malých a středních podniků (MSP). Nezbytným předpokladem k tomu je **zlepšení celkového podnikatelského prostředí**, jakož i prohloubení a v některých sektorech (např. energetika) dokončení vnitřního trhu (VT). Permanentním úkolem samozřejmě zůstává ochrana VT před všemi kroky, jež by vedly k jeho fragmentaci. Další součástí Lisabonské strategie jsou potom opatření na podporu rozvoje tzv. znalostní ekonomiky, mezi které patří mj. zvýšené investice do výzkumu a vývoje a podpora zvyšování kvalifikovanosti a adaptability pracovních sil. Nezbytným předpokladem dosažení cílů Lisabonské strategie je též **zvýšení flexibility pracovního trhu**. Určitou protiváhou omezování sociálních jistot pracujících v důsledku tohoto procesu má být **koncepce „flexicurity“**, která v sobě spojuje posílení flexibility (zejména pokud jde o přijímání a propouštění zaměstnanců) s posílením sociální ochrany všech, kteří ji opravdu potřebují, a nabídkou rekvalifikace pro obtížně uplatnitelné na pracovním trhu.¹

Rozhodující událostí z hlediska řízení Lisabonské strategie a vyhodnocování jejích výsledků je každoroční jarní zasedání Evropské rady. V případě jarního zasedání 2009 půjde především o vyhodnocení prvního roku druhého tříletého cyklu revidované Lisabonské strategie z roku 2005. Úkolem předsednictví je příprava dokumentů pro toto zasedání (především tzv. Závěrů předsednictví), jež vycházejí ze závěrů jednotlivých formací Rady EU, které se zase opírají o Národní programy reforem a o Pravidelnou zprávu

o pokroku vydávanou EK. Rolí předsednictví zde je – obdobně jako v jiných oblastech – působit pro dosažení konsenzu členských zemí. Předsednická země sice není v situaci, kdy by si mohla jednostranně prosadit nějaké své výlučné priority, avšak může vystupovat tak, aby výsledné dokumenty nesly zřetelnou pečeť jejich zájmů a preferencí.

Součástí Lisabonské strategie je rovněž tzv. **regulatorní reforma** (*better regulation*) kladoucí si za cíl mj. snížení administrativní zátěže podnikatelských subjektů. Velmi aktivní je v této oblasti EK, která v lednu 2007 vydala svůj Akční program, jenž si stanoví značně ambiciózní cíle, mj. snížit do roku 2012 administrativní zatížení podniků vyplývající z právních předpisů EU a z jejich prováděcích opatření na národní úrovni o 25 %, což by mělo znamenat výrazný příspěvek ke zlepšení podnikatelského prostředí v EU.² Na jiném místě přitom EK zdůrazňuje, že cílem celé strategie není „měnit cíle politik stanovené ve stávajících právních předpisech Společenství nebo úroveň nároků ve stávajících právních textech“.³ Měření dosaženého pokroku zhruba v polovině stanoveného termínu by mělo proběhnout buď koncem roku 2008, nebo v prvním pololetí 2009.

Jak již bylo řečeno, Lisabonská strategie sází do značné míry na další rozvoj potenciálu MSP. Základní dokument vytyčující hlavní směry opatření v zájmu posilování sektoru MSP v EU představuje Evropská charta pro malé podniky (ECHMP) z roku 2000, která obsahuje celkem deset prioritních oblastí, jež by členské státy měly systematicky kultivovat v zájmu podpory drobného podnikání. Naplňování cílů Charty je ze strany EK monitorováno a je o něm vydávána každoroční zpráva. V prvním pololetí 2009 by se měla v ČR konat konference o ECHMP zaměřená na šíření nejlepší praxe. EK vydá koncem roku 2008 Sdělení Radě o podpoře internacionalizace malých a středních podniků. Na první pololetí 2009 tak případně diskuse o uvedeném dokumentu, která by mohla ovlivnit i zmíněnou konferenci.

První pololetí 2009 bude zřejmě obdobím intenzivních diskusí o dalším **směrování politiky podpory výzkumu a vývoje**, která představuje jeden z kritických bodů posílení konkurenceschopnosti ekonomik EU. V této době bude totiž vrcholit praktická realizace nařízení o zřízení Evropského technologického institutu (EIT). V chodu bude rovněž proces hodnocení výsledků koordinace evropského výzkumu a jeho praktických dopadů na posilování konkurenceschopnosti ekonomik. Toto hodnocení a diskuse o něm mají vyústit v celkovou průběžnou evaluaci Sedmého rámcového programu pro výzkum a vývoj, ke které by mělo dojít koncem roku 2010.

Jedním ze zásadních předpokladů posílení konkurenční schopnosti evropských ekonomik je **dotvoření VT** a správné prosazování jeho principů, respektive minimalizace jejich narušování. VT je sice podle názoru EK z hlediska legislativního a institucionálního prakticky dokončen, avšak zároveň existují určitá odvětví (např. energetika), kde efektivnímu naplňování jeho obecných principů stále brání překážky spočívající v legislativě (některých) členských států či v nejasnostech na úrovni práva komunitárního. Ve velmi dynamickém a proměnlivém prostředí globalizující se světové ekonomiky však VT nemůže být nikdy zcela a jednou provždy dokončen, a je proto třeba ho vnímat spíše jako proces.⁴

Podle názoru EK má být v příštím období při zlepšování fungování VT kladen důraz především na posílení implementace a využitelnosti stávající komunitární legislativy, zatímco k vydávání nové by mělo docházet pouze v nejnnutnějších případech. Výraznější roli při vynucování práva by měly v budoucnu hrát mechanismy mimosoudního řešení sporů (např. SOLVIT, FIN-NET či ECC-net). První pololetí 2009 bude zřejmě obdobím, kdy uvedené představy EK budou více méně završeny a kdy budou vyhodnocovány první zkušenosti s fungováním některých nových mechanismů.

Určitou, z hlediska komunitárního práva zcela legální (avšak dočasnou) bariéru volného pohybu pracovních sil v rámci VT, která však nemá nic společného se stupněm jeho dokončenosti, představují **přechodná období na volný pohyb pracovníků**, jež stále uplatňuje většina tzv. starých členských zemí (EU-15) vůči novým členským státům (EU-12). Jedná se o reakci starých zemí na obavy z nekontrolovatelného přílivu pracovních sil ze zemí nových (v důsledku značných rozdílů v úrovni mezd). Vůči deseti zemím, jež do EU vstoupily k 1. května 2004, neuplatnily tato přechodná období pouze tři státy skupiny EU-15 (Velká Británie, Irsko a Švédsko). K termínu první revize po dvou letech je pak zrušilo Španělsko, Portugalsko a Finsko.

Období druhé revize (pět let po vstupu deseti zemí) uvedených přechodných období tedy připadá na první pololetí 2009, kdy bude zároveň končit první fáze stejného přechodného období v případě Bulharska a Rumunska, které do EU vstoupily 1. ledna 2007. Rozhodnutí o zrušení či ponechání přechodného období je výlučnou záležitostí příslušných členských států, které je uplatnily. Předsednictví zde však může sehrát roli mediátora zkušeností zemí, jež přechodná období již zrušily, respektive vůbec nezavedly (jakož i výsledků, ke kterým dospěly expertizy EK), příp. se pokusit o určité „výměnné obchody“.

V červenci 2006 uvízlo na mrtvém bodě a bylo dočasně pozastaveno tzv. katarské kolo mnohostranných jednání o liberalizaci světového obchodu v rámci WTO.⁵ Jeden z kamenů úrazu při tomto liberalizačním kole nesoucím též název Rozvojová agenda WTO z Dohy představuje neochota EU (ale i dalších vyspělých zemí) dostatečně rychle a důrazně omezovat dotace zemědělcům, jež deformují světové trhy agrárních produktů.

Navzdory momentálním problémům se však EU i nadále jednoznačně hlásí k dalšímu celosvětovému snižování obchodních bariér prostřednictvím mnohostranných jednání. **Liberální vnější obchodní politiku** na liberalizovaných světových trzích, nikoli tedy izolaci svých ekonomik od vlivu globální konkurence, chápe EU ve svých oficiálních dokumentech jako jeden z důležitých předpokladů posílení své konkurenceschopnosti.⁶ Unie dále považuje za nejefektivnější nástroj odbourávání bariér světového obchodu mnohostranná jednání v rámci WTO (byť se zároveň nezřídka ani uzavírání dvoustranných dohod o volném obchodu) a za svůj nejdůležitější úkol pokládá úsilí o opětovné nastartování katarského kola.

Stále závažnějším a naléhavějším problémem se pro EU stává **energetika**. Mimo jakoukoli pochybnost přitom stojí, že bez zajištění dostatku energetických zdrojů za únosné ceny je nemyslitelný udržitelný růst ekonomik, který je mj. předpokladem pro udržení a posílení sociální soudržnosti.

Při pohledu na současnou energetickou problematiku v EU je třeba důsledně odlišit aspekt vnitřní od aspektu vnějšího. Zatímco v prvním případě se v podstatě jedná o dokončení a prohloubení VT v dané oblasti (což by mělo přinést snížení cen a zvýšení spolehlivosti dodávek pro spotřebitele) a o podporu substituce dovozů uhlovodíkových paliv a zvyšování účinnosti jejich využití, v druhém jde především o prohloubení geografické diverzifikace dovozů a politický dialog s hlavními vývozci energetických surovin za účelem posílení vzájemné důvěry a vytvoření stabilních vztahů.

Otázky energetiky ovšem mají velmi těsnou vazbu rovněž na problematiku **životního prostředí**, především z hlediska boje proti klimatickým změnám, kde se EU snaží hrát roli světového lídra (zavázala se snížit do roku 2020 emise skleníkových plynů o 20 % ve srovnání s rokem 1990).⁷ Naplnění tohoto ambiciózního cíle je nemyslitelné bez celého komplexu opatření v oblasti energetiky, jako je výrazné zvýšení energetické účinnosti, zvýšení váhy energie z obnovitelných zdrojů či zvyšování podílu biopaliv na spotřebě pohonných hmot. V současné době dochází v EU k postupné **rehabilitaci jaderné energie**, která ještě nedávno nebyla většinou považována za příja-

telnou a perspektivní alternativu fosilních paliv. Rozhodnutí, zda bude tento energetický zdroj používat, je výsostným právem každého členského státu. EK zastává názor, že jaderná energie je z hlediska cenového velmi konkurenceschopná a do atmosféry uvolňuje jen velmi málo uhlíku.⁸ Tento zdroj energie tedy má mj. potenciál přispět k omezení emisí skleníkových plynů.

Akční plán snažící se vzájemně provázat všechny výše uvedené aspekty přijalo zasedání Evropské rady v březnu 2007, a to na období 2007–2009.⁹ Lze tedy očekávat, že v prvním pololetí 2009 budou vrcholit diskuse nad přípravou druhého akčního plánu na období 2010–2012, který by měl být projednán a schválen na jařím zasedání Evropské rady v uvedeném roce. Základem pro tyto diskuse bude hodnocení plnění prvního Akčního plánu a strategický energetický přezkum provedený EK.

Pokud jde o evropskou legislativní agendu v oblasti energetiky, horkou aktualitou by v období předsednictví ČR měl být návrh EK na revizi směrnice o **zdanění energetických produktů a elektřiny**, jenž by měl tento orgán předložit na počátku roku 2009. Aktuálním úkolem bude ovšem nejspíš rovněž dokončení schvalovacího procesu tzv. třetího liberalizačního balíčku energetické legislativy, který EK předložila na podzim 2007. Diskuse o něm se asi protáhnou, neboť obsahuje řadu sporných bodů (*unbundling*, zavedení evropské regulace přeshraničních toků).

Ještě v živé paměti jsou komplikovaná a zdlouhavá jednání o střednědobé finanční perspektivě EU na léta 2007–2013. Přijatý kompromis znamenající jen kosmetické změny přitom řešení zásadních problémů opět pouze odsunul. Dnes však již vše nasvědčuje tomu, že čas pro zásadní změnu definitivně nazrává a že se její prosazení stane konečně aktuálním nejpozději s počátkem vyjednávání o nové finanční perspektivě na léta 2014–2020.

Komplexní **restrukturalizace výdajů společného rozpočtu EU**, která je tváří v tvář výzvám globalizace nevyhnutelná, bude představovat velmi složitý manévř, jenž se dotkne celé řady zájmů a vyvolá řadu negativních reakcí. Tato změna je ovšem nemyslitelná mj. bez **zásadní transformace společné zemědělské politiky** (SZP) představující stále nejvýznamnější položku výdajů rozpočtu, jež povede k zásadnímu omezení její finanční náročnosti.

V období předsednictví ČR bude zřejmě zahájena principiální diskuse o budoucí podobě společného rozpočtu EU. Přispět by k tomu měla i očekávaná Bílá kniha EK, která přinese komplexní zmapování této problematiky. Předsednictví případně důležitá role při moderování této diskuse, která ovšem v žádném případě nebude během jeho trvání ukončena, a při sumari-

zaci jejich průběžných výsledků (příp. i formou vypracování Zprávy o pokroku). Při tom bude mít určitou příležitost vhodným způsobem prezentovat a prosazovat svoje vlastní priority.

ČESKÉ ZÁJMY

Konsenzuální zájmy

Provedeme-li rozbor názorů relevantních českých společenských aktérů na hlavní aktuální evropské problémy a agendy v oblasti VT a ekonomických politik, jejich pravděpodobný stav v prvním pololetí 2009 byl zmapován v předcházející subkapitole, získáme jistý přehled o tom, jaké zájmy kryté konsenzem těchto aktérů ČR v integračním procesu má. Charakter velmi silného zájmu mají – podle námi použité metody – ty názory a preference, jež jsou konsenzuálně sdíleny všemi relevantními subjekty. Zároveň však existuje řada poměrně jasně se rýsujících zájmů, které mají silnou podporu, avšak úplný konsenzus jim chybí.

Při celkovém pohledu na názory důležitých společenských aktérů (především parlamentních politických stran) v ČR o hlavních tématech ekonomické integrace v rámci EU, dospíváme možná k poněkud překvapivému závěru, že zde – navzdory navenek okázale stavěným rozdílům v celkových přístupech politických stran – mezi jednotlivými politickými (a dalšími) subjekty vlastně nejsou zase až tak propastné názorové rozdíly. To pochopitelně nemění nic na tom, že strany mají své priority a preference a z nich plynoucí rozdílné politické agendy. Tyto se však do značné míry míjejí s tím, před jakými aktuálními výzvami ekonomiky EU v současné době stojí.

Na základě provedené analýzy je možno vytipovat určitý počet konsenzuálních zájmů. Bezvýhradnou podporu všech relevantních aktérů má **zrušení přechodných období na volný pohyb pracovních sil** uplatňovaných starými členskými státy vůči členům novým. Toto dočasné opatření je všeobecně a jednoznačně vnímáno jako diskriminační a narušující jeden ze základních principů fungování VT.¹⁰

Mezi silné priority je možno zařadit též **regulatorní reformu zaměřenou na snížení administrativní zátěže** ekonomických subjektů, kde existuje silný průnik názorů rozhodujících politických a dalších subjektů. Orgány EU totiž jsou všeobecně, byť s rozdílnou intenzitou, vnímány jako struktury inklinující k byrokratizaci.¹¹

Konsenzus mezi politickými stranami a dalšími subjekty lze nalézt rovněž ohledně **zvýšení a zkvalitnění podpory výzkumu a vývoje** a jeho výraznější orientace na zavádění konkrétních inovací. Zatímco některé strany tuto prioritu ve vztahu k EU deklarují velmi silně ve svých programových dokumentech, v případě jiných to z jejich programů vyplývá spíše nepřímo a při osobních rozhovorech to potvrzují jejich představitelé.

Široký konsenzus existuje rovněž ohledně potřeby **rozhýbat** zablokovaná **mnohostranná jednání o další liberalizaci světového obchodu** (v rámci tzv. katarského kola), neboť ustrnutí liberalizace přináší zemi typu ČR značné škody v důsledku omezení přístupu na trhy celé řady rozvojových zemí, které si stále udržují relativně vysoké celní bariéry. Velmi explicitně to ve svém programu uvádí např. KDU-ČSL: „Proto se česká diplomacie musí do budoucna zejména zaměřit na: [m.] Aktivní prosazování liberalizace světového obchodu, odstraňování bariér svobodné výměny zboží a služeb a dodržování ochrany duševního vlastnictví.“¹² Ostatní strany nemají ve svých programových dokumentech žádné formulace, které by byly s tímto cílem v přímém rozporu, což potvrzují rovněž rozhovory s jejich představiteli. Zmínku o této problematice je ovšem možno nalézt rovněž u nevládního sektoru.¹³ Další liberalizaci světového obchodu rovněž podporují vysocí představitelé státní správy.¹⁴

Mezi sledovanými subjekty existuje shoda, pokud jde o nutnost **výrazných změn výdajové strany společného rozpočtu EU** spočívajících ve snížení váhy výdajů na SZP, což bude ovšem vyžadovat rovněž změny celkového charakteru této politiky. Menší míra konsenzu však již panuje ohledně toho, jak výrazné by toto snížení mělo být a jakou výslednou podobu by SZP měla získat. Shoda panuje také v tom, že je nutno **odstranit všechny prvky diskriminace** při realizaci SZP (nižší, tzv. přímé platby zemědělcům z nových členských zemí). Velmi explicitně se k tomu ve svém programu hlásí ODS: „...snaha o zásadní reformy společné zemědělské politiky EU, která je diskriminační vůči našim zemědělcům, poškozují spotřebitele a deformuje jednotný trh EU.“¹⁵ Především v kontextu dosažení spravedlivějších podmínek pro zemědělce podporuje velmi explicitně radikální změny SZP rovněž Strana zelených: „Zelení prosazují změny v obchodní politice Unie tak, aby zároveň umožňovala rozvoj nejchudších zemí světa. To znamená nejen radikálně reformovat dotační politiku zemědělské produkce, která deformuje cenu evropských potravin.“¹⁶ Strany, které se více orientují na získávání venkovských voličů (především KDU-ČSL, ale rovněž KSČM a částečně též ČSSD), projevují

určitou zdrženlivost při explicitním formulování tohoto požadavku ve volebním programu, avšak rovněž zástupci těchto stran se k němu v osobních rozhovorech hlásí a podporu nalézají rovněž u představitelů státní správy.¹⁷

Částečně konsenzuální zájmy

K nejvíce diskutovaným tématům dnešní doby patří **ekologická problematika** obecně a **otázky změn klimatu** zvláště. EU dnes představuje předního aktéra v boji proti globálnímu oteplování a sama si vytkla ambiciózní cíle při snižování emisí skleníkových plynů (viz předcházející subkapitola). Většina relevantních společenských aktérů (avšak nikoli všichni tito aktéři) přitom zastává názor, že uvedený proces je v zájmu ČR, která by ho měla v maximální míře podpořit. Největší důraz na toto téma přirozeně klade Strana zelených, u které v různých souvislostech prostupuje prakticky celý volební program, přičemž její návrhy jsou ve shodě s hlavními evropskými trendy (rozvoj obnovitelných zdrojů, posílení tržního prostředí v energetice, důraz na úspory energie aj.).¹⁸ Důležitou roli hraje problematika udržitelného rozvoje s důrazem na boj proti změnám klimatu rovněž v programech ČSSD, přičemž strana podporuje – tak jako v naprosté většině dalších oblastí – přístupy a priority EU.¹⁹ Ve shodě s hlavními přístupy EU je rovněž KDU-ČSL.²⁰ Poměrně pozitivně se k základním principům politiky v této oblasti staví rovněž KSČM.²¹ Zároveň však naznačuje i své výhrady, když např. požaduje: „Přízpůsobování práva a norem v podmínkách členství ČR v EU standardům EU jen v případě, že změna povede ke zlepšení stavu životního prostředí.“²² Snad nejvíce výhrad má však k této oblasti ODS, která přístupy EU otevřeně kritizuje,²³ byť současně se k hlavním bodům aktuální agendy ochrany životního prostředí hlásí.²⁴

V ČR existuje velmi široká – byť ne úplná – shoda o nutnosti dalšího **rozvíjení jaderné energetiky**, k čemuž vytváří v rámci EU příhodnou atmosféru již zmíněná postupná rehabilitace tohoto zdroje energie.²⁵ Odpůrce jaderné energetiky na politické scéně představuje Strana zelených, která zejména odmítá výstavbu dalších jaderných elektráren.²⁶ Tradičním protivníkem tohoto způsobu získávání energie jsou potom různé ekologicky zaměřené nevládní organizace (např. Greenpeace či Děti země).

Další důležité zájmy

Do této skupiny patří zájmy ČR, které mají svou důležitost a váhu, avšak netěší se jednoznačně většinové podpoře mezi relevantními společenskými

aktéry. Je možno sem řadit např. orientaci celé EU na **principy tzv. „flexibility“**, která v sobě spojuje zvýšení flexibility trhů práce při současném ponechání vysokých standardů sociální ochrany financovaných z veřejných zdrojů. Silnou podporu tento koncept nalézají především u ČSSD, jež se přimlouvá za modernizaci evropských sociálních systémů v tomto duchu.²⁷ Naproti tomu důsledná orientace ODS na plné ponechání kompetencí v sociální oblasti v rukou členských států a na vzájemnou konkurenci různých sociálních systémů svědčí o tom, že by strana dala spíše přednost postupnému omezování úrovně sociální ochrany a její stabilizaci na určité minimální úrovni, byť to ve svém programu úplně explicitně neříká.²⁸

NÁVRH PRIORIT ČESKÉHO PŘEDSEDNICTVÍ

Klíčové priority

Mezi klíčové priority (přesvědčení o prioritnosti sdíleno jak ze strany ČR, tak ze strany EU) předsednictví ČR by mělo být zařazeno **prosazení cílů regulatorní reformy** zaměřené především na snižování administrativní zátěže podnikatelských subjektů a rušení nadbytečných regulatorních opatření, jež tvoří součást úsilí o zlepšení podnikatelského prostředí. Zlepšení prostředí pro podnikání přitom představuje jeden z klíčových předpokladů pro naplnění cílů EU v oblasti posílení její celkové konkurenceschopnosti v rámci světové ekonomiky. Jedná se o významnou prioritu současné české pravostředové vlády a rovněž stávající Barrosovy EK. Prosazování této priority by tak mohlo být spojeno s prezentací výsledků, kterých ČR v této oblasti dosáhla, respektive dosáhne v době svého předsednictví.

Mezi hlavní priority by mělo dále patřit **zefektivnění podpory výzkumu a vývoje**. V době předsednictví půjde především o dotažení implementace nařízení o zřízení EIT, a to při využití mj. zkušeností z dosavadní implementace Sedmého rámcového programu. Předsednická země by na základě zohlednění těchto zkušeností měla usilovat o posílení efektivnosti výzkumu a vývoje v EU a jeho orientace na inovace.

V případě, že ještě v době předsednictví ČR bude přetrvávat současná patová situace v mnohostranných jednáních o liberalizaci světového obchodu v rámci WTO, mělo by být rozhodně jednou z jeho důležitých priorit **udělat maximum pro odblokování jednání katarského kola**. Tato priorita se opírá o široký domácí konsenzus. Pokud by v době předsednictví již jednání

probíhala, měla by se ČR soustředit na **formulování jejich realistického cíle** (spojujícího v sobě liberalizaci s posílením spravedlivých podmínek obchodu), respektive na **jejich dotažení do konce**.

Mezi klíčové priority předsednictví ČR by měla patřit rovněž **zásadní reforma SZP**, která omezí jak její podíl na výdajích společného rozpočtu EU, tak také její deformativní působení na světové trhy zemědělských komodit, byť v době předsednictví zřejmě dojde teprve k zahájení vážných debat na toto téma. V této iniciační fázi jednání by rozhodně neměl být problémem určitý nedostatek domácího konsenzu ohledně budoucí výsledné podoby SZP. Odhodlání k zásadní reformě ovšem v žádném případě nesmí být interpretováno tak, že ideálním cílovým stavem by bylo úplné zrušení této politiky. Takovýto přístup by se ani neopíral o domácí konsenzus, ani by neměl šanci na prosazení v rámci EU.

Mezi doporučené klíčové priority českého předsednictví je možno řadit rovněž další prosazování cílů EU v oblasti ochrany klimatu. Vzhledem k poněkud nejistému a dvojakému postoji jednoho z klíčových aktérů (ODS) by zde však zřejmě ČR asi měla prosazovat spíše umírněnější verze unijních cílů.

Druhotné priority – agenda EU

Mezi druhotné priority českého předsednictví by měly patřit především dvě agendy týkající se **dotvoření a prohloubení VT v oblasti energetiky**, konkrétně harmonizace zdanění energetických produktů a další liberalizace energetického trhu (zejména řešení otázky *unbundlingu*, tedy vlastnického oddělení přenosu a distribuce energie od ostatních činností). Jedná se o témata, která nejsou ze strany rozhodujících společenských subjektů v ČR považována za prioritní, a to zejména proto, že zde existuje poměrně nepřehledná situace a značná roztržičnost a protichůdnost zájmů relevantních aktérů. Zájem EU jako celku si však vyžaduje, aby předsednictví těmto otázkám bez ohledu na domácí problémy věnovalo odpovídající pozornost.

Druhotné priority – české zájmy

Do této skupiny patří zejména záležitost, která se těší snad nejsilnějšímu konsenzu příslušných domácích subjektů, a sice **zrušení přechodných období na volný pohyb pracovních sil** (v době předsednictví uběhne druhá, tříletá etapa těchto období, což k tomuto kroku vytváří vhodnou příležitost).

Jak již bylo řečeno na jiném místě, otázku přechodných období nelze považovat za klasickou součást agendy EU řešenou komunitární metodou. Jedná se o určité přechodné odchýlení od obecných zásad VT, jehož možnost zavedení byla starým členským zemím dána proto, že zejména některé z nich dokázaly ostatní přesvědčit, že okamžitá aplikace obecného principu by jim přinesla neúnosné sociální aj. náklady (jejich protívahou jsou ovšem přechodná období prosazená ze strany nových členských zemí vůči zemím starým). EK a další orgány EU sice jejich existence obecně příliš netěší, avšak na druhé straně plně respektují, že jejich ponechání nebo zrušení v rámci stávajícího období je výlučnou záležitostí zemí, které se je rozhodly uplatňovat. Nejednají se tedy o něco, co by si orgány EU mohly oficiálně vetknout do štítu jako prioritu (to by bylo vykládáno jako nepřipustný nátlak na příslušné členské státy). Role českého předsednictví by tak zde měla spočívat především ve zprostředkování pozitivních zkušeností zemí, které toto opatření neuplatňují, jakož i v šíření informací podporujících argumentaci ve prospěch volného pohybu pracovních sil.

Do stejné skupiny témat patří též **odstranění** do určité míry **nerovného postavení zemědělců** z nových členských zemí v rámci SZP (výrazně nižší přímé platby), a to ještě v rámci stávající finanční perspektivy (tj. před rokem 2013). Nastavení finančních instrumentů a jejich postupné sblížení u starých a nových členských zemí totiž pokládají prvé z uvedených a orgány EU za dané. Jinou věcí samozřejmě je zcela logický zájem ČR, aby v nové SZP neexistovaly mechanismy, které by mohly takto diskriminačně působit.

Do této skupiny druhotných priorit předsednictví ČR patří rovněž všestranná podpora dalšího pokračování procesu postupné rehabilitace jaderné energie v EU či případně jeho další zvýraznění (samozřejmě s tím, že státy, které se rozhodly tento energetický zdroj nevyužívat, k tomu v žádném případě nemohou být nuceny). Tento vývoj je z hlediska ČR velmi příznivý, neboť na jádro ve své energetické koncepci do značné míry vsadila.

ZHODNOCENÍ VLÁDNÍCH CÍLŮ PŘEDSEDNICTVÍ

„Zvláště důležité“ cíle

Lze říci, že vládní *Prioritní oblasti předsednictví České republiky v Radě Evropské unie v prvním pololetí roku 2009* z října 2007 jsou velmi pečlivě a analyticky zpracovány a že zahrnují všechny doporučované klíčové prio-

rity předsednictví ČR, ke kterým dospěla naše analýza vycházející z názorů sdílených rozhodujícími společenskými aktéry. Pokud jde o klíčové priority, jedná se konkrétně o **provedení regulatorní reformy** zaměřené na snížení administrativní zátěže podnikatelských subjektů,²⁹ **zefektivnění podpory výzkumu, vývoje a vzdělávání**.³⁰ Do této skupiny patří rovněž **liberální obchodní politika** s prioritním cílem odblokovat mnohostranná jednání o dalším uvolňování mezinárodního obchodu v rámci WTO³¹ a **restrukturalizace výdajové strany společného rozpočtu EU** do podoby, která by více odpovídala aktuálním výzvám plynoucím z procesu globalizace, spojená s **důkladnou reformou SZP**.³² Do této skupiny patří rovněž podpora pokračování procesu rehabilitace jaderné energetiky v EU. Je nutno říci, že tento cíl není v dokumentu uveden zcela explicitně, avšak jednoznačně zdůraznění práva „každého členského státu rozhodovat o celkovém složení jeho energetického mixu“³³ a vyjádření záměru „podporovat diskusi o využití všech dostupných zdrojů energií“³⁴ znamená v podstatě přihlášení se k této prioritě.

Vládní materiál zahrnuje rovněž druhotné priority, které mají toto postavení z hlediska agendy EU, avšak z hlediska názorů relevantních českých aktérů se takovému významu netěší. Do této skupiny patří otázky spojené s **dotvářením VT v oblasti energetiky**, včetně řešení otázky tzv. *unbundlingu*.³⁵ Pokud jde o druhotné priority předsednictví ČR, které jsou vnímány jako prioritní na české straně, avšak z hlediska agendy EU takovýto status nemají, bez sporu sem patří **odstranění zbývajících přechodných období na volný pohyb pracovních sil**. Této problematice věnuje dokument výraznou pozornost.³⁶

„Méně důležité“ cíle

Výše uvedený vládní dokument ovšem zahrnuje rovněž oblasti, které na základě naší analýzy nebyly identifikovány jako jasné priority předsednictví. Jedná se např. o oblast modernizace evropské legislativy **ochrany hospodářské soutěže**,³⁷ otázky **delokalizace průmyslových kapacit** (vzhledem k masivnímu přílivu investic do ČR pochopitelné),³⁸ důsledky **nepříznivého demografického vývoje**³⁹ a – možná poněkud překvapivě – rovněž další rozvoj **transevropských sítí**.⁴⁰ Příčiny menšího zájmu v ČR o uvedená témata spočívají v některých případech v jejich poněkud technokratickém a pro veřejnou debatu nezajímavém charakteru (což je ovšem při naší analýze „hendikepuje“ v důsledku použité metody), v jiných zase v tom, že nejsou pocítována jako naléhavý problém.

„Chybějící“ cíle

Jak již bylo řečeno výše, vládní dokument *Prioritní oblasti předsednictví České republiky v Radě Evropské unie v prvním pololetí roku 2009* obsahuje všechny klíčové a většinu druhotných priorit, ke kterým došla naše analýza zaměřená na rozbor názorů klíčových společenských aktérů. Určitou výjimku tak představuje pouze prioritní odstranění do určité míry nerovného postavení zemědělců z nových členských zemí v rámci stávající SZP, což je ovšem patrně dáno tím, že si jeho tvůrci uvědomují beznadějnost takového cíle. Za opomenutí podle názoru autora této kapitoly také nelze považovat pouze implicitní uvedení cíle podpory procesu rehabilitace jaderné energie v EU.

ZÁVĚR

Vláda ČR se přípravě priorit předsednictví intenzivně věnuje zhruba od počátku roku 2007. Od té doby vzniklo již několik dokumentů, které se snaží postupně konkretizovat priority v jednotlivých oblastech předsednictví. Je jasné, že konkrétní priority předsednictví – mají-li mít alespoň nějakou naději na prosazení – musí být vymezeny poměrně úzce a nemohou se týkat všech agend a oblastí, kde Unie působí. Priority předsednictví, které nějakým způsobem reflektují aktuální zájmy předsednické země, ovšem na druhou stranu v žádném případě nelze zaměňovat za komplexní program předsednictví, který musí zahrnovat všechny aktuální a relevantní agendy EU bez ohledu na jejich větší či menší prioritu z hlediska předsednické země. Program i priority předsednictví by měly z hlediska jednotlivých oblastí integračního procesu působit celkově vyváženě a neměly by vyvolávat dojem, že se předsednická země bude snažit o určité jednostranné vychýlení vývoje EU z jeho dosavadní trajektorie. To by mohlo vůči ní ze strany partnerů v EU vyvolat určitou podezřivost, což by mj. reálné vyhlídky na prosazení jakékoli priority reflektující nějaký její důležitý zájem snižovalo na minimum.

Poznámky

¹ Evropská komise (2007d).

² Evropská komise (2007a): 10.

³ Evropská komise (2007a): 2.

- ⁴ Evropská komise (2007b): 3.
⁵ *Právo* (2006): 18.
⁶ Evropská komise (2006): 2.
⁷ Evropská komise (2007c): 5.
⁸ Srov. Evropská komise (2007c): 17.
⁹ Evropská rada (2007): 11–15.
¹⁰ ODS (2006): 54; ČSSD (2006): nečíslováno, bod 8-2, a ČSSD (2002): nečíslováno, bod V.; KDU-ČSL (2006): 84; KSČM (2006): 17; Rozhovor s Ondřejem Liškou, místopředsedou Strany zelených, 11. 10. 2007.
¹¹ ODS (2006): 55; ČSSD (2006): nečíslováno, bod 8-2; KSČM (2006): 17. Ani programy stran výše neuvedených a dalších subjektů rozhodně neobsahují nic, co by naznačovalo jejich odpor k cílům regulační reformy.
¹² KDU-ČSL (2006): 45. Vzhledem k tomu, že hlavním kamenem úrazu při dosavadním průběhu katarského kola bylo trvání EU na příliš vysokém stupni ochrany svých zemědělců, je možno plédování Zelených za radikální změny této politiky též interpretovat jako výzvu k další liberalizaci světového obchodu. Viz Strana zelených (2006): 54.
¹³ Viz např. studii Pražského institutu pro globální politiku – Glropolis. *Hospodářské noviny* (2005): 6.
¹⁴ Viz např. vyjádření náměstka ministra průmyslu a obchodu Martina Tlapy u příležitosti zhroutení zatím poslední ministerské konference v rámci katarského kola v červenci 2006. *Právo* (2006): 18. Dále viz např. rozhovor s Tomášem Buřilem, ředitelem odboru EUPO Ministerstva zahraničních věcí ČR, 11. 10. 2007.
¹⁵ ODS (2006): 55.
¹⁶ Strana zelených (2006): 54.
¹⁷ Velmi jednoznačně tyto změny v osobním rozhovoru podpořil např. David Macek z KDU-ČSL, který SZP v současné podobě nazval „přežitkem“ (rozhovor s Davidem Macem, místopředsedou KDU-ČSL, 24. 10. 2007). Dále viz rozhovor s Tomášem Buřilem, 11. 10. 2007.
¹⁸ Strana zelených (2006): 14–18.
¹⁹ ČSSD (2005): nečíslováno, bod 3.3.
²⁰ KDU-ČSL (2006): 40.
²¹ KSČM (2006): 5 a 7.
²² KSČM (2006): 7.
²³ ODS (2006): 64.
²⁴ Mezi určitá specifika současné ČR přitom patří známá stanoviska prezidenta Václava Klause, který zcela zpochybňuje nutnost cílevědomé politiky zaměřené na ochranu klimatu, čímž se ovšem dosti podstatně názorově odlišuje od oficiálního stanoviska strany, jejímž je čestným předsedou. Jinak je možno ho zařadit mezi stoupence kroků majících liberalizační charakter.
²⁵ Viz např. rozhovor s Janem Prokešem, tajemníkem místopředsedy Poslanecké sněmovny, 18. 10. 2007, Luděk Sefzigem, senátorem za ODS, 23. 10. 2007, či Jiřím Dolejšem, místopředsedou KSČM, 11. 9. 2007.
²⁶ Strana zelených (2006): 15.
²⁷ ČSSD (2005): nečíslováno, subkapitola 3.1.

- ²⁸ ODS (2006): 54.
²⁹ Útvar místopředsedy vlády pro evropské záležitosti (2007): 5.
³⁰ Tamtéž: 4–5.
³¹ Tamtéž: 7.
³² Tamtéž: 11–12.
³³ Tamtéž: 8.
³⁴ Tamtéž: 9.
³⁵ Tamtéž.
³⁶ Tamtéž: 6.
³⁷ Tamtéž: 5.
³⁸ Tamtéž: 6.
³⁹ Tamtéž: 7.
⁴⁰ Tamtéž.

Literatura

Dokumenty:

- Evropská komise (2007a): Akční program pro snižování administrativní zátěže v Evropské unii. Sdělení Komise Radě, Evropskému parlamentu, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů ze dne 24. 11. 2007.
- Evropská komise (2007b): A Single Market for Citizens. Interim report to the 2007 Spring European Council. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 21. 2. 2007.
- Evropská komise (2007c): Energetická politika pro Evropu. Sdělení Komise Evropské radě a Evropskému parlamentu ze dne 10. 1. 2007.
- Evropská komise (2007d): Towards Common Principles of Flexicurity: More and better jobs through flexibility and security. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 27. 6. 2007.
- Evropská komise (2006): Global Europe: Competing in the World. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 4. 10. 2006.
- Evropská rada (2007): Presidency Conclusions. Brussels European Council, 8.–9. 3. 2007.
- Útvar místopředsedy vlády pro evropské záležitosti (2007): Prioritní oblasti předsednictví České republiky v Radě Evropské unie v prvním pololetí 2009, říjen 2007.
- ČSSD (2005): Dlouhodobý program.
- ČSSD (2002): Střednědobý program.
- ČSSD (2006): Volební program.
- KDU-ČSL (2006): Volební program.
- KSČM (2006): Volební program.
- ODS (2006): Volební program.
- Strana zelených (2006): Volební program.

Rozhovory:

- Rozhovor s Jiřím Dolejšem, místopředsedou KSČM, 11. 9. 2007.
- Rozhovor s Ondřejem Liškou, místopředsedou Strany zelených, 11. 10. 2007.
- Rozhovor s Tomášem Buřilem, ředitelem odboru EUPO, 11. 10. 2007.
- Rozhovor s Janem Prokešem, představitelem ČSSD, 18. 10. 2007.
- Rozhovor s Luděkem Seřizem, senátorem za ODS, 23. 10. 2007.
- Rozhovor s Davidem Mackem, místopředsedou KDU-ČSL, 24. 10. 2007.

Ostatní prameny:

- Aalto, Pami: *The EU-Russian energy dialogue: Europe's future energy security*. Burlington, VT: Ashgate, 2007.
- Garzon, Isabelle: *Reforming the common agricultural policy: history of a paradigm change*. Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2006.
- Gelauff, George M.M.: *The new Lisbon strategy: An estimation of the economic impact of reaching five Lisbon targets* [computer file]. Brussels, 2006, ec.europa.eu/enterprise/enterprise_policy/competitiveness/doc/industrial_policy_and_economic_reforms_papers_1.pdf.
- Haghighi, Senam Salem: *Energy security: the external legal relations of the EU with energy supplying countries*. Oxford: Hart, 2007.
- Iglicka, Krystyna: Free movement of workers two years after the enlargement: myths and reality. Warszawa: Centrum Stosunków Międzynarodowych, 2006, www.csm.org.pl/en/files/raports/2006/rap_i_an_1106a.pdf (Reports and Analyses; 11/06).
- Klvačová, Eva–Malý, Jiří–Mráček, Karel: *Lisabonská strategie – posílí nebo oslabí evropskou konkurenceschopnost?* Praha: Professional Publishing, 2006.
- König, Petr–Lacina, Lubor–Jan Přenosil: *Učebnice evropské integrace*. Brno: Barrister & Principal, 2006 (zejména s. 191–199, 203–211, 238–240 a 291–323).
- Kovačová, Lenka: *European Union's energy (in)security – dependency on Russia*. Praha: Association for International Affairs, 2007 (Research Paper; 12/2007).
- Mandelson, Peter: *The European Union in the Global Age*. London: Policy Network, [www.policy-network.net/uploadedFiles/Publications/Publications/Mandelson\(1\).pdf](http://www.policy-network.net/uploadedFiles/Publications/Publications/Mandelson(1).pdf).
- Müller, Friedemann: *Energy security: Demands imposed on German and European foreign policy by a changed configuration in the world energy market*. Berlin: SWP, 2007.
- Weatherill, Stehen: *Better regulation*. Oxford: Hart, 2007.
- Zeman, Karel: *Průmět zájmů České republiky a vybraných členských států EU do Národních programů reform pro období 2005–2008*. Nепublikovaná studie Institutu evropské integrace při VŠE v Praze, 2006.
- *Hospodářské noviny* (2005), 13. 12. 2005.
- *Právo* (2006), 25. 7. 2006.

Společná zahraniční a bezpečnostní politika

Vít Střítecký

V současném vývoji Společné zahraniční a bezpečnostní politiky (SZBP) se zrcadlí základní dilemata, která ji provázejí od jejího zrodu. Původní institut evropské politické spolupráce se koncem 80. a počátkem 90. let rozvinul v přímou koordinaci, která se v posledních letech prohlubuje směrem k v pravém smyslu slova „společné“ zahraniční politice či dokonce směrem ke kolektivní bezpečnosti a obraně (vytvoření funkce Vysokého představitele, zřízení jednotek fungujících pod hlavičkou EU). Vzhledem ke strukturální proměně mezinárodního systému, expanzi samotné EU směrem k méně stabilním oblastem a v neposlední řadě také charakteru nových hrozeb, tlak pro jednohlasné vystupování EU přichází nejen zevnitř, ale také zvenčí. Na druhou stranu si však státy nadále ponechávají určitou autonomii v rozhodování o zahraničněpolitických otázkách, která plně odpovídá vyčlenění SZBP do druhého pilíře a která reflektuje partikulární zájmy a jednotlivé zvláštní vztahy členských států.

Takové pojetí SZBP však komplikuje fakt, že zahraniční politika EU je prakticky neoddělitelná od agendy obchodní politiky EU, rozšiřování či mechanismů ekonomické a humanitární pomoci, které spadají do prvního pilíře.¹ Také v rámci formování a implementace výsledné agendy lze za pomoci nástrojů tradiční analýzy zahraniční politiky zjistit, že mnozí aktéři vnímají svoje roli jako součást tvorby jednotné zahraniční politiky.² V zásadě tedy můžeme mluvit o široce definované zahraniční politice EU a úžeji

pojaté SZBP, kterou již nelze od širší agendy zcela oddělit. Na celou problematiku lze ale nahlížet také tak, že především politika rozšiřování a v poslední době též na pomezí stojící politika sousedství, která v této studii bude pojednána v rámci kapitoly o rozšíření, odebraly SZBP významnou část původní agendy. Z tohoto pohledu je možné vnímat výraznější příklon k problematice Evropské obranné a bezpečnostní politiky (EBOP).

AGENDA EVROPSKÉ UNIE

Vymezit agendu EU v oblasti SZBP je poněkud obtížné nejen kvůli koncepčním a kompetenčním problémům, které byly naznačeny v úvodu. Jednou z klíčových charakteristik SZBP je poměrně vysoká míra nepředvídatelnosti její agendy. Dominantní část vnějších vztahů EU v současnosti pokrývají snáze předvídatelná vyjednávání spadající spíše do oblasti společné obchodní politiky. Jak však bude uvedeno níže, významnou a očekávanou agendu přinese zejména EBOP. SZBP se v mnoha situacích stává spíše reaktivní a vyžaduje tak především schopnost rychle zareagovat na nejnovější události mezinárodního dění. Tato charakteristika není důležitá pouze ve vztahu k definování agendy a zájmů EU, ale v mnoha ohledech také pro definici českých zájmů. Z tohoto hlediska také mohou události spadající pod SZBP skýtat opravdové zkoušky české administrativní připravenosti.

Agendu do značné míry nastává vyjednávání v rámci trojky, která začala v říjnu 2007. Zvláště Francie vnímá některé inovace v rámci EBOP jako prioritu a velmi pravděpodobně je vznese v průběhu vyjednávání o programu týmového předsednictví a poté v rámci svého předsednictví. Významným faktorem také bude, nakolik se podaří vyřešit či posunout některé aktuální otázky.

Z hlediska SZBP se jako nejsledovanější jeví dva **pravidelné summity se světovými mocnostmi USA a Ruskem**. V současnosti nelze definovat možnou agendu v oblastech spadajících do SZBP. Je však třeba zdůraznit, že ČR povede EU k jednání s novými administrativami v těchto zemích. Bez hlubšího rozboru domácí politiky obou zemí nemá smysl předpovídat, k jakým posunům může dojít. Zvláště nová americká administrativa by se mohla pokoušet o poněkud vstřícnější vztah k evropským spojencům. Z hlediska externích vztahů by se na vyjednávání, která budou obklopuvat summit s USA, mohla objevit pro EU velmi citlivá otázka vztahu EU-NATO.

Samotná **spolupráce EU-NATO** je v současnosti definována společnou deklarací *NATO-EU Declaration on ESDP*³ z prosince 2002 a na operační úrovni vymezena opatřeními „Berlin Plus“⁴ přijatými v březnu 2003. Podle tohoto rámce má spolupráce při operacích fungovat ve třech rovinách – přístup EU k plánování NATO, možnosti společného velení a využití potenciálu a možností NATO. Vyšší efektivita ve sdílení informací, při plánování a při rozhodování měla být dosažena otevřením zastoupení EU při Nejvyšším velitelství spojeneckých sil NATO v Evropě (SHAPE) v Monsu a při spojeneckém velitelství v Neapoli. Z hlediska možné agendy českého předsednictví je třeba poznamenat, že v současnosti na základě opatření „Berlin Plus“ funguje pouze mise EUFOR v Bosně a Hercegovině.⁵ Mezi členskými zeměmi EU navíc existuje poměrně značná neochota organizovat na této platformě další společná vojenská angažmá EU-NATO.⁶ Jako dočasné řešení, které je do budoucna nepřijatelné, také „Berlin Plus“ označuje zpráva Shromáždění Západoevropské unie (ZEU), která navazuje na Berlínskou konferenci o ESDP konanou v lednu 2007.⁷ Můžeme tedy do určité míry předpokládat, že další vyjednávání o rámci pro spolupráci mezi EU a NATO mohou zasáhnout také české předsednictví a zcela jistě se dostanou do agendy trojky. Hledání konsenzu o zahraničněbezpečnostních otázkách může být poměrně komplikované, a to nejen z důvodu partikulárních zájmů jednotlivých členských zemí, ale také kvůli často rozdílnému pohledu politických a vojenských struktur. Vzhledem k trendu výrazného posilování bezpečnostních kapacit EU v rámci EBOP se však vytvoření vyhovujícího formátu spolupráce EU-NATO zdá být klíčové.

Problematika bezpečnostní spolupráce mezi EU a NATO je jedním z důležitých témat dokumentu *The 2010 Headline Goal*⁸ navazujícího na přijetí Evropské bezpečnostní strategie v roce 2003.⁹ Na tento strategický dokument, který představuje hlavní plány a vize opatření a mechanismů, jež by měly vstoupit v platnost do roku 2010, by měl navázat další strategický dokument mířící do druhé dekády třetího tisíciletí. Lze tedy důvodně předpokládat, že strategická debata rozhodně nemine období předsednictví francouzsko-česko-švédské trojky. V rámci EBOP prozatím dochází k postupné implementaci cílů obsažených v dokumentu *Headline Goal*, jako jsou operabilita evropských sil rychlé reakce zahrnující i bojová uskupení (*battlegroups*), která členské státy postupně vytvořily, či rozvoj Evropské obranné agentury (*European Defence Agency*). Z té vzešel dokument zabývající se dlouhodobou vizí evropských obranných kapacit a jejich budoucích potřeb. Tento by se mohl stát jedním z východisek další strategické debaty.¹⁰

Summit s Ruskem může být do značné míry ovlivněn jakýmkoli bilaterálním problémem členská země EU – Rusko. Bezpečnostní agendou, která by se na setkání mohla v širším kontextu energetické problematiky objevit, je energetická bezpečnost. V roce 2006 Evropská komise (EK) vydala strategický dokument, tzv. Zelenou knihu,¹¹ zmiňující i bezpečnostní dimenzi energetické závislosti EU na dovozu klíčových surovin, který byl následován sérií legislativních opatření.¹² V rámci strategického přezkoumání energetiky EU má dojít k výraznějšímu zapojení této oblasti do politik s vnější dimenzí. Vzhledem ke značnému společnému zájmu lze očekávat, že se členské země pokusí vytvořit funkční nástroje i v rámci méně komunitarizované SZBP.

Vedle již zmiňované mise EUFOR v Bosně působí v současnosti na Balkáně v rámci EBOP ještě další dvě mise – EUPM v Bosně a EUPT v Kosovu. Podle všeho však tyto mise ve svých stávajících podobách do doby našeho předsednictví skončí.¹³ V nejbližších dnech by však v Kosovu pod patronací EBOP měla začít fungovat mise Rule of Law.¹⁴ V roce 2008 se do závěrečné fáze dostane mise EUPOL COPPS v Palestině¹⁵ a ve stejném roce skončí i prodloužená mise EU BAM v Rafahu.¹⁶ Podle dosavadních dokumentů bude v první polovině roku 2009 vrcholit poslední operační fáze mise EUJUST LEX v Iráku.¹⁷ Mandát českého předsednictví přesáhne mise EUPOL v Afghánistánu, která potrvá do poloviny roku 2010.¹⁸ Prozatím do poloviny roku 2008 je plánována mise EUPOL RD v Kongu a přibližně ve stejné době vyprší mandát také misi EUFOR v Čadu. Podpůrná mise EU v rámci operace AMIS II v Súdánu prozatím nemá stanoveno konečné datum.¹⁹ Tento výčet nastiňuje možnou agendu, která by se týkala jak běžné správy, tak možného prodlužování mandátů.

Poměrně zásadní problémy může přinést situace po vyhlášení **nezávislosti Kosova**. Lze předpokládat, že kosovská otázka z evropské zahraniční a bezpečnostní agendy po vyhlášení nezávislosti nezmizí a některé členské země navíc nezávislost bývalé srbské provincie neuznají. Problém Kosova by se tak za určitých okolností mohl objevit také na agendě summitu EU-Rusko.

ČESKÉ ZÁJMY

Analýza českých zájmů si vyžaduje několik obecnějších poznámek na úvod. Vzhledem k výše zmíněné povaze agendy SZBP je třeba si uvědomit, že výrazná orientace na české zájmy při formulování priorit předsednictví je nejen

nerealistická, ale může být i zbytečně riskantní z hlediska možného neúspěchu. ČR jednoznačně není v rámci EU v pozici, kdy by mohla být prvotním hybatelem výraznějších změn v zahraniční a bezpečnostní politice. V tomto smyslu bude spíše naslouchat a koordinovat případná jednání.

Z hlediska SZBP má při přípravách na předsednictví klíčovou a do značné míry autonomní roli ministerstvo zahraničních věcí, což potvrdili i zástupci dalších významných institucí, tedy ministerstva obrany a úřadu vlády.²⁰ Vzhledem ke značné neočekávatelnosti agendy a stejně tak i potřebě rychlé flexibilní reakce, může oblast SZBP především po organizačně-administrativní stránce představovat jednu ze zásadních zkoušek českého předsednictví. V tomto ohledu se jako velmi důležité jeví období před samotným výkonem předsednictví. Dalším významným obecnějším zájmem je snaha o propojení jednotlivých oblastí, které se mohou dotýkat externích vztahů a bezpečnosti. Jak už bylo naznačeno v úvodu, SZBP nelze oddělit od obchodní politiky, rozšiřování či humanitární pomoci a post-konfliktní rekonstrukce, ale stejně tak je třeba vnímat i její spojitost s fenomény, jako jsou organizovaný zločin nebo problémy spojené s legální či ilegální migrací.

Konsenzuální zájmy

V oblasti SZBP je velmi obtížné nalézt konkrétněji definované zcela konsenzuální zájmy. Do určitého obecnějšího konsenzu aktérů ze státní správy a politických stran a institucí nezapadá svými postoji KSČM, která vnímá SZBP především jako nedůvěryhodnou politiku. Tato nedůvěra vychází z toho, že SZBP není v pravém slova smyslu „společná“, nefunguje na principu sjednocování zájmů, ale spíše na principu mocenských koalic. Obecně také KSČM vidí SZBP jako příliš proamerickou, což je perspektiva, ze které na problematiku SZBP žádný jiný aktér nenahlíží.²¹

Částečně konsenzuální zájmy

Klíčoví aktéři podílející se na formulování českých zájmů s výjimkou specifické pozice KSČM vnímají evropskou zahraniční politiku jako **prosazování míru, bezpečnosti a demokratických hodnot**. U KDU-ČSL, Strany zelených a ČSSD se v této souvislosti objevuje také důraz na prestiž a důvěryhodnost Evropy při šíření těchto hodnot, která spočívá v jejich prosazování nevojenskou cestou.²² KDU-ČSL zmiňuje i důležitost humanitárních operací a operací k udržování míru.²³ Tento společný zájem do určité míry předesílá a spojuje některé konkrétnější pozice.

V zásadě všichni aktéři se shodnou také na geografickém vymezení českých národních zájmů, respektive na jeho hlavní části. Z geografického pohledu má zahraniční politika ČR své tradiční zájmy v zemích **východní a jihovýchodní Evropy** a stejně tak je jejím zásadním zájmem posilování **transatlantické spolupráce**. Vzhledem k výše zmíněnému je však třeba poznamenat, že obě oblasti představují onu „jistotu“ z hlediska návaznosti zájmů na priority. Agenda zemí **Balkánu** a východní Evropy navíc v současnosti spadá více pod komunitarizované politiky rozšiřování a sousedství. ČR se však může pokoušet nastolovat či udržovat agendu, která se týká takto geograficky vymezených oblastí.²⁴ Jelikož transatlantická spolupráce bude zcela jistě přítomna, je v zájmu ČR zviditelňovat snahu Balkánu i zemí východní Evropy a napomáhat jejich přiblížování EU. V zájmu ČR je také evropské angažmá ve vzdálenějších oblastech (Irák, Afghánistán), které mají širší dopady na evropskou bezpečnost (obchod s drogami, lidmi, organizovaný zločin, nelegální migrace).²⁵ Podle největší koaliční strany ODS jsou z pohledu zahraniční politiky pro ČR klíčové sousední země a dále pak země východní Evropy a především západního Balkánu, které jsou ČR v mnoha ohledech blízké.²⁶ Postoj KDU-ČSL je v pohledu na geografické priority slučitelný, přestože lidovci rozšiřují definici geografického zájmu spíše širěji na všechny evropské státy a oblasti přiléhající ke středomořskému regionu.²⁷ Také Strana zelených hovoří o prioritách ve východní Evropě, a to především s ohledem na „znalost terénu“.²⁸ Se stranami současné vládní koalice se v geografickém vymezení shodne i ČSSD, podle níž by se ČR měla orientovat především na východní Evropu a Balkán.²⁹

Další důležité zájmy

Vzhledem k charakteru problémů, které se týkají SZBP a především pak EBOP, bude tato pasáž odrážet některé klíčové otázky současné debaty o budoucnosti SZBP. Strany vládní koalice se liší v pohledu na význam **transatlantické vazby**, přičemž žádná ze stran nepopírá její současnou důležitost. Vnímání významu transatlantické vazby do značné míry určuje i pohled na budoucnost SZBP. ODS připouští koordinaci zahraniční a bezpečnostní politiky v rámci EU, ale odmítá její sjednocení, které by podle ní znamenalo faktický zánik státní suverenity. ČR by měla nadále trvat na zachování principu jednomyslného rozhodování či na možnosti nepodílet se na společných rozhodnutích. Zájmem ČR jednoznačně není „rozpustit se v tvrdém francouzsko-německém integračním jádru EU“. ČR by se naopak měla po-

dílet na budování protiváhy tomuto jádru zahrnující země, které si přejí volnější a pružnější model integrace a především chtějí zachovat zesílenou strategickou vazbu s USA.

ODS vnímá aktivitu některých evropských mocností jako snahu znovu nabýt své bývalé pozice skrze prosazování nejasně definovaných „evropských“ zájmů. Tento „evropský“ vliv na mezinárodní dění má podle ODS oslabit atlantickou vazbu na USA, což jednoznačně není v zájmu ČR. Pro zajištění bezpečnosti ČR (ale v případě protiraketové základny potažmo i celé Evropy) je jistější spoléhat na nadstandardní bilaterální vztah s USA než na komplikovanou multilaterální strukturu, která navíc podle ODS v minulosti několikrát selhala. Na druhou stranu EU nemůže neustále pouze spoléhat na americké bezpečnostní záruky a musí být schopna sama řešit především problémy na vlastním kontinentu. V tomto ohledu by evropské státy mohly zvažovat i zvýšení výdajů na obranu a převzít také výrazněji odpovědnost za společnou transatlantickou bezpečnost. Přestože ODS vnímá zájmy EU a NATO jako komplementární, vidí větší a jistější záruky evropské bezpečnosti ve výraznější americké angažovanosti v Evropě.³⁰ V pohledu na americké bezpečnostní garance, nutnosti snižovat závislost na USA, ale i s možností vytvoření nadstandardních bilaterálních vztahů s USA např. v otázce protiraketové obrany se s ODS plně shoduje KDU-ČSL.³¹ Také prezident Václav Klaus vnímá americkou přítomnost v Evropě, včetně té vojenské, jako zásadní pro stabilitu, obranyschopnost a prosperitu Evropy.³² Václav Klaus se také ostře vymezuje proti myšlenkám „evropského supranacionalismu“, který vytváří rivalitu v transatlantickém prostoru, a obecně odmítá snahu převádět pravomoci z národní úrovně na vyšší. Z tohoto pohledu by se zřejmě jednoznačně stavěl proti pokusům o omezování mezivládního rozhodování v rámci SZBP.³³

Strana zelených usiluje o posílení spolupráce v evropské zahraniční politice EU a podporuje změny, které by dovedly EU k významnější roli ve světovém dění. Zelení prosazují také prohloubení projektu EBOP vedoucí v budoucnu až k situaci, kdy evropské bezpečnostní síly nahradí síly NATO v Evropě. Státy EU by se také měly v bezpečnostní a obranné politice více řídit zájmy SZBP a vystupovat sebevědoměji vůči USA, a to i v rámci NATO, především bude-li politika USA nadále unilaterální. Dle Zelených je v zájmu ČR posílení institucionálního rámce SZBP, které by umožnilo viditelné a významnější vystupování EU ve světovém dění. EBOP by podle Zelených potřebovala nový impulz, kterým by mohla být dohoda na budování evrop-

ské armády. Nemělo by však dojít k militarizaci Evropy. Prostředky vynakládané na obranu v současnosti se zdají být dostatečné, pouze by je podle Zelených bylo možné využívat efektivněji. Bezpečnostní politika by také měla být koherentně navázána na další evropské politiky (obchodní, rozvojová).³⁴ Důležitost vzájemné provázanosti také velmi silně rezonuje mezi zástupci státní správy.³⁵

ČSSD také podporuje rozvíjení SZBP a vytváření mechanismů, které umožní EU řešit krize převážně v euroatlantickém prostoru. Posilování mechanismů SZBP je pro ČR významné i z hlediska její vlastní velikosti a významu, který její zahraniční politika může mít. ČSSD prozatím nemá zcela jasný názor na prohlubování či reformu EBOP. Nadále považuje transatlantickou vazbu za páteř bezpečnostního systému v Evropě. Na druhou stranu však vnímá potřebu EU posílit svoji pozici při řešení bezpečnostních problémů a snížit bezpečnostní závislost na USA bez toho, aby došlo k zásadní militarizaci EU. V tomto případném posunu však nevidí rozpor s transatlantickou vazbou. Naopak považuje zájmy a poslání EU a NATO za v podstatě splývající. Často zmiňovaný rozpor mezi vojensky silnější Evropou a oslabující transatlantickou vazbou vidí ČSSD jako přehnaný a spíše politicky účelový. Tento postoj také sdílejí někteří zástupci státní správy, podle kterých je tento rozpor spíše umělý, neboť prakticky všechny významné státy EU jsou i v NATO a do vojensko-bezpečnostních struktur obou organizací vstupují národní státy s jednou armádou.³⁶

Podle některých zástupců státní správy je v českém zájmu posilování a racionalizace vojenských kapacit EU. Problematika navyšování obranných rozpočtů však logicky přesahuje pouze evropskou zahraniční a bezpečnostní rovinu. Je ale zřejmé, že i zahraniční politika EU stále více potřebuje nástroje pro výraznější uplatňování svých postojů a zájmů.³⁷ Podle zástupců MZV by synergický a komplementární vztah mezi vojenskými strukturami NATO a EU nemusel nutně vést k oslabení bezpečnostních garancí.³⁸ Zástupci MO jsou v této oblasti spíše opatrnější a upozorňují na nebezpečí velících duplicit či na problémy spojené s mnohonárodnostními jednotkami.³⁹ Jednoznačně v českém zájmu by však mohla být spolupráce v oblastech vývoje, výzkumu či výcviku.

Jak už bylo řečeno, KSČM obecně vnímá SZBP jako nedůvěryhodnou politiku fungující spíše na principu mocenských koalic než na principu sjednocování zájmů. SZBP je podle představitelů KSČM příliš proamerická. Také v otázkách obranné politiky EU podle KSČM chybí společný základ, který by

umožňoval dosažení konsenzu a vyčlenění patřičných kapacit. Pro případnou reformu, jež by mohla být za určitých okolností pozitivním krokem, je však zásadní komplikací právě nedůvěryhodnost SZBP. Proto se KSČM k reformě staví spíše odmítavě. KSČM vystupuje proti zásadnější militarizaci Evropy, nicméně preferovala by raději evropskou kolektivní obranu, nezávislou na ruských či amerických garancích. Obecně její zahraničněpolitické preference vycházejí z odmítání politiky vedoucí k antagonismu bloků (KSČM je pro zrušení NATO, které vnímá jako narušitele bezpečnostní stability) a z prosazování politiky „všech azimutů“. Zahraniční politika by se tak měla orientovat na všechny především ekonomicky perspektivní regiony (např. Latinská Amerika, Čína, Vietnam) a neměla by komplikovat vztahy s velmocemi (v evropském prostoru především s Ruskem).

Rozdílné důrazy je možné nalézt mimo výše zmíněný konsenzus i v rovině geografické. Například Strana zelených v rámci geografického vymezení zmiňuje i Blízký východ.⁴⁰ Ten však představuje téma se značným potenciálem neúspěchu a z pohledu českého předsednictví se tak tato problematika jeví jako zbytečně riziková.⁴¹ Václav Klaus vnesl po své cestě do Střední Asie v roce 2004 do debaty o geografickém vymezení českých zájmů tento region.⁴²

V této závěrečné pasáži části o českých zájmech tato kapitola zmíní několik normativních poznámek jdoucích nad rámec daných zjištění. I přes významný geografický konsenzus by se ČR neměla vyhýbat debatě o širších geograficky definovaných zájmech EU. Z geografického hlediska bychom mohli zmínit např. region Střední Asie. Ten se již částečně v české debatě objevil a lze předpokládat, že zdůrazňování jeho významu na evropské úrovni poroste. V této souvislosti není bez zajímavosti, že orientace na Střední Asii byla jedním z hlavních témat východního zahraničněpolitického programu německého předsednictví. Z dlouhodobé perspektivy by velmi významnou roli mohla hrát strategická debata o Africe, která se zdá být v rámci ČR poněkud tabuizována. Africký kontinent se hlavně z hlediska surovinového bohatství jeví jako v budoucnosti strategicky velmi důležitý, o čemž svědčí např. enormní zájem a investice ze strany Číny. Jelikož SZBP do značné míry ztrácí svoji agendu v procesu rozšiřování (i EPS), mohlo by být jednou ze strategických variant EU napřít její potenciál jižním směrem. Takový postup by však vyžadoval takovou reformu SZBP, která by posílila její vnější kredibilitu. ČR by měla podobnou strategickou debatu v rámci EU minimálně podpořit.

NÁVRH PRIORIT ČESKÉHO PŘEDSEDNICTVÍ

Ještě před samotným návrhem priorit je třeba zmínit některé faktory, které by mohly zásadním způsobem ovlivnit proveditelnost priorit v oblasti SZBP. V rámci SZBP bude mít značný vliv na nastavení agendy vyjednávání v rámci trojky, kde je nejambicióznější zemí Francie. Ukazuje se, že pro Francii se v rámci jejího předsednictví stane prioritou určitá **revize oblasti EBOP**. Vzhledem k obecně problematické definovatelnosti agendy SZBP je možné, že takto navržená agenda se skrze společný rámcový program trojky stane hlavní plánovanou a očekávatelnou agendou v době českého předsednictví.

Nová francouzská prezidentská administrativa hodlá v součinnosti s vládou redefinovat národní bezpečnostní strategii (Bílou knihu), jejíž revize by se v očích Francouzů mohla stát základem nové bezpečnostní strategie celé EU, která by nahradila stávající strategii z roku 2003. Debata o novém klíčovém evropském bezpečnostním dokumentu by přirozeně patřila mezi organizační priority každého předsednictví. Jak již bylo naznačeno výše, na bezpečnostní strategii jsou volně navázány i jiné strategické dokumenty a plány. Přestože z hlediska strategie nelze očekávat přímo přelomové změny, některé redefinice by mohly mít určité důsledky ve smyslu zavádění nových konceptů či mechanismů.⁴³

Další výraznější změnou by mohlo být vytvoření stálé plánovací a velící struktury EU, v rámci které by pracoval i operační „evropský velitel“. Francie také vyjadřuje zájem na nasazení nebo alespoň vyzkoušení již výše zmíněných vojenských uskupení, která se rozvíjejí už třetím rokem a která by již měla dosáhnout plné operability. V rámci dalších opatření by Francie ráda zvýšila evropské povědomí o EBOP a jejím významu. Jedním z nástrojů, jak toho docílit, by mohla být užší spolupráce či systém výměn v prostředí vojenského vzdělávání. Inspirací pro takový mechanismus je např. evropský program studentských výměn Erasmus. V neposlední řadě by se Francie chtěla pokusit o zlepšení spolupráce v evropském obranném výzkumu a průmyslu, která by měla vést k rozvoji vojenských schopností EU. Dále zvažuje i možnost společného evropského obranného rozpočtu zaručujícího vyšší efektivitu při vynakládání prostředků, než je tomu u využívání prostředků z rozpočtů národních.⁴⁴ Je zřejmé, že francouzské (stále ještě spíše neoficiální) návrhy chtějí jít cestou větší vojenské a bezpečnostní nezávislosti EU, jež by samozřejmě mohla souviset s úvahami nové francouzské administrativy o návratu do vojenských struktur NATO. Už z takovéhoho výčtu je navíc pa-

trné, že některé z návrhů budou z hlediska zájmů partnerů v trojce stejně tak jako v rámci celé EU velmi problematické. Začínající francouzská iniciativa však naznačuje, že by bezpečnostní problematika mohla hrát v době českého předsednictví významnější roli, než by se na první pohled mohlo zdát.

Klíčové priority

První klíčovou prioritou by měla být agenda týkající se **Balkánu**, kde EU sehrává velmi významnou roli. Otázky dalšího vývoje jsou spojeny hlavně se situací po jednostranném vyhlášení nezávislosti Kosova na Srbsku v polovině února 2008. Členské země EU se na následném summitu v Lublani neshodly na jednotném postupu. ČR v první fázi nezávislé Kosovo neuznala, nicméně vyjádřila připravenost nový stát uznat.⁴⁵ Obecně lze říci, že významnější část balkánské agendy spadá do režimu rozšíření. Rada však i tak může v rámci SZBP monitorovat situaci a využívat své nástroje jako reakci na vzniklou situaci. Kosovo v sobě skrývá poměrně značný konfliktní potenciál, který by mohl mít destabilizující účinky i v jiných oblastech. Daleko od stabilního konečného řešení je např. i situace v Bosně a Hercegovině, ve které stejně tak jako v Kosovu fungují evropské mise. Jejich další formát bude jistě záviset na vývoji v obou územích.

Další významnou prioritou by měla být agenda spojená s fungováním **transatlantické vazby**. Přestože dlouhodobé představy českých aktérů se částečně liší, ČR bude mít zájem na debatě týkající se vztahu a spolupráce EU a NATO. Tato debata bude probíhat s velmi vysokou pravděpodobností, neboť nesoulad mezi NATO a EU blokuje některé další projekty (např. iniciativu *Comprehensive approach*, která má vytvořit rámec spolupráce NATO s dalšími vládními a nevládními organizacemi a jejímž je ČR spolusponzorem). K udržení této agendy tak ČR nebude muset vyvíjet zásadnější aktivitu. Významným zájmem ČR by však v této souvislosti mělo být komunikovat na evropské úrovni problém **protiraketové obrany**. Přestože se prozatím jedná o bilaterální jednání mezi USA a ČR, vybudování a budování systému by přirozeně mělo celou řadu konsekvencí pro SZBP i pro oblast EBOP, která by v dané době mohla procházet významnějšími změnami souvisujícími s dalším rozvojem projektu **Evropského trhu s obranným materiálem** (EDEM – *European Defense Equipment Market*). Otevřené jednání navíc může posílit kredibilitu ČR, což může být důležité i pro jiné oblasti předsednictví.

Druhotné priority – agenda EU

Do této skupiny mohou spadat témata, která se týkají **reformy EBOP**. V této oblasti v ČR neexistuje významnější konsenzus, a proto by ČR debaty v této oblasti neměla iniciovat. Vzhledem k výše zmíněným faktorům proveditelnosti by se však reflexe EBOP měla v českých prioritách objevit. Francie se pravděpodobně právě na EBOP bude soustředit. ČR by přirozeně měla souhlasit s možnostmi větší spolupráce na výzkumu a vývoji a při možnostech výměn v oblasti vojenského vzdělávání. Naopak vytvoření evropského velitelství a snaha o aktivní zapojování vojenských uskupení prozatím není v popředí českých zájmů.⁴⁶

Druhotné priority – české zájmy

Prioritou ČR by měla být agenda problematiky **východní Evropy**, která samozřejmě v mnohém přesahuje rámec SZBP. V této oblasti budou ČR významně podporovat některé členské státy, především pak většina nových členů. S ohledem na závěry kapitoly této studie věnované rozšíření je třeba podotknout, že priorita českých zájmů v rámci SZBP nemusí být totožná s prioritami v oblasti režimu rozšíření. Režim SZBP více odpovídá tradičnímu českému zahraničněpolitickému profilu, kde jsou akcentovány oblasti šíření **demokratických hodnot a lidských práv**. ČR by se tak mohla pokoušet o nastolování problematiky možností podpory běloruskému reformnímu hnutí. V této souvislosti je možné podotknout, že **Bělorusko** stojí de facto mimo Evropskou politiku sousedství. Kontext formulování východních postojů však budou utvářet jednání s Ruskem, která za ruskou stranu povede nová administrativa. Podle posledních událostí se zdá, že v ruské politice k významnějšímu obratu nedojde. Z hlediska bezpečnostní problematiky je třeba opět zmínit potřebu také na evropské úrovni komunikovat s Ruskem o projektu protiraketové obrany. Obecně důležitou bude snaha překonat ruské pokusy o tradičně bilaterální diplomatické styky s evropskými mocnostmi. S novou německou administrativou se v tomto ohledu zdá být situace snazší.

ZHODNOCENÍ VLÁDNÍCH CÍLŮ

Vládní cíle v oblasti SZBP jsou poměrně střídme a reflektují do značné míry neplánovatelný charakter agendy SZBP i české možnosti agendu ovlivňovat.

„Zvláště důležité“ cíle

První ze zmíněných cílů je **transatlantická vazba**. V této oblasti vláda zdůrazňuje udržení úzké transatlantické spolupráce a snahu podporovat účinnou spolupráci mezi EU-NATO. Vládní cíle předjímají především budoucí snahu Francie klást důraz na komplementaritu EU a NATO a vidí potřebu tyto francouzské pokusy ovlivnit a nasměrovat k posílení role NATO. V tomto ohledu se vládní materiál spíše odchyluje od českých zájmů, které vzešly z této analýzy.

Druhou oblastí vládních záměrů patřících do této skupiny je region **západního Balkánu**. Tento záměr pokrývá z velké části oblast rozšiřování, ale spadá do ní i kosovská otázka. Orientace na západní Balkán představuje i významný konsenzus z hlediska českých aktérů.

Mezi tuto skupinu cílů je třeba zařadit i další z prioritních regionů – východní Evropu, kterou pokrývá také Evropská politika sousedství. I v případě východní Evropy tato analýza prokázala, že se jedná o prioritu s vysokou mírou konsenzu.

„Méně důležité“ cíle

Vládní priority v souvislosti se summitem EU-Rusko zmiňují problematiku **energetické bezpečnosti**, která přirozeně přesahuje rámec SZBP, ale velmi pravděpodobně bude v průběhu předsednictví trojky nastolena. Přestože koncept energetické bezpečnosti v Evropě nabírá na síle, mezi českými prioritami vzešlými z této analýzy chybí. Určitým alternativním vysvětlením by mohla být skutečnost, že energetická bezpečnost není českými aktéry vnímána ze zahraničněpolitické perspektivy.

„Chybějící“ cíle

Obecně můžeme říci, že se vládní cíle v geografickém i tematickém zaměření shodují s výše navrženými prioritami. Tato analýza tak nevyjevila **žádný chybějící cíl**. Zvláště geografická definice českých zájmů podléhá značnému konsenzu.

Vzhledem k českému předsednictví je třeba znovu zdůraznit, že ČR nebude hybatelem událostí v oblasti SZBP a bude spíše administrativně zajišťovat celou agendu. Významné cíle, které vzešly ze srovnání výsledků analýzy této kapitoly a vládních záměrů, lze tak tedy označit nejen za realistické, ale také za určitou minimalizaci rizika neúspěchu při spravování této agendy.

ZÁVĚR

Jak již bylo několikrát řečeno, SZBP díky svému charakteru může představovat opravdovou zkoušku české připravenosti zabývat se neočekávanými událostmi a být v takové chvíli středobodem komunikace celé EU. Jisté proto platí, že se o českém úspěchu i neúspěchu rozhoduje z valné části ještě před začátkem samotného předsednictví. Důležitým faktorem českého úspěchu ve vztahu k definovaným prioritám v rámci SZBP bude schopnost budovat koalice na evropské úrovni. Nastavení priorit i charakter zájmů v oblasti SZBP napovídají, že zvláště mezi novými členskými státy by ČR takové spojence měla nalézt.

Výrazný konsenzus v ČR existuje v rámci geografického zaměření českých zájmů. Značné rozpory lze naopak najít v pohledech na možné reformy SZBP a hlavně EBOP. Je pochopitelné, že plány a priority českých aktérů směřující do jihovýchodní Evropy a zdůrazňující transatlantickou vazbu nejsou nijak ambiciózní. Na druhou stranu se zdá, že tento do značné míry omezující přístup významně limituje českou debatu o širším mimoevropském strategickém působení EU.

Poznámky

- ¹ Tonra a Christiansen (2004): 2.
- ² White (2001, 2004).
- ³ Evropská rada (2002).
- ⁴ Rada EU (2002).
- ⁵ Rada EU (2004).
- ⁶ Rozhovor s Václavem Bálkem, ředitelem Odboru SZBP, Ministerstvo zahraničních věcí ČR, 10. a 19. 10. 2007.
- ⁷ Západoevropská Unie, Document A/1968.
- ⁸ Evropská unie (2004).
- ⁹ Evropská unie (2003).
- ¹⁰ Evropská obraná agentura (2006).
- ¹¹ Evropská komise (2006).
- ¹² Evropská komise (2007a).
- ¹³ Rada EU (2005a), Rada EU (2006a).
- ¹⁴ Evropská komise (2007b).
- ¹⁵ Rada EU (2005b).
- ¹⁶ Rada EU (2005c), Rada EU (2007a).
- ¹⁷ Rada EU (2005d), Rada EU (2006b).

- ¹⁸ Rada EU (2007b).
- ¹⁹ Rada EU (2005e), Rada EU (2007c).
- ²⁰ Rozhovory s Václavem Bálkem, 10. a 19. 10. 2007, s Martinem Pážíkem, Odbor obranné politiky, Ministerstvo obrany ČR, 19. 10. 2007, a s Josefem Zrzaveckým, Sekce pro evropské záležitosti, Úřad vlády ČR, 3. 10. 2007.
- ²¹ KSČM (2006); rozhovor s Jiřím Dolejšem, místopředsedou ÚV KSČM, 9. 10. 2007.
- ²² KDU-ČSL (2006); rozhovory s Davidem Mackem, místopředsedou KDU-ČSL, 24. 10. 2007, Ondřejem Liškou, místopředsedou Strany zelených pro zahraniční politiku, 11. 10. 2007, a Janem Prokešem, poradcem stínového ministra zahraničních věcí za ČSSD Lubomíra Zaorálka, 18. 10. 2007.
- ²³ Rozhovor s Davidem Mackem, 24. 10. 2007.
- ²⁴ Rozhovor s Václavem Bálkem, 10. a 19. 10. 2007.
- ²⁵ Rozhovor s Václavem Bálkem, 10. a 19. 10. 2007, a Josefem Zrzaveckým, 3. 10. 2007.
- ²⁶ ODS (2004, 2006); rozhovor s Lud'kem Sefzigem, senátorem za ODS a předsedou Výboru pro záležitosti EU Senátu ČR, 23. 10. 2007.
- ²⁷ KDU-ČSL (2006); rozhovor s Davidem Mackem, 24. 10. 2007.
- ²⁸ Zelení (2006); rozhovor s Ondřejem Liškou, 11. 10. 2007.
- ²⁹ ČSSD (2002); rozhovor s Janem Prokešem, 18. 10. 2007.
- ³⁰ ODS (2004); rozhovor s Lud'kem Sefzigem, 23. 10. 2007.
- ³¹ Rozhovor s Davidem Mackem, 24. 10. 2007.
- ³² Klaus (2007).
- ³³ Klaus (2006).
- ³⁴ Rozhovor s Ondřejem Liškou, 11. 10. 2007.
- ³⁵ Rozhovory s představiteli MZV ČR a Úřadu vlády ČR.
- ³⁶ Rozhovor s představitel MZV ČR.
- ³⁷ Rozhovor s představitel MZV ČR.
- ³⁸ Rozhovor s představitel MZV ČR.
- ³⁹ Rozhovor s představitel MO ČR..
- ⁴⁰ Rozhovor s Ondřejem Liškou, 11. 10. 2007.
- ⁴¹ Rozhovor s Václavem Bálkem, 10. a 19. 10. 2007.
- ⁴² Klaus (2004).
- ⁴³ Rozhovory s Václavem Bálkem, 10. a 19. 10. 2007, a s Martinem Pážíkem, 19. 10. 2007.
- ⁴⁴ Morin (2007).
- ⁴⁵ MZV (2008).
- ⁴⁶ Rozhovory s představiteli Ministerstva obrany ČR.

Literatura

Dokumenty:

- Evropská unie (2007a), An Energy Policy for Europe, europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l27067.htm.
- Evropská komise (2007b), COSDP 534 PESC 789 CIVCOM 318 Presidency Report on ESDP, 18 June 2007.

- Evropská komise (2006); KOM (2006): 105, Green Paper: A European Strategy for Sustainable Competitive and Secure Energy, ec.europa.eu/energy/green-paper-energy/index_en.htm.
- Evropská obraná agentura (2006): An Initial Long-Term Vision for European Defence Capability and Capacity Needs, www.eda.europa.eu/genericitem.aspx?id=146.
- Evropská rada (2002): NATO-EU Declaration S0240/02, www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/73803%20-%20Solana%20-%20Permanent%20arrangements%20+%20NATO%20declaration.pdf.
- Evropská unie (2003): A Secure Europe In a Better World, www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.ASP?id=266&lang=EN&mode=g.
- Evropská unie (2004): The 2010 Headline Goal, consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/2010%20Headline%20Goal.pdf.
- MZV (2008): Prohlášení MZV ČR k deklaraci nezávislosti Kosova, www.mzv.cz/www/mzv/default.asp?id=55945&ido=1&idj=1&amb=1.
- Rada EU (2002): Council Joint Action 2004/570/CFSP.
- Rada EU (2005a): Council Joint Action 2005/825/CFSP.
- Rada EU (2005b): Council Joint Action 2005/797/CFSP.
- Rada EU (2005c): Council Joint Action 2005/889/CFSP.
- Rada EU (2005d): Council Joint Action 2005/190/CFSP.
- Rada EU (2005e): Council Joint Action 2005/557/CFSP.
- Rada EU (2006a): Council Joint Action 2006/304/CFSP.
- Rada EU (2006b): Council Joint Action 2006/708/CFSP.
- Rada EU (2007a): Council Joint Action 2007/359/CFSP.
- Rada EU (2007b): Council Joint Action 2007/369/CFSP.
- Rada EU (2007c): Council Joint Action 2007/245/CFSP.
- Rada EU (2002): EU-NATO: The Framework for Permanent Relations and Berlin Plus, www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/03-11-11%20Berlin%20Plus%20press%20note%20BL.pdf.
- Západoevropská unie, Document A/1968, ESDP: The way ahead – Conclusions of the Berlin Conference – reply to the annual report of the Council, www.assembly-weu.org/en/documents/sessions_ordinaires/rpt/2007/1968.pdf.

Rozhovory:

- Rozhovor s Davidem Mackem, místopředsedou KDU-ČSL, 24. 10. 2007.
- Rozhovor s Jiřím Dolejšem, místopředsedou KSČM, 9. 10. 2007.
- Rozhovor s Janem Prokešem, poradcem stínového ministra zahraničních věcí za ČSSD Lubomíra Zaorálka, 18. 10. 2007.
- Rozhovor s Josefem Zrzaveckým, Sekce pro evropské záležitosti, Úřad vlády ČR, 3. 10. 2007.
- Rozhovor s Liborem Boleslavem, Odbor obranné politiky, Ministerstvo obrany ČR, 12. 11. 2007.
- Rozhovor s Lud'kem Seřizgem, senátorem za ODS a předsedou Výboru pro záležitosti EU Senátu ČR, 23. 10. 2007.

- Rozhovor s Martinem Pážíkem, Odbor obranné politiky, Ministerstvo obrany ČR, 19. 10. 2007.
- Rozhovory s Ondřejem Liškou, místopředsedou Strany zelených, 11. 10. 2007.
- Rozhovor s Václavem Bálkem, ředitelem Odboru SZBP, Ministerstvo zahraničních věcí ČR, 10. a 19. 10. 2007.

Další zdroje:*a) programy stran*

- ČSSD (2002): Lidskost proti sobectví – Prosperita pro všechny, Střednědobý program ČSSD.
- KDU-ČSL (2006): Volební program KDU-ČSL 2006–2010.
- KSČM (2006): Volební program KSČM pro volby Poslanecké sněmovny PČR.
- ODS (2004): Stejně šance pro všechny, Volební program pro volby do Evropského parlamentu.
- ODS (2006): Společně pro lepší život, Volební program pro volby do Poslanecké sněmovny.
- Zelení (2006): Kvalita života, Volební program Strany zelených.

b) ostatní

- Klaus, Václav (2006): Co je to evropeismus? *Mladá fronta Dnes*, 8. 4. 2006.
- Klaus, Václav (2007): Před návštěvou prezidenta Bushe v Praze. *Lidové noviny*, 4. 6. 2007.
- Klaus, Václav (2004): Střední Asie, pluralitní demokracie a budování státu. *Lidové noviny*, 6. 10. 2004.
- Projev Ministra obrany Francouzské republiky Hervé Morina, Univerzita obrany, Toulouse, 11. 9. 2007, www.defense.gouv.fr/ministre/prises_de_parole/discours/discours_de_m_herve_morin_toulouse_11_09_07.
- Tonra, Ben-Christiansen, Thomas (2004) (eds.): *Rethinking European Union Foreign Policy*. Manchester: Manchester University Press, 2004.
- White, Brian (1998): The European Challenge to Foreign Policy Analysis. *European Journal of International Relations*, Vol. 5, No. 1, s. 37–66.
- White, Brian (2001): *Understanding European Foreign Policy*. Basingstoke: MacMillan.

Spravedlnost a vnitřní věci

Ivo Šlosarčík

Aktivity Evropské unie (EU) v oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí (SVV) patří k nejrychleji se rozvíjejícím oblastem regulace EU. V současnosti se přibližně 40 % legislativní aktivity Rady EU týká agendy SVV¹ a tento trend bude pravděpodobně pokračovat i nadále. Zároveň ale má evropská regulace oblasti SVV daleko do komplexnosti komunitárních pravidel např. soutěžní politiky, vnitřního trhu nebo Společné zemědělské politiky.

Evropská unie reguluje problematiku SVV ve dvou oddělených právně-institucionálních režimech. Prvním je komunitární rámec, který upravuje agendu vízové, azylové a přistěhovalecké politiky a soudní spolupráci v netrestních věcech. V komunitárním rámci SVV se používají standardní komunitární sekundární právní normy (typicky nařízení, směrnice, rozhodnutí), existuje zde monopol Evropské komise na navrhování norem a standardní rozdělení legislativních pravomocí mezi Radu EU a Evropský parlament a existuje zde standardní kontrolně-sankční pravomoc Evropské komise vůči členským státům. Druhým rámcem regulace SVV v EU je unijní rámec upravující policejní a soudní spolupráci v trestních věcech. V tomto „unijním“ („třetipilířovém“) rámci je institucionální rovnováha výrazně vychýlena ve prospěch Rady EU na úkor Evropské komise, Evropského parlamentu a Evropského soudního dvora (ESD). Evropská komise zde nemá ani monopol na navrhování sekundárních norem, ani nemůže žalovat členský stát pro nesplnění jeho povinností. Omezená je rovněž pravomoc ESD odpovídat na předběžné otázky pokládané soudními orgány členského státu² a soudní pravomoc kontrolovat platnosti unijních sekundárních právních norem.³

Hranice mezi komunitární a unijní agendou SVV je navíc nejasná, neboť trestní právo členských států může být regulováno jak unijním, tak i komunitárním právem. Nedávné rozsudky ESD (Komise v Rada, C-176/03 a Komise v Rada, C-440/05) týkající se rámcových rozhodnutí zavádějících trestní sankce za aktivity ohrožující životní prostředí umožnily harmonizovat vnitrostátní trestní právo rovněž prostřednictvím komunitárního práva v těch případech, kdy jsou trestněprávní sankce přiměřeným a účinným sankčním mechanismem za porušování komunitárních politik. O přesném vymezení trestněprávních pravomocí komunitárního práva nicméně stále probíhá intenzivní debata a dochází i k volání po přijetí jasnějších pravidel.⁴

AGENDA EVROPSKÉ UNIE

Změny horizontálního charakteru

V časovém rámci první poloviny roku 2009 dojde na úrovni EU k několika událostem horizontálního charakteru: (1) dokončování Haagského programu, (2) jednání o dalším víceletém programu spolupráce (post-Haagském programu) a (3) vstup nebo blížící se vstup Lisabonské smlouvy (LS) v platnost.

Dokončování Haagského programu – Haagský program stanoví cíle a hlavní body rozvoje *acquis* v oblasti SVV pro roky 2004–2009. Haagský program přitom navazoval na Program z Tampere z let 1999–2004 a na nové bezpečnostní hrozby po teroristických útocích z roku 2001. V Haagském programu je zdůrazněna role spolupráce v trestněprávní oblasti, včetně prosazování principu vzájemného uznávání. Haagský program není „tvrdou“ právní normou EU, ale představuje ukázkou atypického „soft“ práva či legislativního plánu evropských institucí. Během českého předsednictví bude Haagský program dobíhat, a bude proto existovat tlak na projednání a schválení norem Haagským plánem předvídaných, ale do roku 2009 dosud nepřijatých. Půjde nicméně „pouze“ o politický tlak a nikoliv o právně vymahatelnou povinnost nové právní normy přijmout. S vysokou mírou pravděpodobnosti⁵ lze proto očekávat, že část agendy Haagského programu implementována nebude a stane se součástí nového víceletého rámce spolupráce EU v oblasti SVV.

Příprava post-Haagského programu – i když rovněž nejde o formální povinnost podle práva EU, na úrovni EU panuje konsenzus o potřebě dal-

šího víceletého programu, který na Haagský program naváže. ČR se na přípravě post-Haagského programu bude podílet a již v současnosti je český stát zastoupen v poradní skupině pro přípravu priorit a obsahu nového post-Haagského dokumentu.⁶ Jeden z možných scénářů dalšího vývoje předpokládá dokončení předběžných debat o prioritách a obsahu post-Haagského programu na expertní úrovni za francouzského předsednictví v druhé polovině roku 2008, jednání (neformální) Rady EU ve složení ministrů vnitra a spravedlnosti během českého předsednictví a konečné přijetí nového dokumentu za švédského předsednictví ve druhé polovině roku 2009. Existuje ale i možnost, že bude příprava post-Haagského programu urychlena a k obsahovým jednáním (či obsahovým jednáním zásadnějšího charakteru) již během českého předsednictví nedojde.⁷

Klíčové priority post-Haagského programu jsou v současnosti ještě nejasné. Na obecné rovině priorit se přitom mohou otevřít čtyři oblasti:⁸ (1) pokračování a dokončování agendy Haagského programu – v takovém případě by v podstatě šlo o post-haagský proces zaměřený na řešení „haagských nedodělků“, (2) procesní práva a lidskoprávní dimenze spolupráce v oblasti SVV (zejm. kvůli nejasnému postavení Charty základních práv EU dle LS a nové lidskoprávní judikatury ESD), (3) zaměření se na vnější dimenzi SVV, která se nutně řídí odlišnými mechanismy spolupráce než kooperace uvnitř EU (např. zde nemůže jako obecný mechanismus působit princip vzájemného uznávání v trestních věcech) a (4) reakce na novou bezpečnostní hrozbu, jež se projeví během let 2008–2009.

Vstup v platnost (a nebo přípravy na vstup v platnost) LS – právě v oblasti agendy SVV budou změny dle LS dosti výrazné a agendy SVV se zásadně dotkne zrušení „pilířové“ struktury EU, v jejímž důsledku dojde ke „komunitarizaci“⁹ současné soudní a policejní spolupráce v trestních věcech. Hlavními důsledky tohoto procesu bude: (1) rozšíření kontrolně-sankční pravomoci Evropské komise na celou oblast SVV – Evropská komise bude moci žalovat členské státy rovněž za neplnění povinností v oblasti trestněprávní spolupráce, zatímco v současnosti jsou žaloby pro porušení Smlouvy v rámci hlavy VI SEU vyloučeny. Tato pravomoc ale bude moci být plně realizována až po uplynutí pětiletého přechodného období od vstupu LS v platnost; (2) posílení pravomoci Evropské komise navrhnout trestněprávní sekundární legislativu; (3) používání standardních „komunitárních“ nástrojů (směrnice, nařízení, rozhodnutí) namísto současných specifických unijních právních norem (společné postoje, rámcová rozhodnutí, rozhodnutí) v oblasti trestněprávní

spolupráce; (4) rozšíření pravomoci ESD komunikovat se soudními orgány členských států prostřednictvím předběžných otázek a rozšíření jeho pravomoci přezkoumávat platnost evropských trestněprávních norem; (5) rozšíření rozhodování kvalifikovanou většinou namísto jednomyslnosti ve velké části současné unijní agendy (ale i v některých oblastech komunitárních politik) a posílení rozhodovacích pravomocí Evropského parlamentu.¹⁰

V některých oblastech zůstanou i po přijetí LS nezodpovězené otázky – např. možná expanze principu aplikační přednosti komunitárního práva do oblasti současného unijního práva.¹¹

Lisabonská smlouva ovlivní české předsednictví bez ohledu na datum svého vstupu v platnost.¹² Hlavní institucionální změny zaváděné LS budou uvedeny do praxe až po volbách do Evropského parlamentu a inauguraci nové Evropské komise v roce 2009 a české předsednictví tudíž ovlivní jen omezeně. Již od počátku roku 2009 ale mohou začít platit některé nové rozhodovací mechanismy a bude zrušena pilířová struktura. Pokud k tomu nedojde a české předsednictví se bude řídit pravidly podle Smlouvy z Nice, může očekávání „snadnějšího“ režimu v budoucnosti (např. omezením práva veta členských států v řadě legislativních oblastí a posílením role Evropské komise) utlumit ze strany Evropské komise legislativní aktivitu v oblasti III. pilíře. Naopak pokud by rozhodovací pravidla dle LS působila již od 1. ledna 2009, mohly by v Radě EU způsobit „legislativní smršť“, kdy by se rozhodování o návrzích těch (sekundárních) právních norem, kde v současnosti neexistuje mezi členskými státy nutný konsenzus (který je vyžadován v současném režimu Smlouvy z Nice, ale nikoli dle LS), posunulo až do českého předsednictví.

Vertikální (sektorové) oblasti komunitární a unijní spolupráce

Kromě změn horizontálního charakteru se budou během českého předsednictví dále rozvíjet či reformovat regulační rámce v konkrétních sektorech spolupráce v oblasti SVV. Mezi klíčové (vertikální) změny budou patřit: (1) přijímání dalších norem komunitárního sekundárního práva upravujících přistěhovaleckou politiku a „doladujících“ komunitární rámec vízové a azylové politiky, (2) další rozvoj a konsolidace netrestněprávní soudní spolupráce a (3) příprava na rozšíření Schengenského prostoru o Rumunsko a Bulharsko.

V oblasti azylové, vízové a přistěhovalecké politiky bude během roku 2009 projednávána zejména série směrnic komplexně řešících problém

legální ekonomické migrace ze třetích zemí (tzv. plán legální migrace). Půjde o rámcovou imigrační směrnici (tj. rámcovou směrnici pro pravidla legální migrace) a čtyři sektorové směrnice (pro vysoce kvalifikované pracovníky, sezónní pracovníky, placené stážisty a vnitropodnikově vysílané pracovníky). Výrazně skromnější budou nové iniciativy EU v oblasti nelegální migrace – tam bude ČR čekat zejména projednávání směrnice o sankcionování podniků nelegálně zaměstnávajících imigranty. V oblasti azylové politiky bude ČR během předsednictví čekat zejména jednání o Společném azylovém systému a jednání o novele směrnice stanovující minimální procesní standardy azylového řízení (tzv. procesní směrnice) s cílem vyřešit některé interpretační nejasnosti obsažené v současné směrnici a zároveň otevřít možnost zvýšení minimálních procesních záruk poskytovaných žadatelům o azyl.¹³ Ve vízové politice se bude během českého předsednictví jednat zejména o dobudování Vízového informačního systému (VIS) a vytvoření Vízového kodexu.

Další rozvoj netrestněprávní soudní spolupráce bude spočívat jak v otevření nové agendy, tak i v „překlápění“ již existujících mezinárodních smluv o spolupráci do standardních komunitárních nástrojů (zejm. směrnic a nařízení) a jejich konsolidaci. Mezi nejdůležitější pravidla, která budou za českého předsednictví projednávána, patří: (1) (návrh) nařízení ES pro oblast dědictví a závětí¹⁴; (2) (návrh) nařízení Evropského parlamentu a Rady o právu rozhodném pro smluvní závazkové vztahy (tzv. nařízení Řím I) – toto nařízení bude nahrazovat a modifikovat současné mezinárodní smlouvy upravující tuto problematiku; (3) (návrh) nařízení Rady o příslušnosti, použitelném právu, uznávání a výkonu rozhodnutí a spolupráci ve věcech vyživovací povinnosti (tzv. nařízení o výživném); a (4) návrh novely nařízení Rady o příslušnosti a uznávání výkonu soudních rozhodnutí v občanských a obchodních věcech (tzv. nařízení Brusel I), které by mělo novelizovat již existující komunitární nařízení upravující stejnou problematiku.¹⁵

V roce 2009 bude probíhat rovněž evaluace připravenosti Rumunska a Bulharska pro plné zapojení obou zemí do Schengenského prostoru (obdobně tomu, jakým již prošla v roce 2007 ČR). Již mimo časový rámec českého předsednictví ale bude konečné rozhodnutí Rady EU o zrušení hraničních kontrol na hranicích mezi Bulharskem a Rumunskem a ostatními státy EU.

„Tsunami“ agenda

Zároveň je třeba zdůraznit, že agenda SVV je mimořádně náchylná k scénářům „tsunami“. Ty přicházejí na řadu při neočekávaných a obtížně před-

vídatelných událostech s relevancí pro spolupráci v oblasti SVV, na kterou EU musí okamžitě reagovat novými aktivitami nebo rozvojem již existujícího režimu spolupráce. Zřejmě nejtypičtějším příkladem scénáře „tsunami“ v agendě SVV bylo v nedávné minulosti předsednictví Belgie, jehož agendu na podzim roku 2001 ovládla reakce EU na teroristické útoky z 11. září téhož roku. Belgické předsednictví tak muselo ve velmi krátké době vyjednat např. rámcové rozhodnutí o terorismu a rámcové rozhodnutí o evropském zatýkacím rozkazu („eurozatykači“), ačkoli původně agenda SVV nepatřila k belgickým prioritám.¹⁶ Méně známým příkladem posílení agendy SVV během předsednictví v reakci na neočekávané události bylo irské předsednictví v roce 1996, kdy byla pozornost věnovaná agendě SVV (zejm. oblast boje proti organizovanému zločinu) radikálně posílena v reakci na vraždu irské investigativní novinářky Veronicy Guerin a na vyšetřování pedofilní aféry Marca Dutrouxe v Belgii.¹⁷

ČESKÉ ZÁJMY

Česká republika je nový členský stát, který dosud není plně zapojen do všech evropských integračních projektů. Zároveň stále probíhá „doladování“ domácích koordinačních mechanismů pro formulaci a prosazování českých postojů v evropských institucích. Totéž pochopitelně platí pro vedení předsednictví, s jehož koordinací nemá dosud ČR zkušenost, ale které by měla úspěšně zvládnout. Politické elity se přitom shodují na českých zájmech jen u části evropské agendy SVV, ale ve velké oblasti agendy SVV panují rozpory nejen mezi vládou a opozicí, ale i uvnitř vládní koalice. Nezkušenost s předsednictvím ale nemusí automaticky znamenat omezenost či neúspěch zvládnutí agendy – příkladem může být Finsko, které již za svého prvního předsednictví v roce 1999 vedlo úspěšně jednání o velmi ambiciózním Programu z Tampere.¹⁸

Konsenzuální zájmy

Všeobecná shoda existuje stran důležitosti agendy SVV pro český stát. České politické elity se již zdaleka neshodují na tom, jak by se význam evropské agendy SVV měl promítnout do formulace a prosazování českých zájmů na evropské úrovni. V některých oblastech konsenzus nicméně existuje a dotýká se zejména:¹⁹

- Významu komunitární agendy SVV, zejména přistěhovalecké politiky.
- Důraz na rovnosti nových a starých členských států.
- Význam úspěšného zvládnutí „zdeděné“ agendy SVV.

V oblasti přistěhovalecké, vízové a azylové politiky je pro ČR velmi významná zejména **přistěhovalecká agenda**. Rovněž v ČR způsobila domácí demografická situace a vývoj pracovního trhu zintenzivnění debaty o významu zahraniční pracovní síly a regulace migračních toků – a to jak v krátkodobé (v kontextu aktuálního nedostatku pracovních sil), tak i dlouhodobé (vliv migrace na reformu penzijního systému) perspektivě. Přistěhovalecká politika je přitom zatím relativně málo upravená komunitárním právem (ve srovnání s vízovou či azylovou politikou) a na evropské úrovni probíhají zásadní debaty o jejím směřování.²⁰ Budoucí evropská přistěhovalecká politika v sobě bude kombinovat část represivní (tj. potírání nelegální migrace) a pozitivní politiku regulace a řízení legální migrace do EU. Spory se pochopitelně budou týkat formy a míry skloubení obou částí. Druhou výraznou otázkou, kterou musí evropská imigrační politika zodpovědět, jsou její geografické priority. S jistou mírou zjednodušení lze v debatách o komunitární imigrační politice nalézt napětí mezi zaměřením na „jižní“ (tj. zejména africkou) a „východní“ (či „východně-balkánskou“) dimenzí problému. Zájmem ČR je zejména posílení „východní a balkánské dimenze“ evropské imigrační politiky (např. v míře financí a diplomatické pozornosti věnované balkánskému a post-sovětskému prostoru), kde může ČR navázat na své zkušenosti s programy spolupráce se státy východní Evropy (např. Ukrajina, Moldavsko, Gruzie, Bosna a Hercegovina) a v této oblasti je možné očekávat i podporu ostatních států Visegrádské skupiny či baltských zemí.

S plánem na zavedení komunitárního rámce pro legální pracovní imigraci do EU souvisí také český zájem na **provázanosti přechodných období pro mobilitu osob uvnitř EU s komunitární imigrační politikou** (tj. režimu pro občany nečlenských zemí). ČR by rozhodně měla prosazovat, aby nová komunitární pravidla přistěhovalecké politiky nemohla způsobit situaci, kdy by občané nečlenských zemí měli v důsledku komunitárních pravidel výhodnější postavení než občané nových členských států, kteří podléhají přechodným omezením volného pohybu pracovníků v rámci vnitřního trhu EU.²¹ Je proto pravděpodobné, že ČR společně s ostatními novými členskými státy budou podmiňovat svůj souhlas s novými komunitárními pravidly

dly pro legální imigraci ukončením přechodných období (či alespoň jejich radikálním omezením).

Ve vízové politice jsou hlavními českými zájmy další rozvoj vztahů se zeměmi západního Balkánu a případně vybranými zeměmi ex-sovětského prostoru. V této oblasti je Česká republika vnímána balkánskými a východoevropskými zeměmi jako vstřícný stát chápající specifika této oblasti lépe než staré členské státy EU (např. v důsledku vstřícných kroků českého státu spočívajících ve zrušení poplatků za krátkodobá víza pro ukrajinské žadatele v reakci na zrušení vízové povinnosti pro občany EU Ukrajinou v roce 2005). Spíše než úplná liberalizace vízového režimu (např. v podobě zrušení vízové povinnosti pro občany zemí regionu) je českým zájmem zejména usnadnění (facilitace) a doladění současného režimu – např. zlepšením dostupnosti konzulátů, zlevněním víz pro vybrané země či skupiny jejich obyvatel, zavedením zjednodušených vízových režimů a readmisních dohod s jednotlivými nečlenskými státy.²²

Druhým výrazným zájmem České republiky je liberalizace asymetrických vízových režimů, jejichž nejviditelnějším příkladem je vízový režim se Spojenými státy. V této oblasti budou zřejmě i nadále hlavním nástrojem dvojstranná vyjednávání a role EU je Českou republikou vnímána v lepším případě jako neutrální, v horším jako přímo nelegitimně omezující českou diplomacii.²³

Obdobně v oblasti soudní spolupráce v netrestních věcech je za relativně silný zájem České republiky považována konsolidace existujících právních nástrojů a vyjasnění jejich právního postavení (tj. jejich překlopení z oblasti mezinárodních smluv do jiných právních norem komunitárního práva).²⁴

Částečně konsenzuální zájmy

V důsledku rozdílů mezi stanovisky ODS a KDU-ČSL na jedné straně a pozicí České strany sociálně demokratické a Strany zelených na straně druhé nelze v agendě justice a vnitřních věcí identifikovat částečně konsenzuální zájmy ve smyslu této studie.

Další důležité zájmy

V rámci vládní koalice existuje radikální rozpor mezi stanoviskem ODS a KDU-ČSL na jedné straně a pozicí Strany zelených na straně druhé v názorech na rozvoj trestněprávní agendy EU. ODS a KDU-ČSL projevují

výrazné námitky vůči posilování III. pilíře EU a komunitarizaci regulačního rámce EU v oblasti SVV, zatímco Strana zelených komunitarizaci III. pilíře (na obecné rovině) podporuje,²⁵ v čemž se shoduje s převažujícím postojem hlavní opoziční strany (ČSSD).

Ze strany ODS (a převážně i KDU-ČSL) je zřejmá výraznější obezřetnost vůči vlivu EU na agendu SVV než u většiny jiných politik. Spolupráce na úrovni EU není představiteli těchto stran odmítána, ale je omezena dvěma faktory. Prvním je velmi opatrný přístup ke strukturálním změnám spolupráce v oblasti SVV. Tyto strany preferují vyjednávání v současném právně-institucionálním rámci EU a k jeho strukturálním reformám mají značně zdrženlivý postoj. Příkladem může být české odmítnutí komunitarizace podstatné části III. pilíře v roce 2006 nebo zákaz přesouvat další pravomoci na EU a podporovat expanzi oblastí s rozhodováním kvalifikovanou většinou, jak jej formuloval Kongres ODS v roce 2006.²⁶ Druhým omezujícím faktorem je důraz za zachování autonomie nebo odmítnutí monopolu EU na mezinárodní či nadnárodní regulaci spolupráce v oblasti SVV, zejména ve vnější dimenzi této politiky. Příkladem může být české chování při jednání o zavedení bezvívzového režimu se Spojenými státy²⁷ nebo debata o přistoupení k Mezinárodnímu trestnímu soudu (zda ratifikovat Statut MTS jako ostatní státy EU, anebo spíše podporovat vytváření ad hoc mezinárodních trestních tribunálů pro jednotlivé krizové situace).²⁸

Výsledkem výše uvedené kombinace postojů je reaktivní a opatrný postoj české exekutivy při vyjednávání dalších norem v oblasti trestněprávní spolupráce. V konkrétních případech ale vláda ČR zachovává relativně konstruktivní přístup, který preferuje modifikaci projednávané unijní právní normy dle českých zájmů před jejím principiálním blokováním²⁹ (zejm. pokud by byla ČR jediným státem hlasujícím proti). Pokud se ale formuje blokovácí menšina států vůči nové trestněprávní iniciativě, ČR se k této blokovácí menšině poměrně aktivně přidává – příkladem může být český postoj k návrhu rámcového rozhodnutí o minimálních procesních standardech v trestním řízení, který byl zablokován v Radě EU v červnu 2007 kvůli odporu Velké Británie, Irské republiky, České republiky, Slovenska, Malty a Kypru.³⁰

Na rozdíl od některých jiných států s rezervovaným postojem k rozvoji evropské agendy SVV (např. Velká Británie, Irská republika nebo Polsko) ale ČR nevyžaduje zvláštní výjimky či mechanismus *opt-out*. Hlavním důvodem je český odpor k dvojrychlostní Evropě a obava ze členství „druhé kategorie“, které by volání po výjimkách a po zvláštním zacházení mohly po-

silovat. Pro odstranění prvků „druhořadého členství“ je český stát ochoten i k posílení trestněprávní spolupráce nad striktní požadavky unijního práva – příkladem může být vstřícný postoj české strany k intenzivnějšímu využívání smíšených policejních hlídek v oblastech přiléhajících k vnitřním schengenským hranicím (zejména na česko-rakouské a česko-německé hranici), pokud to přispělo k odstranění policejních kontrol na vnitřních schengenských hranicích, považovaných za jeden ze symbolů odlišného zacházení s novými členskými zeměmi.

V kontextu velmi rezervovaného přístupu k trestněprávní spolupráci pak vyniká dosti paradoxně skutečnost, že ČR přistoupila na značné omezení svého blokačního potenciálu (zejm. omezení práva veta ve velké části agendy SVV) při vyjednávání o trestněprávní agendě na evropské úrovni, které předvádá LS.

NÁVRH PRIORIT ČESKÉHO PŘEDSEDNICTVÍ

Klíčové priority

Priority předsednictví ČR v Evropské radě a Radě EU (Radě SVV) by měly být soustředěny okolo dvou až tří klíčových problémů, které patří mezi důležité cíle EU a zároveň o nich existuje konsenzus mezi politickými aktéry v České republice. Těmito problémy jsou:

- Řádné zvládnutí přípravy post-Haagského programu – pokud budou za českého předsednictví ještě otevřeny otázky jeho obsahu.
- Reflexe dopadů LS a její provázání na post-Haagskou agendu.
- Formulování a rozvíjení evropské přistěhovalecké politiky a související agenda.

Post-Haagský program by neměl být pouze přehledem nedodělků z Haagského programu a jejich překlopením do nového pětiletého programu. Měl by rozhodně zohlednit skutečnost, že implementace post-Haagského programu se bude odehrávat v novém právním rámci evropské spolupráce v oblasti SVV, kde dojde zejména v oblasti trestního práva k radikálnímu posílení záběru pravomocí EU a omezení práva veta jednotlivých členských států. **Z této nové vyjednávací platformy by měla ČR vycházet i při jednání o post-Haagském programu.** Český postoj by měl kombinovat podporu

novým oblastem spolupráce v oblasti SVV (pokud je LS na teoretické rovině umožňuje, pak by měl existovat i časový harmonogram pro jejich uvedení do praxe), ale i opatrnost (nové závazky v trestněprávní oblasti bude třeba brát „vážněji“ kvůli snazšímu legislativnímu procesu a v budoucnosti i kvůli posílené sankční pravomoci Evropské komise a ESD).

Během českého předsednictví bude na unijní úrovni otevřeno vyjednávání „okno“, během něhož **budou nastaveny parametry přistěhovalecké politiky Evropské unie na relativně dlouhou dobu do budoucna**. Ostatní komunitární politiky spjaté s agendou SVV (zejm. vízová a azylová politika) již obdobnou flexibilitu neposkytují, protože jejich klíčové parametry byly již nastaveny.³¹ V přistěhovalecké politice by ČR měla sledovat zejména dvojici následujících priorit. První by měla být zabránění situaci, kdy by evropské přistěhovalecké agendě dominovala „jižní“ či „středomořská“ dimenze, o kterou má v našem týmovém předsednictví zájem zejména Francie. Českou prioritou je vyváženost jižní a východně-balkánské dimenze přistěhovalecké politiky, kde může Česká republika zúročit své zkušenosti zejména ze zemí západního Balkánu a počítat s podporou většiny nových členských států. Na úrovni EU již došlo k oficiálnímu uznání významu východně-balkánské dimenze přistěhovalecké politiky,³² ale stále otevřená je převedení této obecné priority do konkrétních příkladů spolupráce s balkánskými a východními sousedy EU, včetně institucionální a finanční dimenze této spolupráce.

Druhotné priority – agenda EU

Situace, kdy bude ČR nucena během svého předsednictví muset řešit agendu, která nespadá mezi oblasti českých zájmů (či alespoň o jejich definování na české úrovni neexistuje konsenzus), se mohou týkat zejména **dalšího posilování trestněprávní spolupráce**, včetně harmonizace hmotného trestního práva. Může jít zejména o „tsunami“ situace, kdy událost na evropské úrovni spustí debatu o potřebě posílení spolupráce v rámci EU – např. jako havárie tankeru *Prestige* z roku 2002 iniciovala jednání o stanovení minimálních trestních sankcí za znečišťování moří obklopujících evropské státy. Česká reakce na tyto druhotné „evropské“ priority bude vycházet z dvojího základu. Prvním bude zhodnocení vazby mezi novou prioritou agendy EU a individuálními prioritami České republiky (v případě např. mořského znečištění asi nebude tato vazba pocítována jako příliš silná) a v případě shody s českými prioritami bude Česká republika k danému problému přistupo-

vat jako k prioritě klíčové, byť neočekávané. Druhým základem českého postupu bude pozice České republiky coby předsednické země, která by měla fungovat i jako zprostředkovatel priorit, jež by jako nepředsednický stát za důležité nepovažovala. V této roli bude ČR směřovat k hledání konsenzu či budování postačující koalice členských států k přijetí příslušné reakce EU.

Druhotné priority – české zájmy

Druhotnou českou prioritou v oblasti přistěhovalecké politiky by mělo být **zabránění situaci, aby společná pravidla imigrační politiky zajistila občanům nečlenských zemí na vnitřním trhu EU výhodnější postavení než občanům nových členských zemí EU**.³³ V této oblasti může ČR počítat s podporou ostatních nových členských zemí, ale snaha propojit témata vnitřní a vnější mobility pracovníků může narazit na odpor těch starých členských zemí, které přechodná období uplatňují – zejména v kontextu skutečnosti, že v roce 2009 uběhne tříleté období (2006–2009), po jehož uplynutí by ty členské státy, jež dosud uplatňují přechodná období, měly výslovně deklarovat jejich ukončení nebo pokračování. Obdobné rozpory ohledně priorit, kde se nepřekrývají zájmy ČR a (neexistující) konsenzus na evropské úrovni, se mohou projevit u debat o posilování sankčních prvků přistěhovalecké politiky, na které bude ČR zřejmě klást menší důraz než např. francouzské předsednictví.³⁴

ZHDNOCENÍ VLÁDNÍCH CÍLŮ PŘEDSEDNICTVÍ

Klíčové motto vládních cílů českého předsednictví je „Evropa bez bariér“, které může být vykládáno nejen jako důraz na odstranění bariér pro pohyb osob uvnitř EU, ale rovněž jako EU coby prostor bez překážek pro pohyb soudních rozhodnutí. ČR by přitom mohla mít ambici ponechat v evropské agendě „český otisk“, kdy ale souběžně musí české předsednictví zvládnout také zděděnou či nevyhnutelnou evropskou agendu a koordinaci priorit v rámci 18měsíčního kolektivního předsednictví.

„Zvláště důležité“ cíle

Nezkušenost s vedením předsednictví způsobuje, že se vládní priority soustředují na „zděděnou“ či „nevyhnutelnou“ agendu českého předsednictví

a její zvládnutí. Reaktivnost je někdy zdůrazněna i vyjmenováním jednotlivých právních norem projednávaných během českého předsednictví, ale bez širšího zobecnění českého postoje v rámci obecných priorit SVV. Rovněž v oblasti priorit post-Haagského programu české dokumenty v podstatě vyčkávají a spoléhají na iniciativu Evropské komise.

Velký důraz je ve vládních prioritách dán na rozvoj migrační politiky, zejména na komunitární *Plán legální ekonomické migrace* a *Plán boje proti nelegální migraci*. Již zde ale nejsou zohledněny ani české priority v nastavení pozitivních a represivních prvků budoucí migrační politiky, ani se do větších detailů dále nerozvíjejí geografické priority České republiky v přistěhovalecké politice.

Mezi další priority vhodně zmíněné ve vládním dokumentu patří zejména sledování pokroku Bulharska a Rumunska při vstupu do druhé fáze schengenského systému nebo otázky praktické spolupráce v trestněprávní oblasti (např. vytváření sítě národních trestních rejstříků nebo blíže nespecifikovaná opatření v boji proti kybernetickým hrozbám), jejichž „technický“ charakter nekoliduje s opatrným přístupem ČR k trestněprávní spolupráci.

„Méně důležité“ cíle

Jak již bylo naznačeno v předchozích odstavcích, vládní cíle často až příliš zdůrazňují opatrnost a reaktivnost při expanzi aktivit EU v oblasti justice a vnitřních věcí. Ve vládních záměrech je tak např. vhodně zdůrazněn zájem na dokončování Haagského programu a vyjednávání o obsahu post-Haagského programu (tedy nevyhnutelné agendě), ale opatrnost vůči dalšímu rozvoji trestněprávní agendy u dvou největších koaličních stran zřejmě způsobila, že vládní dokument dosti vágně podmiňuje českou podporu rozvoje evropského právního rámce existencí přidané hodnoty u regulace na úrovni EU a zdůrazňuje nutnost řádného právního základu norem (bez vysvětlení kritérií pro posouzení splnění těchto podmínek).³⁵

„Chybějící“ cíle

Některé z cílů ČR jsou ve vládním dokumentu zmíněny nedostatečně. Jen velmi okrajově se vládní východiska věnují vlivu nové LS a jiných institucionálních změn očekávaných v roce 2009 (volby do Evropského parlamentu, příprava jednání o obsazení Evropské komise a případně i stálého předsedy Evropské rady) na české předsednictví v oblasti SVV.³⁶

ZÁVĚR

Shrnuto, české vládní záměry v oblasti SVV jsou převážně reaktivního charakteru a snahou zvládnout „nevyhnutelné“. Dle očekávání se do nich promítá zejména zdrženlivost vyplývající z české nezkušenosti s vedením předsednictví a absence konsenzu o dalším rozvoji trestněprávní spolupráce na české politické scéně. Naopak překvapivě nízká pozornost je věnována reflexi situace ČR jako nového členského státu (přechodná období, riziko vzniku vícerychlostní EU), geografické pozice ČR a zahraničních priorit českého státu, a to dokonce i v oblastech, kdy by mohla ČR počítat s podporou ostatních nových členů EU.

Poznámky

- ¹ Hayes-Renshaw–Wallace (2006): 45.
- ² Existuje zde *opt-in* mechanismus, kdy musí jednotlivé členské státy výslovně souhlasit s možností, aby jejich soudy předběžně otázky pokládaly. Souhlas se dává na abstraktní rovině, nikoliv pro konkrétní soudní spor. Česká republika (ČR) takový *opt-in* učinila v přístupové smlouvě.
- ³ Narodil od komunitárního rámce není v unijním právu umožněno podávat žaloby na neplatnost jednotlivcům, firmám nebo Evropskému parlamentu, ale pouze Evropské komisi nebo členským státům.
- ⁴ Srov. Pereira (2007): 254–268, a Tobler (2006): 835–854.
- ⁵ Nepravděpodobnost úplného splnění Haagského programu lze odvodit např. z průběžných zpráv Evropské komise o naplňování Haagského programu. Dle hodnoticího dokumentu Evropské komise ze dne 3. 7. 2007 pokleslo naplňování úkolů Haagského plánu v roce 2006 na 53 % ve srovnání s 65 % v roce 2005, přičemž se opožďuje zejména plnění úkolů v oblasti III. pilíře. Podrobnější analýza v EUCRIM (2007): 11.
- ⁶ Tato poradní skupina se skládá ze zástupců Evropské komise a šesti států, jež předsedají Radě EU v letech 2007–2009 (SRN, Portugalsko, Slovinsko, Francie, Česká republika a Švédsko). Zapojen je vždy i jeden ze států navazující trojice předsednických států (Španělsko, Belgie, Maďarsko). Poradní skupina vznikla z iniciativy německého předsednictví a poprvé se sešla v městě Eltville v Hesensku v květnu 2007. Poradní skupina se může scházet na ministerské úrovni i úrovni expertů a „šerpů“.
- ⁷ Rozhovor s představitelem Ministerstva vnitra ČR (Odbor migrační a azylové politiky), 24. 10. 2007.
- ⁸ Rozhovor s představitelem Ministerstva spravedlnosti ČR, 19. 10. 2007.
- ⁹ I když pochopitelně samotný pojem „komunitární“ ztratí v období po zrušení pilířové struktury svůj smysl (či alespoň většinu tohoto smyslu).

- ¹⁰ Například v současné právní úpravě je rozhodování o komunitárních pravidlech pro legální imigraci založeno na jednomyslnosti v Radě EU po konzultaci Evropského parlamentu. Dle LS by se mělo v této oblasti rozhodovat v Radě EU kvalifikovanou většinou a Evropský parlament by měl získat právo spolurozhodování. Podrobnější analýzu změn přinášených LS do oblasti SVV obsahuje Wahl–Löhr–Kiesel (2007): 2–7, a Pítrová (2008): 41–55.
- ¹¹ Princip supremacy (aplikační přednosti) práva řeší situace, kdy kolidují ustanovení komunitárního či unijního práva s domácím právem členského státu. Smlouva zakládající Ústavu pro Evropu princip supremacy výslovně začlenila do svého textu, zatímco LS pouze v připojené deklaraci odkazuje na existenci tohoto principu na základě relevantní judikatury ESD a stanoviska Právní služby Sekretariátu Rady EU, která se ale výslovně týká pouze současného komunitárního práva a ponechává otázku současného unijního práva nezodpovězenou.
- ¹² Lisabonská smlouva předpokládá, že vstoupí v platnost 1. 1. 2009. Tento termín ale může být pozdržen komplikacemi ratifikace v jednom nebo více členských státech.
- ¹³ Rozhovor s pracovníkem Ministerstva vnitra ČR, 24. 10. 2007.
- ¹⁴ Nepůjde o komplexní harmonizaci dědického práva v EU, ale o omezenou normu aplikovanou na situace s mezinárodním prvkem. Nařízení by mělo harmonizovat jak pravidla mezinárodního práva soukromého pro dědické řízení (tj. určení státu, jehož domácí právní řád se použije v dědickém řízení s mezinárodním prvkem), tak i omezenou harmonizaci pravidel dědického řízení, pravidel pro (ne)platnost závěti nebo principy spolupráce orgánů členských států činných v dědickém řízení. Není ale vyloučena ani minimální verze nařízení, která se soustředí pouze na první okruh problémů a nebude obsahovat harmonizaci národních předpisů dědického práva.
- ¹⁵ Rozhovor s pracovníkem Ministerstva spravedlnosti ČR, 19. 10. 2007.
- ¹⁶ Velmi přehledné shrnutí belgického předsednictví a reakce na útoky z 11. září obsahuje Kerremans–Driessens (2002): 49–51.
- ¹⁷ Nilsson (2006): 118–119.
- ¹⁸ Podrobnější analýzu finského předsednictví v roce 1999 obsahuje Stubb (2000): 49–53.
- ¹⁹ Tyto konsenzuální zájmy lze vyvodit jak z programových dokumentů vlády a politických stran – Koaliční smlouva (2006): 32; Langer (2004): 151; Evropský manifest ČSSD 2006 (2006); Volební program KSČM (2006): 18, tak z rozhovorů s reprezentanty Strany zelených a KDU–ČSL. V důsledku skutečnosti, že agenda SVV neleží v centru zájmu a expertizy českých politických stran (často např. nerozlišují mezi spoluprací v rámci EU a v rámci Rady Evropy), je třeba tento konsenzus odvodit nejen z výslovných pozitivních formulací aktérů, ale i z absence odmítnutí těchto zájmů v příslušných dokumentech (např. ani opoziční strany výslovně nepreferují katastrofické scénáře českého předsednictví nebo vládní neúspěch při vyjednávání o ukončení přechodných období).
- ²⁰ Pro podrobnější analýzu důvodů nízké míry harmonizace přistěhovalecké politiky a možné směry dalšího vývoje srov. Baršová (2007): 39–45.
- ²¹ Dle přístupového *acquis* mohou členské státy EU ponechat přechodná období pro pracovní mobilitu občanů nových středoevropských členských států až do roku 2011 a v případě Rumunska a Bulharska až do roku 2014.
- ²² Král (2007): 49–55.
- ²³ Během německého předsednictví to byly zejména některé kroky předsedající země jako dopis velvyslance SRN ve Spojených státech Klause Schariotha týkající se evropských prorit vizové politiky zasláný členům Kongresu Spojených států (např. rozhovor s A. Vondrou na ČT 2 v pořadu „Události, komentáře“ ze dne 17. 4. 2007, www.alexandrondra.cz/?item=rozhovor-udalosti-komentare-ct-2-527&category=emediia, staženo 20. 11. 2007 a (MF Dnes, 2007: 4–6).
- ²⁴ Rozhovor s pracovníkem Ministerstva spravedlnosti ČR, 19. 10. 2007.
- ²⁵ Rozhovor s poslancem Parlamentu ČR za Stranu zelených, 11. 10. 2007. Tyto rozpory jsou odraženy také ve znění koaliční smlouvy mezi ODS, KDU–ČSL a Stranou zelených, kde je toto téma označeno jako „velmi citlivé a kontroverzní“ a vyžaduje se analýza účinnosti dalšího posilování role EU v oblasti justice a vnitra. Koaliční smlouva (2006): 32.
- ²⁶ Podobně i senátní usnesení k vládní pozici k lisabonskému summitu v říjnu 2007 vyzývá k posílení národní parlamentní kontroly a využívání klauzule flexibility v trestněprávní oblasti (bod 6 Usnesení Senátu z 8. schůze dne 20. 9. 2007 k informaci vlády o pořadu setkání hlav států a vlád konaného ve dnech 18. a 19. 10. 2007 v Lisabonu a o pozicích České republiky).
- ²⁷ Vzhledem k pasivitě institucí EU při vyjednávání případné změny vizového režimu mezi Spojenými státy a některými novými členskými státy EU česká diplomacie zdůrazňuje a využívá zejména bilaterální vyjednávání se Spojenými státy.
- ²⁸ Náznornou veřejnou prezentaci těchto postojů byla nedávná výměna názorů mezi ministrem zahraničních věcí za Stranu zelených a ministryní obrany za KDU–ČSL o (ne)vhodnosti ratifikovat Římský status Mezinárodního trestního soudu. Při dřívějším projednávání ratifikace, kdy byla ratifikace odmítnuta, se proti české účasti na fungování Mezinárodního trestního soudu postavila také část poslanců ODS. Na přelomu let 2007/2008 ale česká vláda navrhla Parlamentu ČR, aby Smlouvu o MTS ratifikoval. Pro podrobnější analýzu problému Bílková (2007): 4–10.
- ²⁹ Rozhovor s pracovníkem MZV ČR, 11. 10. 2007. Jako příklad tohoto postoje uváděl české vyjednávání o reformě Europolu.
- ³⁰ EUCRIM (2007): 30–31.
- ³¹ Nižší míra flexibility pochopitelně neznamená absolutní rigiditu regulačního rámce, ale vyjednávání na úrovni EU se již bude zaměřovat spíše na technická doladění systému a na vyřešení „nedodělků“ než na celkovou reformu politiky.
- ³² Závěry Evropské rady v Bruselu ze dne 14. a 15. 12. 2006 (CONCL 3 16879/06) konstatují, že „globální přístup (k migraci) bude uplatňován na regiony sousedící s Evropskou unií na východě a jihovýchodě“ (bod 24, písm. a).
- ³³ Taková situace by mohla (teoreticky) nastat v případě souběhu nových komunitárních pravidel pro mobilitu občanů třetích států s pracovním povolením vydaným jedním státem EU a trvajících přechodných období pro občany nových členských států. Podle nové komunitární úpravy by občan nečlenského státu EU, který by legálně na území jednoho státu EU pracoval po dobu pěti let, získal práva v rámci celého vnitřního trhu obdobná právům pracovníků ze členských států. Tím by se paradoxně občan třetího státu ocitl v lepším právním postavení než ti občané nových členských států EU, na které by se stále aplikovala přechodná období omezujících jejich práva na volný pohyb pracovníků v rámci EU.
- ³⁴ Například plány na snadnější vyhošťování nelegálních imigrantů nebo testy DNA při kontrole příbuzenských vztahů pro účely slučování rodin, které ve vnitřní francouzské přistěhovalecké politice zintenzivnily po zvolení Nicolase Sarkozyho francouzským prezidentem.

- ³⁵ Včetně odkazování na rozdíly mezi I. a III. pilířem, což se v kontextu LS může ukázat jako obsoletní.
- ³⁶ Institucionální otázky jsou v prioritách zmíněny, ale nikoli specificky ve vztahu k agendě SVV.

Literatura

Dokumenty:

- Usnesení Senátu z 8. schůze dne 20. září 2007 k informaci vlády o pořadu setkání hlav států a vlád konaného ve dnech 18. a 19. října 2007 v Lisabonu a o pozicích České republiky.
- Závěry Kongresu ODS 2007.
- Haagský program (Úřední věstník EU, 2005/C 53/01, ze dne 3. 3. 2005, s. 1–14).
- Prioritní oblasti předsednictví České republiky v Radě Evropské unie v prvním pololetí roku 2009. Praha: Útvar místopředsedy vlády pro evropské záležitosti 2007.
- Průběžná zpráva o naplňování Haagského programu. Brusel: Evropská komise 2007.
- Lisabonská smlouva.
- Závěry Evropské rady v Bruselu ze dne 14. a 15. prosince 2006 (CONCL 3 16879/06).
- Koaliční smlouva (2006) mezi ODS, KDU-ČSL a Stranou zelených. Praha: 2006.
- Evropský manifest ČSSD (2006), Praha 2006, www.cssd.cz/nas-program/dokumenty/s7788/a7791.html (staženo dne 15. 12. 2007).
- Volební program KSČM (2006) na období 2006–2010. Praha 2006, s. 19.
- Závěry Evropské rady v Bruselu ze dne 14. a 15. prosince 2006 (CONCL 3 16879/06).

Rozhovory:

- Rozhovor s pracovníkem Ministerstva spravedlnosti ČR (Sekce mezinárodních vztahů), 19. 10. 2007.
- Rozhovor s pracovníkem Ministerstva vnitra ČR (Odbor koordinace evropských politik), 29. 10. 2007.
- Rozhovor s pracovníkem Ministerstva vnitra ČR (Odbor migrační a azylové politiky), 24. 10. 2007.
- Rozhovor s pracovníkem Ministerstva zahraničních věcí ČR, 11. 10. 2007.
- Rozhovor s poslancem PČR za Stranu zelených, 11. 10. 2007.
- Rozhovor s reprezentantem KDU-ČSL, 24. 10. 2007.

Další zdroje:

- Baršová, Andrea (2007): Role Evropské unie v řízení ekonomické migrace. Současný stav a výhledy. *Mezinárodní vztahy*, 3/2007, s. 31–53.
- Berlín brzdí zrušení víz USA pro Čechy. *MF Dnes*, 14. 4. 2007.
- Bílková, Veronika (2007): *V roli unijního solitéra? Česká republika a Mezinárodní trestní dvůr*. Policy paper. Praha: ÚMV 2007.
- EUCRIM (2007) (The European Criminal Law Associations' Forum: 1–2/2007, Max Planck Society for Foreign and International Criminal Law, Freiburg 2007.

- Framework Decision on Procedural Rights Failed. In: EUCRIM 1–2/2007, Max Planck Society for Foreign and International Criminal Law, Freiburg 2007, s. 30–31.
- Hayes-Renshaw, Fiona–Wallace, Helen (2006): *The Council of Ministers* (2. vyd.). New York: Palgrave 2006.
- Kerremans, Bart–Drieskens, Edith (2002): The Belgian Presidencies of 2001. *Journal of Common Market Studies* 40 (Annual Review), 2002, s. 49–51.
- Král, David (2007): *Vízová politika Evropské unie a Spojených států – Výzva pro Transatlantické partnery*. Praha: Europeum 2007, s. 11–60.
- Langer, Ivan (2004): Moderní a bezpečný stát – Modrá šance pro slušné lidi. In: Modrá kniha. Modrá šance pro Českou republiku. Resortní koncepce ODS. Praha: 2004, s. 130–155.
- Nilsson, Hans (2006): The Justice and Home Affairs Council. In: Westlake, M. Galloway, D. (eds.): *The Council of the European Union*. London: John Harper Publishing 2006.
- Peers, Steve: Salvation Outside Church: Judicial Protection in the Third Pillar after the Pupino and Segi Judgments. *Common Market Law Review*, 44, 2007, s. 883–929.
- Peers, Steve: *EU Justice and Home Affairs Law* (2. vyd.). Oxford: Oxford University Press 2006.
- Pereira, Ricardo (2007): Environmental Criminal Law in the First Pillar: A Positive Development for Environmental Protection in the European Union? *European Environmental Law Review*, 2007, s. 254–268.
- Pítrová, Lenka a kol. (2008): *Lisabonská smlouva. Co nového by měla přinést?* Praha: Parlament České republiky – Parlamentní institut 2008.
- Stubb, Alexander (2000): The Finnish Presidency. *Journal of Common Market Studies*, 38 (Annual Reviewspecial 1), 2000, s. 49–53.
- Šlosarčík, Ivo.: *Právní a politický rámec evropské integrace*. Praha: Europeum 2005.
- Tobler, Ch. (2006): Case Law – Case C-176/03, Commission v. Council, judgement of the Grand Chamber of 13 September 2005. *Common Market Law Review* 43, 2006, s. 835–854.
- Wahl, T.–Löhr Ch.–Kiesel, S. (2007): Reform of the European Union. EUCRIM, 1–2/2007.

Koordinační mechanismus předsednictví ČR v Radě EU

Eliška Tomalová

Spolupráce aktérů národní administrativy a nastavení a fungování koordinačního mechanismu jsou jednou z klíčových složek úspěšného zvládnutí předsednictví. Koordinační mechanismus není ze strany Evropské unie (EU) nijak definován. Je zcela v kompetenci členských států, jak si nastaví národní schéma pod podmínkou, že členský stát zvládne všechny povinnosti, které z předsednictví Rady EU plynou. Evropská rada, respektive její Generální sekretariát, poskytuje členským státům tzv. *The Presidency Handbook*,¹ který slouží jako pomůcka předsednické zemi. Jsou zde definovány základní charakteristiky předsednictví, ale i role jednotlivých evropských institucí, jejich jednací řády, fáze předsednictví apod. *The Presidency Handbook* nijak nespecifikuje konkrétní podobu vnitrostátního koordinačního mechanismu, pouze vnější nároky na daný stát.

Vnitrostátní koordinační mechanismy vytvářené členskými státy EU vykazují určité společné rysy, a můžeme je proto nazvat modely koordinace předsednictví. Hlavním kritériem je umístění centrálního koordinačního prvku a stanovení aktéra, na kterém spočívá větší zátěž (centrální administrativa nebo stálé zastoupení daného státu při EU). Základem pro vývoj koordinačního mechanismu na vnitrostátní úrovni je především samotná praxe předsednictví jednotlivých členských států. Mezi členskými státy přitom dochází k přenosu zkušeností (zejména formou setkání a stáží na politické i administrativní úrovni). O podobné akce projevují zájem zejména ty státy, které vykonávají předsednictví poprvé (tedy i ČR).

Koordinační mechanismy jsou provázány se schématem rozdělení kompetencí mezi institucemi daného státu v rámci evropské agendy obecně. Předsednictví může být jednak zkušebním momentem pro kvalitu spolupráce těchto institucí, může být také impulzem pro změny, které jsou po konci předsednictví zachovány jako součást evropské spolupráce na národní úrovni.

V rámci kapitoly o koordinačním mechanismu předsednictví se zaměříme nejprve na stávající základ nastavení českého předsednického modelu s důrazem na organizační a koordinační stránku a budeme se zabývat rolí aktérů v jednotlivých fázích přípravy a výkonu předsednictví. Druhá část je věnována nárokům kladeným na členský stát předsedající Radě EU a třetí část zájmům aktérů zapojených do příprav a výkonu předsednictví. Ve čtvrté části poskytneme stručné hodnocení vztahující se k současnému stavu administrativní části zajištění předsednictví ČR v Radě EU. Toto hodnocení bude vycházet právě ze zjištění druhé a třetí části kapitoly, tedy z nároků kladených na předsednictví a z představ relevantních českých aktérů.

Odlišnosti ve struktuře této kapitoly vyplývají z toho, že podoba vnitřního koordinačního mechanismu českého předsednictví je na rozdíl od jeho obsahových priorit již téměř hotovou záležitostí. Z tohoto důvodu by nemělo velký smysl nabízet celkové navržení toho, jak by koordinační mechanismus měl vypadat. Namísto toho se tedy zabýváme pouze jeho hodnocením.

STÁVAJÍCÍ PODOBA KOORDINAČNÍHO MECHANISMU

Administrativní modely koordinačních mechanismů členských států, které již Radě EU předsedaly, se ve většině případů odvíjejí od spolupráce aktérů v evropských záležitostech obecně. Základní rozdíly plynou z umístění hlavního koordinačního prvku (nejčastěji ministerstvo zahraničních věcí – MZV, Úřad vlády ČR), z politického zařazení tohoto prvku (může se jednat o administrativní orgán v čele s vysokým státním úředníkem nebo s politickou osobou), z formy zapojení jednotlivých institucí a orgánů státní správy (stěžejní je zejména míra zapojení legislativní složky) a ze spolupráce se samosprávou (záleží na formě centralizace daného státu). Svou roli může z hlediska koordinace hrát i velikost státu, ze které plyne personální kapacita jeho administrativy.²

Druhým kritériem pro dělení modelů předsednictví je míra zátěže a odpovědnosti, která je buď převážně na straně hlavního města předsedajícího

státu a jeho centrálních institucích (tzv. *Capital based model*) nebo na Stálém zastoupení (SZ) daného státu při EU (tzv. *Brussels based model*). U prvního modelu, který užívají zejména velké státy, hrají velkou roli ministerstva, jež dojednávají pozice. U druhého modelu, běžného u států malé a střední velikosti, hraje stěžejní roli SZ. V případě ČR představuje výběr jednoho ze zmíněných modelů nedořešenou otázku koordinačního mechanismu, není totiž stále rozhodnuto o zvolení jedné z uvedených možností.³ Je nicméně velice pravděpodobné a pro ČR příznivé, aby byl využit druhý model.

Vytváření českého koordinačního modelu prošlo vývojem od počátku prvních úvah v roce 2005. Při jeho tvorbě čerpala ČR zkušenosti i od jiných členských států. Na základě rozhovorů je patrné, že v prvotní fázi příprav se zdál jako nejvhodnější rakouský model⁴ (Generální sekretariát v čele s vysokým státním úředníkem). Kromě možnosti, kterou nám rakouská strana poskytla (pozorovat zblízka přípravu a výkon předsednictví), se zdál jako vhodný argument i velikost země a zkušenost s teprve druhým předsednictvím od vstupu země do EU.

Primárně se uvažovalo o přidružení koordinace předsednictví k MZV pod vedením vysokého státního úředníka. Hlavním prvkem českého koordinačního mechanismu pak byla funkce vládního tajemníka.⁵ Na základě politického rozhodnutí došlo ale na počátku roku 2007 k zásadní změně – k ustavení funkce místopředsedy vlády pro evropské záležitosti a ke jmenování Alexandra Vondry⁶ na tuto funkci. Následně byla v rámci úřadu vlády zřízena Sekce pro předsednictví ČR v Radě EU. Takto revidovaný koordinační mechanismus přijala vláda v březnu 2007.⁷

Nelze opomenout, že významným krokem při reorganizaci evropských záležitostí na národní úrovni, ale i předsednictví konkrétně, byla změna statutu Výboru pro EU,⁸ na jehož pracovní úrovni dostává agenda předsednictví v části diskuse nazvané „Různé“ stále více prostoru. Výbor pro EU na pracovní úrovni je významnou platformou, kde se setkávají nejen zástupci rezortů, ale jeho přidruženými členy jsou např. obě komory parlamentu.

Léta 2005–2006 tak byla obdobím hledání vhodného koordinačního rámce. V roce 2007 si úřad vlády budoval pozici centrálního koordinačního prvku a zabýval se zejména otázkami logistiky, přípravy komunikační strategie a vytvářením platformy komunikace s ostatními složkami státní správy (zejména s rezorty) a s dalšími aktéry (méně). Fáze přesunu kompetencí z MZV byla v roce 2007 téměř završena, konkrétní případy překryvu jsou nadále řešeny podle situace.⁹

Zaměříme se nyní na jednotlivé složky koordinačního mechanismu. **Sekce pro předsednictví ČR v Radě EU** je rozdělena na Odbor logistiky a organizace, Odbor rozpočtu a veřejných zakázek a Odbor komunikace. Předsednictví chápe primárně jako exekutivní záležitost, a proto komunikuje hlavně s exekutivními složkami státní správy a stará se o centrálně řízené akce. Hlavní platformou koordinace je Centrální koordinační skupina (schází se ad hoc), kde se setkávají zástupci rezortů, zástupci krajů a dodavatelé služeb (ubytování apod.).

Zvláštní místo v rámci koordinace zaujímá **komunikační strategie**, která má mimo jiné přispět ke zviditelnění ČR jako celku¹⁰ (což ovšem není hlavní náplní výkonu předsednictví). Na definici komunikační strategie se podílí Odbor komunikace Sekce předsednictví Úřadu vlády ČR, který připravil v červenci 2007 *Shrnutí koncepce komunikace a prezentace předsednictví ČR v Radě EU*, ve kterém definuje principy, cíle, nástroje, cílové skupiny, koordinaci a předběžný časový harmonogram prezentace. Důležitou platformou komunikační strategie je tzv. Kulatý stůl komunikace, kde se scházejí zástupci rezortů, zástupci vrcholných orgánů státní správy a další členové podle aktuální potřeby. V současné fázi se nepředpokládá zásadní změna komunikační strategie, dojde pouze ke konkretizaci jednotlivých bodů a jejich realizaci (viz logo předsednictví, webové stránky apod.).¹¹

Vnitřní koordinační mechanismy jednotlivých **ministerstev** nejsou nijak centrálně regulovány, proto je na jejich rozhodnutí, přizpůsobí-li přípravě a výkonu předsednictví svou vnitřní strukturu (ministerstvo zemědělství disponuje např. Oddělením Evropské spolupráce a předsednictví ČR v EU). V tomto ohledu hovoří zástupci úřadu vlády o více a méně aktivních rezortech. Míra jejich aktivity se odvíjí např. od počtu pracovních skupin, kterým jejich zástupci budou předsedat.

Role **prezidenta** ČR během příprav a výkonu předsednictví¹² není nijak definována. Prezident je nicméně informován o aktivitách s tímto tématem spojených a zástupce Kanceláře prezidenta republiky se účastní setkání Výboru pro EU na pracovní úrovni v případě, kdy by projednávané téma mohlo zajímat prezidenta (např. před jednáním Evropské rady).¹³

Je nesporné, že **Stálé zastoupení** ČR při EU bude hrát klíčovou roli během předsednictví, ale jak bylo zmíněno výše, není ještě rozhodnuto o rozdělení zátěže a kompetencí mezi centrálními orgány a SZ, jinými slovy o tom, zda bude SZ svébytným aktérem nebo bude „poslouchat rozkazy z ústředí“. V současné fázi přípravy předsednictví je SZ spojeno s účastníky jednání

Výboru pro EU na pracovní úrovni pomocí videokonference. V organizační struktuře SZ byl již vytvořen úsek pro předsednictví.

V současné době dochází k prolínání posilování role **parlamentu** v evropských záležitostech obecně a příprav na předsednictví.¹⁴ Výbory obou komor Parlamentu ČR jsou konzultovány ohledně priorit předsednictví a zástupci obou komor se rovněž účastní setkání Vládního výboru pro EU na pracovní úrovni jako přidružení členové. V rámci Senátu se na administrativní úrovni zabývá otázkami předsednictví Oddělení pro EU, v Poslanecké sněmovně obdobnou roli zastává Parlamentní institut. V rámci koordinačního schématu nedochází k časté komunikaci a koordinaci parlamentních aktivit v souvislosti s předsednictvím. Parlament má tak na starost přípravu zasedání výborů, přípravu zasedání COSACu (*Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communautaires et Européennes des Parlements de l'Union européenne*) a další přidružené akce, a to na vlastní náklady. Úřad vlády koordinuje v současné fázi s Parlamentem ČR především kalendář akcí.

Regiony jsou zapojeny do příprav minimálně, kromě oblasti konání doprovodných akcí a logistiky. Bylo rozhodnuto o konání neformálních setkání Rady mimo Prahu, ale úřad vlády nijak zvlášť do aktivit regionů nezasahuje (kromě výběru lokalit, kde musí přihlídnout i ke stanovisku Generálního sekretariátu Rady). Forma a obsah jejich prezentace v rámci doprovodných akcí je tak zcela na jejich uvážení. Specifickou situaci hraje hlavní město Praha, kde se bude konat největší počet setkání. Ani zde ovšem úřad vlády neudílí konkrétní instrukce, jak má být Praha do předsednictví zapojena. Regiony mají svého zástupce v Centrální koordinační skupině (za Asociaci krajů).

Ostatní aktéři – akademická a nevládní sféra a politické strany – nejsou přímo součástí koordinačního mechanismu, jejich činnost je nicméně ovlivněna nadcházejícím předsednictvím (zejména u politických stran, kde jsou patrné značné rozdíly). **Akademická a nevládní sféra** byla více zapojena zejména do obsahové stránky příprav předsednictví (Europeum, Asociace pro mezinárodní otázky, Ústav mezinárodních vztahů, Ano pro Evropu), k přípravám koordinačního mechanismu nebyla podle dostupných informací přizvána. Úřad vlády chápe obě složky jako partnery, kteří mohou být zapojeni např. v rámci připravovaného grantového systému zaměřeného na informování o evropských záležitostech, kde bude tématu předsednictví poskytnut větší prostor. Iniciativy ze strany nevládní sféry zabývat se i organizační

stránkou předsednictví přicházely během roku 2007, a to zejména formou organizace kulatých stolů a konferencí.

Vnitřní činnost **politických stran** v oblasti přípravy a výkonu předsednictví samozřejmě nepodléhá centrálnímu koordinačnímu mechanismu. Mezi politickými stranami existují velké rozdíly. Významným faktorem stadia příprav je důležitost tématu evropské integrace v programu a náplni dané strany, eventuálně také zastoupení strany na postech vztahujících se k evropské agendě. Proto např. v rámci Strany zelených vznikla pracovní skupina pro české předsednictví a strana chystá i vydání pozičních stanovisek.¹⁵ Naproti tomu uvnitř KSČM nezískalo předsednictví zvláštní pozornost jako téma, „které je většinou našich členů i funkcionářů vzdálené“.¹⁶

Do vnější dimenze koordinace předsednictví spadá zejména spolupráce s **jinými členskými státy** – konkrétně s Francií a Švédskem, se kterými bude ČR působit v rámci tzv. týmového předsednictví. Jeho organizace spočívá hlavně v přípravě společného 18měsíčního programu (má být předložen v létě 2008), ostatní formy spolupráce nejsou nijak institucionalizovány v rámci koordinačního mechanismu. Jednotliví aktéři proto iniciují vlastní kontakty na administrativní úrovni (stáže, konference, jazykové kurzy v případě Francie). Vyskytly se ovšem i náznaky úsilí o užší spolupráci v oblastech, kde dříve ke koordinaci nedocházelo, jako jsou doprovodné kulturní akce (např. Francie usiluje o zapojení ČR do projektu Evropská sezóna¹⁷).

NÁROKY KLADENÉ NA PŘEDSEDNICKOU ZEMI

Výkon předsednictví Rady EU klade na předsednickou zemi řadu nároků po stránce organizační, logistické, finanční a personální. V oblasti logistiky je obvykle na centrální úrovni řešena otázka výběru konferenčních prostor a jejich technického vybavení, tlumočení, doprava, občerstvení a ubytování. V kompetenci krajů (či jiných nižších správních celků) zůstává doprovodný společenský a kulturní program. Otázka financování předsednictví je řešena z prostředků vydělených ze státního rozpočtu a veřejných rozpočtů. Některé položky pokrývají přímo prostředky Rady EU. Sponzoring lze využít hlavně u doprovodných akcí.

Významné nároky klade personální zajištění přípravy a zejména samotného výkonu předsednictví. Jedná se o nominace šéfů expertních a pracov-

ních skupin a obecně o vyčlenění pracovníků v rámci administrativy zabývajících se předsednictvím spojené se zajištěním zasedání na různých úrovních na území předsednického státu a zejména v Bruselu (neformální zasedání Rady na území předsednického státu, mezinárodní jednání a konference na nižší politické, expertní a úřednické úrovni, doprovodné kulturní, společenské a vzdělávací akce).¹⁸ Nelze podcenit ani mediální část předsednictví, která je podstatná pro komunikaci s obyvateli daného členského státu, uvnitř EU, ale i za jejími hranicemi (dochází k zapojení zastupitelských úřadů předsednické země).

Přehledným materiálem, kde nalezneme základní informace o nárocích, které výkon předsednictví a příprava na něj klade na členský stát, je již v úvodu zmíněný *The Presidency Handbook*,¹⁹ který ovšem předkládá jen nároky obecné a nespécifikuje podobu národního koordinačního mechanismu. Jako základ úspěšného předsednictví je zde vyzdvížena dobrá spolupráce mezi centrálním koordinačním prvkem předsednického státu a Generálním sekretariátem Rady, který je hlavním partnerem předsednického státu v organizačních a logistických záležitostech.²⁰ Mezi další podmínky pak patří zejména včasné a kvalitní sestavení kalendáře akcí,²¹ na kterém by kromě centrálního organizačního subjektu v rámci administrativy členského státu a Generálního sekretariátu Rady měly spolupracovat další subjekty státní správy a samosprávy, včetně národního parlamentu. Je nutné rozprostřít během předsednictví plánovaná setkání rovnoměrně, aby nedošlo k přílišné koncentraci událostí ke konci předsednictví a aby nedocházelo k překryvům. Je rovněž velice důležité koordinovat harmonogram akcí s ostatními institucemi EU,²² a to zejména s Evropským parlamentem (plenární zasedání a zasedání výborů). Z nutnosti spolupráce s Generálním sekretariátem Rady vyplývá také povinnost konzultovat místa konání akcí na území předsedajícího státu. Probíhá proto schvalování vhodnosti konkrétních objektů z hlediska požadavků kladených na tlumočení a bezpečnost. Tyto požadavky se již tak přísně nevztahují na doprovodný společenský a kulturní program. Členský stát předsedající Radě ovšem nesmí podcenit organizaci neformálních setkání Rady, která sice nejsou z procedurálního hlediska rovna formálním zasedáním (nemají oficiální agendu a výstupy, nedochází při nich k formálním závěrům nebo rozhodnutím), ale jsou příležitostí pro další diskuzi o společných tématech.

Součástí koordinačních aktivit je i zvládnutí komunikace s ostatními institucemi EU, zejména s Evropským parlamentem.²³ Předseda Evropské rady

se účastní plenárních zasedání, některých parlamentních debat a odpovídá na otázky evropských poslanců, ministři předsedající země zastupují daný členský stát v ostatních formacích Rady a jsou zváni do jednotlivých výborů EP. Vůči ostatním institucím EU nemá předsedající země specifické povinnosti, stalo se ale běžnou praxí, že dochází ke koordinaci pracovního programu s Evropskou komisí a s Výborem regionů a Hospodářským a sociálním výborem. K výše zmíněným kontaktům dochází na politické úrovni (ministři zastupující předsedající zemi), ale vyžadují samozřejmě maximální možné využití administrativní kapacity příslušných rezortů a ostatních domácích institucí předsedající země, stejně jako jejich součinnost. Stalo se např. praxí, že se předseda Rady účastní konferencí, jako je COSAC, kde je zastoupen jak Evropský parlament, tak národní parlamenty, a kde hraje parlament předsedající země významnou roli. Na tomto příkladu je vidět nutnost komunikace mezi exekutivou a legislativou předsedající země v rámci předsednictví.

Závěrem k tomuto bodu lze tedy říci, že nároky na předsednictví se projevují i ve vztazích s ostatními institucemi EU a že „předpokladem úspěšného předsednictví je vytvoření dobrých kontaktů s představiteli Evropské komise, Evropského parlamentu a zejména Generálního sekretariátu Rady, a to především v případě malých států, které disponují malými administrativami a omezenými personálními kapacitami, které mohou dát k dispozici během předsednictví“.²⁴

Klíčovým prvkem je personální stránka předsednictví. Vedle zajištění předsednictví různých formací Rady na ministerské úrovni je hlavním úkolem předsedající země jmenovat včas předsedy pracovních skupin a výborů. Kromě předsedy má daný členský stát možnost nominovat i dalšího delegáta hájícího zájmy tohoto státu, přičemž jejich funkce jsou odděleny. Předsedající země musí dále nominovat osoby, které budou předsedat COREPERu (I a II), Politickému a bezpečnostnímu výboru, Zvláštnímu výboru pro zemědělství (SCA – *Special Committee on Agriculture*) a dalším. V neposlední řadě musí vybrat zástupce SZ v Bruselu, který bude mít na starost organizační zajištění setkání a bude ve stálém kontaktu s Generálním sekretariátem Rady.²⁵

Země, která se chystá na výkon předsednictví, musí připravit kvalitní proceduru výběru svých zástupců – odborníků na danou problematiku a lidí majících zkušenosti s fungováním evropských institucí, a právě zde hraje roli koordinační mechanismus přípravy a výkonu předsednictví.

ZÁJMY A PŘEDSTAVY ČESKÝCH AKTÉRŮ

Zájmy a představy aktérů zapojených do příprav a výkonu předsednictví lze rozdělit do dvou hlavních kategorií – zájmy zcela nebo částečně konsenzuální (zájmy, na kterých se shodnou všichni nebo téměř všichni aktéři) a zájmy dílčí (zahnujeme sem hlavně představy zástupců jednotlivých institucí, přičemž se výrazně liší představy zástupců exekutivy od legislativy). Jak již bylo zmíněno, v případě koordinačního mechanismu nedochází k výraznému štěpení mezi politickými stranami koalice a opozice; politické strany se více soustřeďují na obsahovou stránku předsednictví. Pro větší přehled nejprve shrnujeme zájmy a představy o přípravě a výkonu předsednictví v následující tabulce:

Zájmy a představy českých aktérů o přípravě a výkonu předsednictví ČR v Radě EU

<p>Konsenzuální nebo částečně konsenzuální zájmy</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Zvládnout kvalitně a s přiměřenými ambicemi administrativní roli, kterou předsednictví od ČR vyžaduje.²⁶ • Zapojit do předsednictví celou ČR, zejména využít příležitosti zapojení regionů (neformální zasedání Rady v regionech).²⁷ • Dobře koordinovat vztahy v rámci týmového předsednictví, které mohou mít i po konci předsednictví pozitivní dopady na vztahy bilaterální.²⁸ • Přispět v rámci koordinačních aktivit na komunikační úrovni k vylepšení povědomí o evropské agendě v české veřejnosti (klást důraz na kvalitní komunikační strategii). Vysvětlit, že „Evropa jsme my“. Vysvětlit veřejnosti, co je předsednictví.²⁹ • Využít nastavení koordinačního mechanismu předsednictví k šíření pozitivního obrazu ČR v zahraničí.³⁰ • Nepodcenit jazykové problémy (v současné době je na rozhodnutí rezortů, jakou znalost francouzského a anglického jazyka budou na úředních vyžadovat, přičemž nároky na znalost francouzského jazyka jsou výrazně nižší).³¹ • Jasně vymezit roli rezortů a jejich odborů zabývajících se na daném ministerstvu/jiné zainteresované instituci agendou předsednictví a koordinací v rámci rezortu/jiné instituce.³²
---	--

<p>Dílčí zájmy a představy</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Předsednictví nelze chápat jako exekutivní záležitost, je třeba přidat více prostoru parlamentní dimenzi předsednictví³³ (dnes je spolupráce s exekutivou v evropských záležitostech lepší a předsednictví bude jakýmsi prubířským kamenem této spolupráce). • Je nutné zajistit stabilní personální reprezentace za rezorty³⁴ – např. u tzv. Kulatého stolu komunikace. • Obě komory parlamentu mají vystupovat jednotně i v otázkách organizačního zajištění.³⁵
---------------------------------------	--

Výrazné místo v představách aktérů zaujímá hlavně stupeň zapojení do příprav a výkonu předsednictví. Jak je patrné z nastavení koordinačního schématu, ne všechny centrální instituce jsou zahrnuty do centrálních příprav předsednictví. Předsednictví je přitom hlavními aktéry prezentováno jako záležitost celé ČR. Na první pohled je ovšem zřejmý zejména důraz na roli exekutivy během předsednictví. Úřad vlády upřednostňuje omezení velikosti koordinačních orgánů v zájmu jejich operability a nepovažuje užší zapojení ostatních složek kromě rezortů za nutné. Legislativa je do příprav zahrnuta v příslušných dokumentech formálně jako „parlamentní dimenze předsednictví“, ale ne jako součást centrální koordinace.

Zájmem obou komor Parlamentu ČR je navázat užší spolupráci s exekutivou v evropských záležitostech a prosadit tak více svou roli v této agendě. Předsednictví jí v tomto ohledu dává velký prostor. Z rozhovorů vyplývá, že pro takový posun je nutná lepší spolupráce obou komor parlamentu v evropské agendě.³⁶ Současná spolupráce není nejlepší – dochází např. k duplicitnímu projednávání evropské agendy (na administrativní úrovni se nicméně spolupráce obou komor prohlubuje, na politické úrovni závisí samozřejmě na momentálním politickém nastavení). K této situaci dochází částečně kvůli neexistenci stykového zákona, který by vymezil spolupráci komor. Ústavou je předjímán společný výbor Poslanecké sněmovny a Senátu, doposud ale neexistuje. Spolupráce obou komor v souvislosti s předsednictvím není pouze šancí pro další postup, ale je i nutností vzhledem k tomu, že během předsednictví by měl předsednický parlament vystupovat jako celek (předsedové evropských výborů obou komor např. musí koordinovaně navrhnout agendu – pozvánku, program, logistiku a finance). Předsednický parlament je také zapojen do organizace COSACu. Do sekretariátu COSACu má být vyslán jeden zástupce za obě komory. Dalším důvodem pro užší spolupráci jsou setkání na půdě Evropského parlamentu, které s Evropským parlamentem spoluporaďá národní předsednický parlament. Zájmem obou komor parlamentu

je proto v dlouhodobém horizontu i dobrá spolupráce s Evropským parlamentem. Od listopadu 2004 má Senát svého pověřeného zástupce u Evropského parlamentu v Bruselu.³⁷ Poslanecká sněmovna uvažuje o vyslání svého zástupce na dobu 18 měsíců do Bruselu. Je otázkou, jestli tato změna nebude základem pro ustavení funkce stálého zástupce Poslanecké sněmovny i po skončení 18měsíčního období.³⁸

Větší pozornost mezi představami zasluhuje také proklamovaná regionální dimenze předsednictví. Zdá se ovšem, že orgány samosprávy na úrovni regionů budou do předsednictví zapojeny pouze v kontextu organizace doprovodných akcí. Kraje jsou informovány o komunikační a prezentační složce ze strany úřadu vlády, informace získávají prostřednictvím Pracovní podskupiny Centrální organizační skupiny pro doprovodné a kulturní akce. Ve vlastní prezentaci, jak již bylo řečeno výše, mají kraje velký prostor pro navržení programu a jak je patrné z poptávky krajů po organizaci setkání Rady (mimo Prahu se jich budou konat dvě třetiny), je v zájmu krajů využít tyto akce pro vlastní zviditelnění. Náklady ponесou v těchto případech kraje samy; mohou samozřejmě využít sponzoringu.

HODNOCENÍ

Následující hodnocení je, jak bylo řečeno v úvodu, výsledkem konfrontace stávajícího českého modelu předsednictví s obecnými nároky na předsednictví a představami zainteresovaných aktérů. Je členěno do tří částí. K první skupině patří ty prvky koordinačního mechanismu, které lze hodnotit jako kladné (vyhovují obecným nárokům na předsednictví a představám českých aktérů). Do druhé skupiny řadíme tzv. dílčí nedostatky a do třetí tzv. chybějící prvky (nejsou vůbec zmíněny v základních dokumentech vztahujících se k českému koordinačnímu mechanismu nebo jsou rámcově zmíněny, ale k jejich splnění nedošlo).

Kladné prvky

K pozitivním stránkám vztahujícím se ke koordinačnímu mechanismu patří fakt, že v souladu s obecnými nároky na předsednictví (viz výše zmíněný *The Presidency Handbook*) již došlo k vymezení základních kompetencí stěžejních aktérů na národní úrovni a podle mínění zainteresovaných aktérů se již etabloval základní koordinační prvek fungující na úřadu vlády. Byly rov-

něž učiněny první kroky k realizaci komunikační strategie odpovídající nejen obecným nárokům, ale i nárokům stanoveným v hlavních programových dokumentech ČR (viz např. soutěž vztahující se k logotypu, setkání Kulatého stolu komunikace) a k přípravě zasedání na území ČR (výběr vhodných lokalit apod.). Současný stav příprav předsednictví tedy v těchto oblastech rámcově odpovídá obecným nárokům kladeným na předsednickou zemi ve fázi příprav předsednictví i cílům, které si stanovila vláda ČR (neboť, jak jsme již zmínili, národní administrativy mají v této otázce velký prostor) pro fungování koordinačního mechanismu a organizačního zajištění, a to v oblastech logistiky, přípravy kalendáře akcí i z hlediska nastavení finančního rámce. Většina aktérů se shoduje na tom, že přípravy, ačkoli byly zpožděny přesunem kompetencí z MZV na úřad vlády, započaly ve srovnání s ostatními členskými státy s velkým časovým předstihem.

Nedostatky

Mezi dílčí nedostatky lze řadit nerovnoměrnou koordinaci v rámci rezortů v souvislosti s předsednictvím, která je odrazem nevyváženého chápání důležitosti předsednictví (ne každý rezort např. disponuje speciálním oddělením zaměřeným na přípravu předsednictví). To je spojeno i s nedostatečnou kontinuitou vnějšího zastoupení rezortu v otázkách předsednictví na společných koordinačních platformách, která je způsobena rychlou personální obměnou na některých ministerstvech. V neposlední řadě sem spadají i problémy technického rázu, jako je nedostatečná jazyková vybavenost, která může působit potíže při vnější komunikaci.

Chybějící prvky

Za chybějící prvek koordinace můžeme označit zejména slabou spolupráci Úřadu vlády ČR s Parlamentem ČR a s regiony, tj. nedostatečně zvládnutou parlamentní a regionální dimenzí předsednictví. Úřad vlády jako centrální koordinační prvek chápe předsednictví jako primárně exekutivní záležitost, přestože v hlavních programových dokumentech je předsednictví pojímáno jako širší záležitost celé ČR. Parlament a regiony jsou sice o průběhu příprav informovány, ale zapojují se samostatně a především na základě vlastní iniciativy.

K chybějícím složkám přípravy lze také přičíst to, že v současné době není ještě definována prezentace předsednictví mimo EU (kterou se budou zabývat zejména naše zastupitelské úřady) a způsob, jakým bude vnější komuni-

kační strategie předsednictví v souladu s vnější komunikační strategií ČR.³⁹ V současné době rovněž chybí užší dialog s akademickou a nevládní sférou, ačkoli je jeho nutnost ze strany centrálních aktérů proklamována. Na závěr je nutné vyzdvihnout důležitost role, kterou by mělo hrát SZ ČR při EU během předsednictví. V nastavení současného koordinačního mechanismu a struktury rozhodování je tato role nedostatečně vymezena, stejně jako formy spolupráce mezi centrální administrativou a SZ v Bruselu.

ZÁVĚR

V otázce obecného nastavení koordinačního mechanismu předsednictví ČR v Radě EU panuje rámcově v ČR konsenzus plynoucí ze všeobecné ambice kvalitně předsednictví zvládnout po administrativní stránce. Jeho stávající podoba je po období jistého tápání dnes do značné míry daná (nejasnou zůstává především otázka definice role SZ v Bruselu) a základní vládní dokumenty, které koordinační mechanismus definují, jsou v souladu s obecnými nároky na předsednictví. Jednotliví aktéři české administrativy si nicméně stále vytvářejí v rámci stanovených mantinelů své pole působnosti. Toto platí zejména o obou komorách parlamentu a o krajích – v souvislosti s jejich rolí během příprav předsednictví můžeme mluvit o nedostatečně zastoupené regionální a parlamentní dimenzi, což se může negativně projevit nejen ve fázi příprav, ale i během výkonu předsednictví.

Poznámky

- ¹ Vycházím zde z poslední dostupné verze z února 2006.
- ² Quaglia–Moxon-Browne (2006): 353.
- ³ Libor Sečka, Ministerstvo zahraničních věcí ČR, na konferenci Jak zorganizovat úspěšné předsednictví pořádané Ano pro Evropu, 23. 10. 2007.
- ⁴ Rozhovor s Radomírem Karlíkem, Odbor logistiky a organizace, Sekce pro předsednictví ČR v Radě EU, Úřad vlády ČR, 16. 10. 2007, který byl během příprav a výkonu posledního rakouského předsednictví součástí Výkonného sekretariátu. Na základě jeho poznámek byl navržen první koordinační model s vládním tajemníkem v čele. Viz také rozhovor s Michalem Poníkem, Oddělení komitologie, Odbor pro vztahy s EU, Ministerstvo zemědělství ČR, 16. 10. 2007, který absolvoval v listopadu 2005 stáž na rakouském ministerstvu zemědělství.
- ⁵ Vláda ČR (2006a).

- ⁶ Vláda ČR (2007c).
- ⁷ Vláda ČR (2007d).
- ⁸ Vláda ČR (2006b).
- ⁹ Rozhovor s Radkem Pechem, Odbor všeobecných záležitostí EU, Ministerstvo zahraničních věcí ČR, 4. 10. 2007.
- ¹⁰ Rozhovor s Ondřejem Liškou, Výbor pro evropské záležitosti PSP ČR, Strana zelených, 11. 10. 2007.
- ¹¹ Rozhovor s Ondřejem Karasem, Odbor komunikace, Sekce pro předsednictví ČR v Radě EU, Úřad vlády ČR, 18. 10. 2007.
- ¹² Vzhledem ke znovuzvolení Václava Klause prezidentem ČR není pravděpodobné, že dojde ke změně pojetí role prezidenta v rámci předsednictví. Stávající nastavení koordinačního mechanismu zabývající se administrativní rovinou nepředpokládá výraznější zapojení Kanceláře prezidenta republiky, než je účast na jednáních Výboru pro EU na pracovní úrovni.
- ¹³ Rozhovor s Jiřím Brodským, Zahraniční odbor, Kancelář prezidenta republiky, 1. 11. 2007.
- ¹⁴ Rozhovor s Jaroslavem Šuchmanem, Oddělení pro EU, Kancelář Senátu Parlamentu ČR, 11. 10. 2007.
- ¹⁵ Rozhovor s Ondřejem Liškou, 11. 10. 2007.
- ¹⁶ Rozhovor s Jiřím Dolejšem, KSČM, 9. 10. 2007.
- ¹⁷ Evropská sezóna je projekt iniciovaný Francií, který má začít během francouzského předsednictví a během kterého má dojít ke kulturním prezentacím ostatních členských států. Francie oslovila ČR s žádostí o „převzetí štafety“ po konci francouzského předsednictví.
- ¹⁸ Materiály Sekce pro předsednictví Úřadu vlády ČR.
- ¹⁹ Council Guide, *The Presidency Handbook* (2006).
- ²⁰ Tamtéž: 16.
- ²¹ Tamtéž: 19.
- ²² Tamtéž: 21.
- ²³ Můžeme předpokládat, že vzhledem k volbám do Evropského parlamentu, které se budou konat na jaře 2009, dojde v případě Evropského parlamentu a Evropské komise ke snížení intenzity aktivit těchto institucí. Tyto institucionální změny je nutné v případě ČR vzít v potaz.
- ²⁴ Quaglia–Moxon-Browne (2006): 353.
- ²⁵ Council Guide, *The Presidency Handbook* (2006): 22.
- ²⁶ Například rozhovor s Radomírem Karlíkem, 16. 10. 2007; rozhovor s Ondřejem Liškou, 11. 10. 2007; rozhovor s Radkem Pechem, 4. 10. 2007; rozhovor s Ondřejem Karasem, 18. 10. 2007.
- ²⁷ Například rozhovor s Františkem Ciprem, Odbor zahraničních vztahů, Magistrát hlavního města Prahy, 18. 10. 2007; rozhovor s Radomírem Karlíkem, 16. 10. 2007.
- ²⁸ Například rozhovor s Radkem Pechem, 4. 10. 2007.
- ²⁹ Například rozhovor s Ondřejem Liškou, 11. 10. 2007.
- ³⁰ Například rozhovor s Ondřejem Karasem, 18. 10. 2007.
- ³¹ Například rozhovor se Zdeňkou Hubínkovou, Oddělení evropské spolupráce a předsednictví ČR v radě EU, Odbor pro vztahy s EU, Ministerstvo zemědělství ČR, 16. 10. 2007.
- ³² Například rozhovor s Michalem Poníkem, 16. 10. 2007; rozhovor se Zdeňkou Hubínkovou, 16. 10. 2007.

- ³⁵ Například rozhovor s Jaroslavem Šuchmanem, 11. 10. 2007.
- ³⁶ Například rozhovor s Jaroslavem Šuchmanem, 11. 10. 2007.
- ³⁷ Náplň práce pověřeného zástupce Kanceláře Senátu v Bruselu je „dostatečně a včas zprostředkovávat senátorům relevantní informace nezbytné pro provádění efektivní předběžné kontroly rozhodovacího procesu v rámci EU“. Viz Projednávání evropské agendy v Senátu, Kancelář Senátu Parlamentu ČR.
- ³⁸ Podobná situace nastala po konci britského předsednictví, kdy zástupce dolní komory setrval v Bruselu jako stálý zástupce.
- ³⁹ Shrnutí Koncepce komunikace a prezentace předsednictví České republiky v Radě EU, Sekce pro předsednictví ČR v Radě EU, Úřad vlády ČR, červenec 2007.

Literatura

Dokumenty:

- Parlamentní institut (2007): Činnost parlamentu v období výkonu předsednictví v Radě EU, Studie č. 1.173.
- Úřad vlády ČR (2007): Shrnutí Koncepce komunikace a prezentace předsednictví České republiky v Radě EU.
- Úřad vlády ČR (2007): Vyhodnocení koordinační činnosti místopředsedy vlády pro evropské záležitosti během dosavadních příprav na předsednictví ČR v Radě EU.
- Council Guide, *The Presidency Handbook* (2006).
- Vláda ČR (2006): Usnesení č. 40 k Národnímu programu vzdělávání zaměstnanců ve správních úřadech k zajištění předsednictví ČR v Radě EU.
- Vláda ČR (2006): Usnesení č. 1088 o změnách ve způsobu zabezpečení činností spojených s fungováním poradních a pracovních orgánů vlády a dalších činností.
- Vláda ČR (2006): Usnesení č. 1092 o souhrnném návrhu finančního zabezpečení příprav a výkonu funkce předsednictví ČR v Radě EU na rok 2007 a k rámcovému výhledu tohoto finančního zabezpečení na léta 2008–2009.
- Vláda ČR (2006a): Usnesení č. 1238 o vnitrostátním koordinačním mechanismu pro přípravu a výkon předsednictví ČR v Radě EU.
- Vláda ČR (2006b): Usnesení č. 1239 o změně Statutu Výboru pro Evropskou unii.
- Vláda ČR (2007c): Usnesení č. 27 ke způsobu personálního a finančního zajištění činnosti vládního tajemníka pro přípravu předsednictví ČR v Radě EU a výkonného sekretariátu pro přípravu a výkon předsednictví ČR v Radě EU včetně vymezení jejich kompetencí.
- Vláda ČR (2007): Usnesení č. 39 o jmenování místopředsedy vlády pro evropské záležitosti.
- Vláda ČR (2007): Usnesení č. 57 k návrhu změn Jednacího řádu vlády.
- Vláda ČR (2007): Usnesení č. 58 o zajištění činnosti útvaru místopředsedy vlády pro evropské záležitosti a o změně usnesení vlády z 25. října 2006 č. 1238, o vnitrostátním koordinačním mechanismu pro přípravu a výkon předsednictví ČR v Radě EU a usnesení vlády z 3. ledna 2007 č. 27, ke způsobu personálního a finančního zajištění činnosti vládního tajemníka pro přípravu předsednictví ČR v Radě EU a výkonného sekretariátu pro přípravu a výkon předsednictví ČR v Radě EU včetně vymezení jejich kompetencí.

- Vláda ČR (2007): Usnesení č. 209 k Vyhodnocení dosavadních příprav státní správy na výkon funkce předsednictví ČR v Radě EU za rok 2006.
- Vláda ČR (2007d): Usnesení č. 210 k Revidovanému vnitrostátnímu koordinačnímu mechanismu pro přípravu a výkon předsednictví ČR v Radě EU.
- Vláda ČR (2007): Usnesení č. 741 k souhrnnému finančnímu a personálnímu zajištění příprav předsednictví ČR v Radě EU pro rok 2008 a střednědobému výhledu finančního a personálního zajištění výkonu předsednictví ČR v Radě EU pro rok 2009.

Rozhovory:

- Rozhovor s Jiřím Brodským, Zahraniční odbor, Kancelář prezidenta republiky, 1. 11. 2007.
- Rozhovor s Františkem Ciprem, Odbor zahraničních vztahů, Magistrát hlavního města Prahy, 18. 10. 2007.
- Rozhovor s Jiřím Dolejšem, KSČM, 9. 10. 2007.
- Rozhovor se Zdeňkou Hubínkovou, Oddělení evropské spolupráce a předsednictví ČR v Radě EU, Odbor pro vztahy s EU, Ministerstvo zemědělství ČR, 16. 10. 2007.
- Rozhovor s Ondřejem Karasem, Odbor komunikace, Sekce pro předsednictví ČR v Radě EU, Úřad vlády ČR, 18. 10. 2007.
- Rozhovor s Radomírem Karlíkem, Odbor logistiky a organizace, Sekce pro předsednictví ČR v Radě EU, Úřad vlády ČR, 16. 10. 2007.
- Rozhovor s Ondřejem Liškou, Výbor pro evropské záležitosti PSP ČR, Strana zelených, 11. 10. 2007.
- Rozhovor s Radkem Pechem, Odbor všeobecných záležitostí EU, Ministerstvo zahraničních věcí ČR, 4. 10. 2007.
- Rozhovor s Michalem Ponikem, Oddělení komitologie, Odbor pro vztahy s EU, Ministerstvo zemědělství ČR, 16. 10. 2007.
- Rozhovor s Jaroslavem Šuchmanem, Oddělení pro EU, Kancelář Senátu Parlamentu ČR, 11. 10. 2007.

Další zdroje:

- Quaglia, Lucia–Moxon-Browne, Edward (2006): What Makes a Good EU Presidency? Italy and Ireland compared. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44 (2006), No. 2, s. 349–368.
- Řiháčková, Věra–Král, David (2007): *Předběžná analýza pracovního dokumentu k prioritám českého předsednictví Rady EU s názvem „Evropa bez bariér“*. Working paper, Europeum, 2007.
- Šuchman, Jaroslav (2007): Evropská agenda v Parlamentu ČR: demokratický deficit nahrazen alternativním deficitem. In: *Sborník z konference Tvorba práva v ČR po vstupu do EU*. Praha: ASPI 2007, s. 177–187.

Možnosti nízkoprofilového předsednictví

Petr Drulák

České předsednictví EU, které proběhne v prvním pololetí příštího roku, bude zatím nejvýznamnějším testem naší schopnosti fungovat jako normální člen EU. Jakkoliv je tato výzva bezprecedentní, nabízí se jistá analogie s přípravami na členství v EU v posledních letech před naším vstupem v roce 2004. Tehdy bylo také třeba, aby se politické elity soustředily na otázky spojené s EU a aby řešení těchto otázek bylo důsledně koordinováno na úrovni státní správy. Tehdy i dnes se rovněž jedná o důležitý moment, v němž se Česku věnuje mnohem více mezinárodní pozornosti než obvykle a v němž se proto rozhodujícím způsobem definuje obraz, který si o zemi vytvářejí její mezinárodní partneři. To je důležité už proto, že Česku, a jakémukoli jinému nevelkému státu, slouží dobrá reputace jako jeden z nejdůležitějších mocenských zdrojů. Zatímco nevěrohodnou velmoc musí ostatní brát vážně, ať se jim to líbí nebo ne, menší státy platí za svoji nevěrohodnost izolací.

Vstup a předsednictví se však i podstatně liší. Před vstupem je hlavním cílem země prokázat, že dokáže přejímat a uskutečňovat hodnoty, pravidla a politiky EU. Od každé členské země se očekává, že se bude podílet na jejich vytváření. Předsednická země má navíc za úkol tuto tvorbu moderovat a usnadňovat (viz druhá kapitola). Tato funkce tudíž klade obrovské nároky jak na detailní znalost unijní agendy a unijních mechanismů, tak i na diplomatické schopnosti při přemostování odlišných zájmů a formulování všeobecně přijatelných pozic.

Ne každá země má pro výkon této funkce stejné předpoklady. Znalostmi disponují spíše starší členské země (např. Německo, Francie, Belgie, Nizozemsko) či země s velmi kvalitní státní správou (severské státy) než nováčci či země, kde jsou ve státní správě problémy (jižní křídlo). Diplomatičtější schopnosti nalzáme častěji u politiků a úředníků ze zemí, kde převažuje konsenzuální přístup k politickým a společenským otázkám (Benelux, severské státy, Německo), než u představitelů států, v jejichž systémech převládá konfrontační přístup (Velká Británie, Španělsko, Itálie). Samotná velikost státu může tyto faktory v dobrém i ve zlém umocňovat, rozhodující roli však nehraje (viz druhá kapitola). V tomto světle pak nepřekvapí, že státy jako Německo, Finsko, Švédsko, Dánsko či Nizozemsko si v čele EU obvykle vedou poměrně dobře, zatímco Velká Británie, Itálie či Řecko příliš úspěšné nejsou. Nicméně platí, že výkon předsednické země závisí rovněž na řadě jedinečných a neopakovatelných faktorů, které mohou zcela zastínit vliv těchto předpokladů (např. nizozemský neúspěch při dojednávání Maastrichtské smlouvy v roce 1991).

NEPŘÍZNIVÁ VÝCHODISKA, OPATRNÝ OPTIMISMUS

V tomto ohledu není výchozí pozice Česka právě příznivá. Jako nový členský stát nemáme zatím dostatečné zkušenosti s fungováním EU a co se samotného fungování našeho státu týče, patříme v EU podle hodnocení Transparency International k těm zkorumpovanějším. Přestože politický systém není bipolární a zahrnuje několik stran, politický styl je konfrontační a shoda napříč politickým spektrem k zásadním společenským otázkám, včetně vztahu k EU, se nehledá. Na druhou stranu nelze říci, že by se Česko tímto nějak vymykalo, jeho pozice je srovnatelná s problémovějšími státy jižního křídla původní patnáctky (Řecko, Itálie, Portugalsko) a mezi novými členskými státy patří k těm lépe připraveným. Česko se však vymyká něčím jiným. Na rozdíl od problémovějších států jižního křídla a na rozdíl od téměř všech nových členských států (s výjimkou Polska) někteří vysocí představitelé státu ve svých veřejných vystoupeních zpochybňují základní principy EU, a to způsobem, který je staví mimo hlavní proud současných debat v rámci EU.

Výchozí pozice státu, který je vnímán jako nezkušený, vnitropoliticky konfrontační, euroskeptický a zápasící s korupcí, představuje na první pohled kombinaci faktorů, která spolehlivě zaručí v lepším případě agonii a v tom

horším naprostý krach českého předsednictví. Přesto tomu tak nemusí být. Je hned několik důvodů, které v tomto směru opravňují k opatrnému optimismu. Ten spočívá v očekávání, že:

- Česko v předsednickém křesle nijak nevyunikne tím, že by zde zanechalo nějakou trvalejší stopu,
- nicméně posune o krůček unijní agendu,
- v případě nepředvídatelných krizí bude kompetentně moderovat rozhodovací procesy EU,
- zlepší tak svoji reputaci v EU.

Oč se tento opatrný optimismus opírá? Zprvé, očekávání našich partnerů spojená s českým předsednictvím nejsou nijak velká. Naši partneři vnímají nepříznivou výchozí pozici země a standardní průběh předsednictví bude chápán jako úspěch, který přispěje k dobrému jménu země. Zadruhé, český euroskepticismus je spíše rétorický jev, jenž se výrazněji nepromítá do praxe české politiky v EU.

Názorným příkladem je osud evropské Ústavní smlouvy. Přes silný odpor, který tento dokument vyvolával u představitelů nejsilnější strany současné vládní koalice, ODS, přistoupili vládní vyjednávači na dokument evropské Reformní smlouvy, která se kryje s předchozím dokumentem ve všech významnějších otázkách včetně přesunu kompetencí na unijní instituce. Zatímco britští vyjednávači si v nejcitlivějších otázkách vyhradili výjimky, čeští vyjednávači tak neučinili (viz sedmá kapitola). Obecně nebyl český přístup k těmto jednáním, narozdíl od přístupu polského, vnímán jako konfrontační. Vládní odpovědnost v tomto případě vedla představitele ODS k revizi některých euroskeptických stranických stanovisek (např. přehodnocení zákazu dalšího přenosu kompetencí do Bruselu).

Zatřetí, český státní aparát dokázal při nedávných humanitárních krizích (poslední záplavy v Čechách, tsunami v jihovýchodní Asii), že dokáže poměrně rychle a efektivně zareagovat. Poučil se tak z chyb při zvládnání krizí v druhé polovině 90. let (záplavy na Moravě, zemětřesení v Turecku). Lze proto očekávat, že v případě neočekávaných krizí si české předsednictví bude vědět rady.

Začtvrté se Česko ve své zahraniční politice konsistentně snaží postupovat multilaterálně a multilateralismus je podstatou fungování EU. Menším státům se sice jiná cesta efektivního vnějšího působení nenabízí, nicméně

ne všichni to do svých politik skutečně promítají. Český multilateralismus se projevuje např. v pokusech promítnout ochranu lidských práv do zahraniční politiky EU vůči Kubě, v důrazu na zapojení NATO do amerického projektu raketové obrany či v angažovanosti v mezinárodních vojenských a civilních misích.

Zapáté, přes počáteční rozpaky a některé dosud nevyjasněné otázky nabraly v loňském roce administrativní a politické přípravy předsednictví na obrátkách. Na úřadu vlády se stabilizoval realizační tým (viz osmá kapitola). Koncepční dokumenty, které připravuje, působí kompetentním dojmem.

HLEDÁNÍ PRIORIT – LEHČÍ NEŽ BY SE ZDÁLO

Česká politická scéna tradičně nenalézá nadstranickou shodu k základním otázkám evropské integrace. Ačkoli vývoj v loňském roce ukázal, že tato neshoda může být z velké části spíše rétorická než praktická, předchozí kapitoly rovněž identifikují řadu sporných bodů, které fakticky rozdělují nejen koalici a opozici, nýbrž působí i uvnitř koalice (ve většině případů staví Stranu zelených proti ODS).

Absence domácí shody českou pozici v EU obvykle poškozují, poněvadž státu neumožňuje působit jako předvídatelný aktér s čitelnými stanovisky. To však nemusí být vždy na škodu. Například nejasnost ohledně české podpory americké invazi v Iráku, kdy dodnes není úplně zřejmé, zda Česko bylo v „koalici ochotných“ či nikoli, mezinárodní postavení Česka rozhodně nepoškodilo. Jiným případem, kdy nejasnost a dvojznačnost pozic může prospívat, je právě předsednictví EU, alespoň pokud se jedná o předsednictví nízkoprofilové (viz druhá kapitola).

Vzhledem k nepříznivé výchozí pozici diskutované výše nelze očekávat, že by se Česko mohlo pouštět do vysokoprofilového předsednictví (které loni předvedlo Německo a které se letos očekává od Francie), v němž by se snažilo nastolovat nové otázky a zásadním způsobem posouvat EU k jejich řešení. Úkolem nízkoprofilového předsednictví, které nás čeká, bude především zajistit roli nestranného zprostředkovatele, který dbá o pokračování převzaté agendy a o adekvátní reakce na nepředvídané události. Jinými slovy v drtivé většině otázek nebude mít ani smysl formulovat vlastní zájem, poněvadž se budeme snažit o nalezení společného cíle Unie a ostrá formulace vlastního zájmu by byla na překážku tomuto hledání. Pouze v několika málo dílčích

otázkách bude mít smysl vyjasnit si vlastní prioritu a pokusit se o její dosažení. Pouze v těchto otázkách je třeba nalézt konsenzus na domácí scéně či naopak tyto otázky identifikovat mezi těmi body, na nichž se hlavní aktéři české politiky shodují.

Z tohoto hlediska se stanovení priorit českého předsednictví jeví jako snazší než hledání konsenzuálních pozic k otázkám evropské integrace, o něž se někteří čeští představitelé čas od času neúspěšně pokoušejí. Hlavní prioritou nízkoprofilového předsednictví je zajištění úspěšného fungování Rady EU a Evropské rady. Pokud sama předsednická země nemá k projednávání otázce předem definované stanovisko, její funkci to může spíše pomoci, poněvadž se může soustředit na uskutečňování unijních cílů.

Z otázek, v nichž se hlavní aktéři shodují, lze potom vybrat ty, v nichž se předsednická země aktivněji pokusí usměrnit politiku EU směrem, který považuje za žádoucí. Tento výběr nelze provést na základě abstraktních úvah, bude záviset na řadě momentálních okolností, jež budou působit v době předsednictví. Půjde zejména o politické události, postoje a politiky hlavních aktérů na evropské scéně i mimo ni (např. Evropské komise, Německa, Velké Británie, USA, Ruska, Číny), jakož i o politiku našich partnerů v tímovém předsednictví – Francie a Švédsko.

JE Z ČEHO VYBÍRAT

Konečný výběr priorit, v nichž se budeme snažit usměrňovat agendu určitým směrem, by měl vzejít z odhadu politické situace v době bezprostředně předcházející předsednictví. Přesto již v současnosti můžeme identifikovat širší seznam možných priorit, z nichž bude proveden konečný výběr. Každá z předcházejících kapitol vymezila dílčí seznam na sektorové úrovni. Pokusme se shrnout hlavní závěry těchto analýz.

Nejširší možnosti nabízí oblast vnitřního trhu (viz pátá kapitola). V řadě otázek zde panuje mezi hlavními českými aktéry silná shoda. Patří sem zejména zrušení přechodných období na pohyb pracovních sil, snižování administrativní zátěže podnikání, příprava reformy společné zemědělské politiky (včetně zrovnoprávnění zemědělců v nových členských státech), odblokování globálních obchodních jednání na půdě WTO a zefektivnění podpory výzkumu a vývoje. Naopak nelze patrně očekávat, že by se české předsednictví mohlo profilovat např. na otázkách ochrany životního prostředí, re-

habilitace jaderné energetiky či evropské sociální politiky, kde vnitropolitická shoda spíše chybí.

Poměrně silnou shodu také nalezneme v otázkách dalšího rozšiřování EU (viz čtvrtá kapitola). České priority se mohou zaměřit na oblast západního Balkánu. Zde se nabízí důležitý úkol zajistit, aby rozšiřování pokračovalo i po vstupu Chorvatska tím, že bude otevřena reálná možnost členství Srbsku a dalším státům v regionu. Zde se Česko může setkávat s nevolí řady členských států, které další rozšiřování z vnitropolitických důvodů odmítají, ovšem bude mít spojence v Evropské komisi.

Institucionální otázky, společná zahraniční politika či spravedlnost a vnitro české aktéry spíše rozdělují, a tudíž zde nevzniká větší prostor pro formulování výraznějších vlastních zájmů. České předsednictví se zde bude moci do velké míry soustředit na roli nestranného zprostředkovatele. Přesto se i v těchto otázkách rýsuje několik možných priorit. Z analýzy institucionálních otázek např. vyplývá, že Česko by mělo mít zájem na rychlé ratifikaci Reformní smlouvy, a bylo by proto na místě, aby samo s ratifikací příliš neotálelo. Do společné zahraniční politiky se může promítnout důraz na již zmíněný Balkán a na rozvoj transatlantických vztahů (viz šestá kapitola), i když zde bude záviset na politice nové americké administrativy a na politických důsledcích projektu protiraketové obrany. Český zájem o Balkán zakládá také jednu z mála možných priorit v oblasti spravedlnosti a vnitra, jíž je posílení balkánské dimenze v imigračním režimu EU (viz sedmá kapitola). Jinou prioritou v této oblasti bude zamezit takové imigrační politice EU, která by zvyšovala občany nečlenských zemí před občany nových členských zemí.

V ostatních otázkách bychom se měli přizpůsobovat dynamice, jež je těmto otázkám vlastní, a v roli nestranného zprostředkovatele hledat všeobecně přijatelná východiska pro jejich řešení. Tato východiska představují momentální unijní cíle v dané otázce, jejichž uskutečňování bychom měli věnovat převážnou část našeho předsednictví.

Jak role nestranného zprostředkovatele, tak i role aktéra komunikujícího vlastní zájmy kladou vysoké nároky na vnitřní koordinaci předsedající země. V této souvislosti zatím nebyla zcela vyjasněna dělba práce mezi úřadem vlády v Praze a Stálým zastoupením v Bruselu (osmá kapitola). Dosavadní přípravy a předchozí zkušenosti také naznačují, že nebude snadné zajistit efektivní mezirezortní koordinaci, ať už z důvodů „rezortismu“, kdy rezorty sledují pouze úzké vlastní zájmy a nejsou ochotné navzájem komunikovat, či nevyrovnané úrovni připravenosti jednotlivých rezortů. Otazník se rýsuje

také nad zapojením Parlamentu ČR do českého předsednictví, které se komplikuje z důvodů nedostatku vzájemné spolupráce obou komor a z důvodů příliš úzkého pojetí předsednictví jako čistě exekutivní záležitosti.

ZÁVĚR

Naše analýzy mimo jiné ukázaly, že dokument *Prioritní oblasti předsednictví České republiky v Radě Evropské unie v prvním pololetí roku 2009* (zpracovaný na Úřadu vlády ČR v říjnu loňského roku) nabízí možný základ k identifikaci těch několika oblastí, v nichž se země může profilovat během svého jinak nízkoprofilového předsednictví. Nutno podotknout, že k silným stránkám dokumentu patří i jazyk, jímž je podán. Je psán čtivě a srozumitelně, bez těžko čitelných byrokratických konstrukcí, s nimiž se v podobných dokumentech obvykle setkáváme. Vzhledem k tomu, že nesrozumitelná a nepřesvědčivá komunikace směrem k občanům patří k dlouhodobým slabinám evropské integrace, představuje zmíněný dokument nadějně znamenání změny v této oblasti.

Nabízí se však otázka, zda tento seznam priorit není příliš široký a zda všechny uvedené oblasti mají jednoznačnou podporu mezi hlavními politickými aktéry, byť bychom to posuzovali pouze z hlediska vládní koalice. V této souvislosti lze např. pochybovat, zda by tímto testem prošel jednoznačný důraz na transatlantické vztahy v zahraničněpolitické dimenzi. Naopak překvapí absence výraznějšího lidsko-právního rozměru, který se omezuje na tvrzení, že české předsednictví se pokusí ve spolupráci s USA zasadit o lidská práva a že bude podporovat občanskou společnost v Bělorusku. Zajímavým způsobem je řešena otázka ochrany životního prostředí. Na jedné straně se dokument hlásí k ochraně životního prostředí jako k jedné z priorit. Na druhé straně je této problematice, zúžené na otázku změny klimatu, věnován pouze jeden odstavec, a to ještě v části primárně pojednávající o energetické bezpečnosti. Nicméně toto řešení patrně představuje nejmenšího společného jmenovatele shody vládní koalice.

Celkově však lze říci, že dosavadní kroky přípravy na předsednictví opravňují opatrný optimismus, jak byl výše definován. Česko si neklade přehnané ambice, i když v této souvislosti trochu záleží také na tom, jak by podle tvůrců české politiky měl vypadat „vlastní otisk“ Česka v unijních politikách,

o něž usilují. Plán předsednictví však jednoznačně směřuje k nízkoprofilovému modelu a prioritní oblasti s určitými výhradami odpovídají konsenzuálnímu přístupu. Pokud se navíc podaří načas překonat koordinační problémy, které trvale zužují fungování české státní správy, může Česko svým předsednictvím posílit svoji reputaci v EU i ve světě.

O AUTORECH

Ing. *Vít Beneš* (1980) vystudoval VŠE v Praze. Je výzkumným pracovníkem ÚMV, přednáší na VŠE v Praze a na Metropolitní univerzitě v Praze. Specializuje se na Evropskou unii (rozšiřování, institucionální reformy) a na česko-ruské vztahy.

Mats Braun, M.A. (1976), vystudoval politickou vědu na Vysoké škole Södertörn (Stockholm). Je výzkumným pracovníkem ÚMV, přednáší na Anglo-americké vysoké škole v Praze a na Fakultě sociálních věd UK v Praze. Specializuje se na teorii evropské integrace, vnitřní vývoj EU a proměny střední Evropy a Skandinávie v procesech evropské integrace.

Doc. Ing. *Petr Drulák*, Ph.D. (1972), vystudoval VŠE v Praze (obor mezinárodní politika a filozofie). V současnosti je pověřen řízením ÚMV, přednáší na Fakultě sociálních věd UK v Praze. Specializuje se na teorii mezinárodních vztahů a na evropskou integraci.

Ing. *Jan Hřích*, CSc. (1964), vystudoval VŠE v Praze (národohospodářská fakulta), interní vědecká aspirantura v Ekonomickém ústavu ČSAV. Působí na Metropolitní univerzitě v Praze. Specializuje se na problematiku Evropské unie (ekonomika a hospodářství) a na proces přibližování České republiky k této organizaci.

PhDr. *Jan Karlas*, M.A., Ph.D. (1978), vystudoval Fakultu sociálních věd UK v Praze (mezinárodní vztahy) a Central European University v Budapešti (mezinárodní vztahy a evropská studia). Působí jako vedoucí výzkumného oddělení ÚMV, přednáší na Fakultě sociálních věd UK v Praze. Specializuje se na evropskou integraci, teorii mezinárodních vztahů a obecnou problematiku mezinárodních organizací.

Ing. Mgr. *Petr Kratochvíl*, Ph.D. (1975), vystudoval VŠE v Praze (mezinárodní politické vztahy) a Fakultu sociálních věd UK v Praze (politologie). Je zástupcem ředitele ÚMV, přednáší na VŠE v Praze a na Metropolitní univerzitě v Praze. Specializuje se na evropskou integraci, institucionální reformu

a rozšiřování EU, politické vztahy v postsovětském prostoru a roli náboženství v mezinárodních vztazích.

PhDr. *Vít Strátecký* (1980) vystudoval Fakultu sociálních věd UK v Praze (politologie a mezinárodní vztahy). Je výzkumným pracovníkem ÚMV, přednáší na Fakultě sociálních věd UK v Praze a na Metropolitní univerzitě v Praze. Specializuje se na bezpečnostní studia a konfliktní studia, teorii mezinárodních vztahů a bezpečnostní situaci v postsovětském prostoru.

Doc. JUDr. PhDr. *Ivo Šlosarčík*. LL.M., Ph.D. (1974), vystudoval Právnickou fakultu UK v Praze a Central European University v Budapešti. Přednáší na Fakultě sociálních věd UK v Praze a na New York University v Praze. Specializuje se na právní otázky evropské integrace, reformu veřejné správy a problematiku evropské spolupráce v oblasti justice a vnitřních věcí.

Mgr. *Eliška Tomalová* (1979) vystudovala Filozofickou fakultu UK v Praze (francouzština) a Fakultu sociálních věd UK v Praze (mezinárodní teritoriální studia). Je výzkumnou pracovnící ÚMV. Specializuje se na francouzskou zahraniční politiku a kulturní diplomacii.