

**POLICY PAPER**

**JAK BUDOU PROBÍHAT  
PŘEDSEDNICTVÍ? FRANCIE, ČESKÁ  
REPUBLIKA A ŠVÉDSKO V ČELE  
EVROPSKÉ UNIE**

**Eliška Tomalová**

prosinec 2007

**Ústav mezinárodních vztahů, v. v. i.**  
Nerudova 3  
118 50 Praha 1

# Jak budou probíhat předsednictví? Francie, Česká republika a Švédsko v čele Evropské unie

Eliška Tomalová

*Dne 5. prosince 2007 se na Ministerstvu zahraničních věcí ČR konala konference „Jak budou probíhat předsednictví? Francie, Česká republika a Švédsko v čele Evropské unie“. Jejím cílem bylo ukázat představu daných tří zemí o nadcházejících předsednictvích Rady Evropské unie (EU). Mezi hlavní témata konference patřilo zapojení aktérů do přípravy a výkonu předsednictví, možné priority jednotlivých zemí a zasazení nadcházejících předsednictví do obecného kontextu vývoje v EU. Společného jmenovatele všech tří okruhů představovala otázka úspěšného zvládnutí předsednické role.*

Nadcházející týmové předsednictví Rady EU, které budou v období od července 2008 do prosince 2009 vykonávat Francie, Česká republika a Švédsko, klade velké nároky na komunikaci a koordinaci aktivit všech tří zemí. Nutnost vzájemné spolupráce je podmíněna i kontextem – EU bude v daném období procházet řadou vnitřních změn, zejména pak ratifikačním procesem Lisabonské smlouvy. Pro úspěšné předsednictví je klíčové nastavení priorit – ani jeden ze tří zmíněných států zatím definitivní verzi priorit nezveřejnil, mezi možnými prioritami všech tří předsednictví ovšem nalezneme blízké body i odlišnosti. Pro předsednictví jsou dále podstatné faktory, jako je v menší míře velikost státu, délka členství v EU a kapacita jeho administrativy, ve větší míře pak dobrá organizační stránka přípravy a výkonu předsednictví. Zejména v této oblasti je nutné zajistit spolupráci všech aktérů, kteří se na předsednictví podílejí.

Následující přehled je členěn do tří částí. V jeho první části se zaměříme na základní charakteristiky a nároky na **týmové předsednictví**, jež je v rámci instituce předsednictví novinkou. Charakter předsednictví určuje nejen fakt, že bude nutná užší spolupráce mezi danými třemi zeměmi, ale i obecný ekonomický a politický kontext vývoje v EU, který rozebereme také v první části textu. Druhá část přehledu se zabývá **možnými prioritami jednotlivých předsednictví**, které vykazují společné rysy, a dají se tudíž předpokládat jak určitá tematická blízkost mezi jednotlivými zeměmi, tak i menší či větší odlišnosti, jež mohou způsobit vzájemné doplňování, ale i neshody. Ve třetí části představíme základní charakteristiky přípravy předsednictví s důrazem na **faktory, které mohou ovlivnit úspěšné zvládnutí předsednictví**. Zaměříme se jak na obecné nároky, tak na organizační stránku, tj. na spolupráci jednotlivých aktérů státní správy mezi sebou, ale i s institucemi EU. V závěru nabídneme hlavní doporučení vztahující se ke zmíněným oblastem, jež mají napomo-

ci k dobré komunikaci mezi aktéry týmového předsednictví a celkově k úspěšnému zvládnutí předsednické role.

### Týmové předsednictví a jeho kontext

Teprve od roku 2007 formacím Rady EU předsedá tým tří zemí po dobu osmnácti měsíců, přičemž každý stát zastává tuto roli po dobu šesti měsíců. První předsednictví tohoto typu se konalo v období od ledna 2007 do června 2008, kdy Radě EU již předsedaly Německo, Portugalsko a v první polovině roku připadne předsednická role poprvé novému členskému státu – Slovinsku. Druhé týmové předsednictví bude následovat v období od července 2008 do prosince 2009 ve složení Francie, Česká republika a Švédsko.

Praxe týmového předsednictví vyžaduje především úzkou a intenzivní **komunikaci mezi všemi třemi členskými státy**. Mezi hlavní úkoly týmového předsednictví patří příprava společného osmnáctiměsíčního **programu** předsednictví a zajištění **kontinuity** fungování evropských institucí. Toto společné úsilí je podmíněno nejen **zapojením vlád daných států, ale i ostatních aktérů**, jako jsou národní parlamenty, nižší správní celky a také občanská společnost. Je proto nutné, aby zmíněné složky koordinovaly v rámci trojky již samotnou přípravu předsednictví.

Kromě evropské roviny spolupráce je týmové předsednictví **příležitostí pro vzájemné vztahy mezi Francií, Českou republikou a Švédskem**. Zejména z hlediska francouzsko-českých bilaterálních vztahů je patrné jisté zlepšení, které můžeme zatím pozorovat nejen na vzrůstajícím počtu návštěv politických představitelů na bilaterální úrovni, ale např. i v rovině akademických výměn, spolupořádání konferencí a na přípravě společných projektů, jež se budou odehrávat v období předsednictví obou zemí (kulturní sezóna, česko-francouzský ekonomický rok, apod.). Tyto události odrážejí i politickou vůli na francouzské straně navázat lepší vztahy se zeměmi střední a východní Evropy. Česká republika je v tomto kontextu uvnitř daného regionu chápána jako stěžejní partner a nadcházející předsednictví je vnímáno jako možnost tyto vztahy utužit na všech úrovních.

Týmové předsednictví Francie, České republiky a Švédska se uskuteční v náročném období, kdy bude **Evropská unie procházet řadou významných změn**. V první řadě dojde ke **změnám v obecně politické rovině**, a to především k **personálnímu střídání** v Evropském parlamentu – volby do Evropského parlamentu se budou konat během českého předsednictví, v červnu 2009 – a následně v rámci Evropské komise. Tyto změny budou ovšem podmíněny **ratifikačním procesem Lisabonské smlouvy**, který se odehraje právě v rámci týmového předsednictví Francie, České republiky a Švédska. Lisabonská smlouva byla podepsána hlavami států a vlád 13. prosince 2007. Není zatím stanoveno, jakým způsobem bude probíhat ratifikační proces na národní úrovni – zda si členské státy zvolí ratifikaci formou celonárodního referenda nebo formou schvalování národními parlamenty. Je ale pravděpodob-

né, že ratifikační proces bude ukončen před volbami do Evropského parlamentu. Průběh a závěr ratifikačního procesu tak významně ovlivní týmové předsednictví. Za předpokladu, že bude ratifikační proces v daném období zdárně ukončen, se bude týmové předsednictví podílet na spoluvytváření nové institucionální praxe fungování EU, která je v textu Lisabonské smlouvy rámcově popsána, její reálné fungování ovšem není možné jasně předvídat. V případě neúspěchu ratifikačního procesu Lisabonské smlouvy bude pak na nadcházejícím týmovém předsednictví, aby připravilo a moderovalo novou mezivládní konferenci. V obou případech je zajištění hladkého průběhu ratifikačního procesu Lisabonské smlouvy jedním z hlavních úkolů týmového předsednictví Francie, České republiky a Švédska.

Pro týmové předsednictví nebudou určující pouze události v rámci EU. Vnější rámec týmového předsednictví vytváří **očekávané události na mezinárodní scéně** – v daném období se bude konat každoroční summit EU–USA a ve Spojených státech dojde k výměně administrativy. Vzhledem k rozdílně intenzitě atlantické vazby Francie, Švédska a České republiky lze očekávat jisté odlišnosti v pohledu na další směřování vztahů EU–USA. V případě České republiky, která na atlantickou dimenzi zahraniční politiky klade velký důraz, je možné využít této konstelace v souvislosti s rolí předsedající země. Další významné kontextuální prvky předsednictví spadají do roviny zděděné agendy a dlouhodobých procesů. Jedná se mj. zejména o **ekonomické otázky**, kde v rámci EU zůstává aktuálním téma implementace Lisabonské strategie, kterému je věnován tradičně jarní summit EU. Další důležitou oblastí je **třetí pilíř**, v němž dojde k dokončování implementace Haagského programu. Právě zde se nejvíce promítne, zdali bude již v platnosti Lisabonská smlouva.

### Možné priority

Každé předsednictví Rady EU musí prezentovat s dostatečným časovým předstihem své **priority, které vycházejí z dlouhodobé orientace daného členského státu, ale jsou zároveň podmíněny i aktuálním vývojem v EU**. Ani jeden stát z trojice Francie, Česká republika, Švédsko ještě **nepředstavil definitivní verzi svých priorit**. Z projevů hlavních politických představitelů uvedených zemí lze nicméně usuzovat na stěžejní témata, která bude ta či ona země během svého předsednictví prosazovat. Vyplývá z nich, že mezi Francií, Českou republikou a Švédskem nalezneme jak styčné body, tak i značné odlišnosti. Včasná komunikace a koordinace v rámci týmového předsednictví by měla napomoci hladkému průběhu celého období bez vážnějších zájmových konfliktů. Členské státy také musí mít na paměti, že velká část agendy je zděděná po předchozím předsednictví. Je důležité si proto uvědomit, že i průběh týmového předsednictví závisí na zvládnutí agendy předchozím partnerem a na ochotě navázat na ni ze strany nadcházejícího předsedajícího státu. Je proto nutné být navzdory odlišnostem v prioritách v rámci společného předsednictví solidární, mít na paměti nutnost zajištění kontinuity evropských institucí a klást důraz na koherenci týmového předsednictví.

Ze současného stadia definice priorit vyplývá následující nastavení. **Francie** se během svého předsednictví zaměří na společnou energetickou politiku, klimatické změny (zejména na vývoj po skončení platnosti Kjótského protokolu a na evropskou vůdčí roli v dané oblasti), imigrační politiku, oblast společné obrany v rámci nové evropské strategie a na ekonomický rozvoj EU v souladu se sociálním pokrokem EU. Hlavními tématy pak budou sociální otázky, vývoj v oblasti eurozóny a její lepší *gouvernance* a reflexe budoucnosti Evropy. **Česká republika**, která si za motto svého předsednictví zvolila: „Evropa bez bariér“, bude akcentovat konkurenceschopnost Evropy, rozvoj energetické politiky, nové rozpočtové nastavení EU, globální roli EU a otázky spojené s evropskou bezpečností. Poslední v řadě týmového předsednictví, **Švédsko**, se bude zabývat energetickou a environmentální situací EU v kontextu nových jednání o návaznosti na Kjótský protokol. Zaměří se dále na konkurenceschopnost, pracovní trh a bezpečnostní otázky spojené s otevřeností Evropy. V rámci geografických priorit bude klást důraz na baltický region jakožto oblast s vysokým potenciálem, ale i území s velkými ekologickými nároky. V neposlední řadě se bude zabývat globální rolí EU a pokračováním procesu rozšiřování.

Mezi hlavními tématy jednotlivých předsednictví najdeme **několik styčných bodů, je ale obtížné najít takové oblasti, které bezvýhradně podporují všechny tři státy. Častěji se setkáme s tématy, u kterých nalezne shodu vždy dvojice členských států, a s body, na kterých se státy shodnou, ale s patrnými odlišnostmi.** V otázce společné energetické politiky se na základě rozboru současného stavu priorit dá očekávat hlubší konsenzus mezi Francií a Českou republikou, v případě Švédska je zde problematičtější otázka jaderné energie (Švédsko je jejím dlouhodobým odpůrcem). Francie a Česká republika jsou si také blízké v otázce posilování Společné zahraniční a bezpečnostní politiky, v oblasti, kterou Švédsko tradičně nepodporuje. Naopak problematičtější bod v prioritách Francie představuje pro Českou republiku téma klimatických změn (vzhledem k nejasnostem priorit jednotlivých politických aktérů uvnitř ČR), které sblížuje Francii a Švédsko. Hlavním konsenzuálním bodem mezi Švédskem a Českou republikou je podpora konkurenceschopnosti EU na mezinárodní úrovni, její otevřenosti v rámci globálního trhu a nutnosti bourat vnitřní ekonomické bariéry v EU.

Všechny tři státy se shodují na důležitosti vnější dimenze evropské integrace a na nutnosti toho, aby EU byla globálním hráčem na mezinárodní scéně. Pro každou zemi je nicméně důležitý jiný geografický akcent – Francie spatřuje prioritní oblast ve Středomoří, se kterým chce posilovat nejen bilaterální, ale i celoevropské vztahy. Švédsko zdůrazňuje potenciál baltického regionu a Česká republika se zaměřuje na prohlubování vztahů EU s Balkánem. **Tyto odlišné teritoriální priority nejsou nutně konfliktní záležitosti.** Je naopak přínosem, že předsednictví Rady EU budou v rámci jednoho týmu po sobě zajišťovat zástupce severní části Evropy, střeoevropská země a západoevropská země, jejichž priority ve vnějších vztazích EU se tak mohou doplňovat.

## Úspěšné zvládnutí předsednictví

Úspěšné zvládnutí předsednictví Rady EU mohou ovlivnit jak faktory obecné povahy, tak zvládnutí organizační stránky v rámci příprav i samotného výkonu předsednictví. **K obecným faktorům patří mj. délka členství v EU, velikost státu a kapacita jeho administrativy.** Ačkoli je každé předsednictví Rady EU odlišné, délka členství hraje roli zejména u členského státu, který vykonává předsednictví poprvé. Na příkladu Švédska je patrné, že první předsednictví bylo spojeno s řadou očekávání a s obavami o jeho zvládnutí, druhé předsednictví už je předjímáno v uvolněnější atmosféře. Při dobrém nastavení koordinačního mechanismu, který neodpovídá žádnému schématu stanovenému ze strany EU, **nemusí být tyto faktory nutně limitující.**

**Negativně ovšem může působit nízká míra ztotožnění s tématem předsednictví, nedostatek politického konsenzu** ohledně evropských témat a role, kterou má daný stát hrát v EU. Tyto posledně jmenované faktory mohou způsobit, že předsedající stát nemluví jedním hlasem a vystupuje nekoherentně. Je ovšem zřejmé, že splnění této podmínky může být narušeno nadcházejícími volbami do Evropského parlamentu. Jednotlivé politické strany budou uprostřed českého předsednictví pracovat na své volební kampani do Evropského parlamentu, a proto i české politické strany pravděpodobně zostří svou předvolební rétoriku ohledně evropských témat, což může ohrozit konsenzus na politické scéně a záporně ovlivnit průběh předsednictví.

**Z hlediska organizace předsednictví hraje významnou roli již přípravná fáze. Dobrá a včasná příprava předsednictví** je jedním z nejvýznamnějších faktorů jeho úspěšného zvládnutí. Kromě kvalitní komunikace v rámci týmového předsednictví, jež byla zmíněna výše, klade předsednictví nároky na administrativní aparát předsedajícího členského státu, a to zejména na jeho vnitřní koordinaci a na vztahy s evropskými institucemi. Příprava předsednictví je v tomto kontextu považována za jeden nejdůležitějších zahraničněpolitických úkolů, před kterým stojí po roce 1989 česká administrativa. Z hlediska fungování administrativy daného státu je příprava a výkon předsednictví významnou zkušeností, která má vliv na další nastavení vztahů a kompetencí uvnitř administrativního aparátu. V případě nového členského státu, který si teprve zvyká na roli, kterou hraje v EU, může mít předsednictví stabilizující efekt.

**Na národní rovině je nutná spolupráce všech aktérů na projektu předsednictví** – hlavy státu, vlády a ministerstev, hlavního koordinačního prvku a Stálého zastoupení při EU v Bruselu. Právě komunikace mezi hlavním městem a Stálým zastoupením je pro úspěšné předsednictví klíčová; je nezbytná také pro to, aby členský stát mluvil během předsednictví jedním hlasem.

**Exekutivní dimenze musí být doplněna o spolupráci s komorami parlamentu – o parlamentní dimenzi předsednictví.** Národní parlamenty hrají dnes nejen v evropské integraci obecně, ale v kontextu předsednictví konkrétně, stále větší ro-

li. Do příprav a výkonu předsednictví je dále významné zapojit **nižší správní celky**. V neposlední řadě je nezbytné spolupracovat s občanskou společností a ekonomickými subjekty. V tomto ohledu představuje předsednictví Rady EU příležitost, jak vysvětlit občanům daného členského státu, že *Evropa jsme my* a ne cizí element a přiblížit jim tak Evropskou unii.

Při přípravě předsednictví je stěžejní **časový faktor**. Přípravy priorit, sestavování časového programu a budování koalic musí být učiněno s dostatečným časovým předstihem. V neposlední řadě je nutná **dobrá spolupráce s evropskými institucemi**, a to především s Generálním sekretariátem Rady, s Evropskou komisí a s poslanci Evropského parlamentu v prioritních oblastech předsedající země.

Mezi hlavní nároky na organizační stránku předsednictví patří i **zvládnutí komunikační strategie**, tj. způsobu, jakým předsedající země informuje o událostech v rámci výkonu a přípravy předsednictví a o institutu předsednictví obecně. Nedílnou součástí komunikační strategie je i spolupráce s médii daného členského státu a médii zahraničními. Předsedající členský stát nesmí tuto mediální stránku předsednictví podcenit a musí si uvědomit např. i přílišná očekávání, která mohou média v souvislosti s předsednictvím vytvářet.

## Doporučení

Následující doporučení jsou směřována k aktérům, kteří se podílejí na přípravě a budou se podílet na výkonu českého předsednictví v Radě EU. Jsou členěna v návaznosti na strukturu celého textu a zaměřují se zejména na úspěšné zvládnutí předsednictví.

Týmový charakter je pro nadcházející předsednictví určující. V rámci týmového předsednictví je nutné zajistit kontinuitu práce evropských institucí. Je proto nezbytné všechna tři předsednictví koordinovat a posílit vzájemný dialog mezi Francií, Českou republikou a Švédskem.

Spolupráce uvnitř týmového předsednictví musí zohledňovat fakt, že předsednictví není pouze záležitostí exekutivy. Je proto důležité, aby Francie, Česká republika a Švédsko spolu komunikovaly na všech úrovních (tj. v rámci exekutivy, legislativy, nižších správních celků, apod.).

Pro koherentní vnímání týmového předsednictví je klíčové zdůrazňovat témata blízká a společná, přičemž hlavním společným úkolem je zvládnutí ratifikačního procesu Lisabonské smlouvy.

Z hlediska prosazování národních priorit během předsednictví je nutné si uvědomit, že v evropské rovině je třeba usilovat o jednání v konsenzuálním duchu a odložit stranou národní zájmy. Státy podílející se na týmovém předsednictví by proto měly prosazovat témata blízká, ne témata konfliktní. K možným blízkým prioritám

Francie, České republiky a Švédska pak patří především posilování role EU jako globálního hráče. Francie a Česká republika mohou spolu akcentovat vývoj v oblasti Společné zahraniční a bezpečnostní politiky a energetickou politiku EU. Švédsko a Česká republika se shodnou na posilování konkurenceschopnosti EU v globálním měřítku a na nutnosti bourání vnitřních ekonomických bariér.

Pro úspěšné zvládnutí předsednictví je zásadní politický konsenzus na národní scéně a ztotožnění s předsednictví jako takovým, ze kterého je nutné učinit politickou prioritu.

Hlavním doporučením vztahujícím se k organizační stránce, jejíž zvládnutí je nezbytné pro úspěšný průběh předsednictví, je důraz na zapojení všech aktérů státní správy a samosprávy. Jejich vzájemná spolupráce je důležitá jak v rámci týmového předsednictví (viz výše), tak na národní úrovni. Klíčové je zejména zvládnutí komunikace mezi jednotlivými aktéry (hlavně se Stálým zastoupením v Bruselu) a nepodcenění parlamentní dimenze předsednictví.