

**Daniel Naurin – Helen Wallace (eds.):
Unveiling the Council of the European Union:
Games Governments Play in Brussels.**

1st ed. Basingstoke: Palgrave Macmillan 2010, 320 stran, ISBN 978-1-4039-9512-4, (signatura knihovny ÚMV De 56 678).

Činnost Rady EU odrážející mezivládní charakter rozhodování je již dlouho předmětem zájmu mnoha vědeckých studií. Ty měly za cíl částečně odhalit, jakým způsobem rada dospívá ke svým rozhodnutím, a zjistit, co určuje podobu jejich konečných rozhodnutí. Myšlenka vytvoření souhrnného sborníku obsahujícího alespoň část těchto studií se zrodila v roce 2005 díky setkání Daniela Naurina a Helen Wallaceové v Centru Roberta Schumana při Univerzitě ve Florencii. O rok později, v témže městě, následoval workshop s názvem „Who Governs in the Council of Ministers?“, kde bylo prezentováno několik příspěvků, které se později staly jádrem recenzovaného sborníku.

Editor s editorkou již v úvodní části publikace upozorňují na postupně rostoucí množství informací o vnitřním fungování Rady EU, což do budoucna umožní nejen efektivnější studium rozhodovacích procesů této instituce, ale zpřesní také předvídaní jejích výstupů (s. 2). Lepší dostupnost informačních zdrojů ve vztahu k mapování činnosti rady do jisté míry také udává myšlenkovou různorodost celého sborníku. Hlavním cílem publikace je seznámit čtenáře s různými náhledy na studium vnitřních procesů rady a aktivizovat odbornou diskuzi k problematice rozhodování v rámci unijních institucí. Od kombinace metodologických přístupů si Naurin s Wallaceovou slibují překonání jistého informačního vakua. To se vytvořilo především v oblastech, které jsou nedostatečně dokumentovány, jako například neshody mezi členskými státy (ČS) na úrovni pracovních skupin či zdánlivě iracionální snaha o dosažení konsensu v záležitostech, kde postačuje hlasování kvalifikovanou většinou (s. 4).

Příspěvky jednotlivých autorů a autorek jsou v rámci sborníku rozděleny do pěti tematických okruhů, z nichž se čtyři soustředí na konkrétní aspekty fungování Rady EU, jako jsou tvorba koalic, kultura konsensu, deliberace či role předsednictví a generálního sekretariátu v rámci rady. Pátá sekce se od ostatních odlišuje svým výrazně teoretickým zaměřením a věnuje se argumentační debatě stoupců dvou metodologických přístupů ke zkoumání činnosti rady.

Problematika vytváření koalic členských států při rozhodování v radě je podrobně zachycena v příspěvcích Mikka Mattily, Sary Hagemannové a Daniela Naurina ve spolupráci s Rutgerem Lindahlem. Jednotlivým prvkem všech tří příspěvků je jejich časově komparativní povaha s ohledem na vzorce krystalizujících se společenství mezi jednotlivými aktéry před rozšířením EU v roce 2004 i po něm. Mattila a Hagemannová se ve svém výzkumu opírají o data zachycující vstupy a výstupy rozhodování rady, jako jsou záznamy hlasování o přijatých aktech rady nebo formální prohlášení ČS připojená k zápisům jednání rady a jejích pracovních skupin. Na základě těchto informací zachycují konsenzuální povahu rozhodování rady. K samotnému hlasování tak dochází jen zřídka a obecně se ČS za pomoci předsednictví snaží nalézt širší kompromis, než je nutné z čistě procedurálního hlediska (s. 25). Oba autoři shodně dospívají k závěru, že v důsledku rozšíření ne vzrostl podíl zablokovaných aktů rady, což Mattila vysvětluje snahou nových ČS „socializovat“ se v rámci již zaběhlé skupiny, a přizpůsobit se tak nepsané kultuře rozhodování rady. K formování koalic ČS na čistě geografickém základě dochází jen zřídka, a to především v situacích, kdy se skupina dvou či tří ČS vymezí negativně vůči přijetí rozhodnutí rady. Podle Hagemannové jsou ČS při své spolupráci vedeny především svou ideologickou motivací, vycházející z pravo-levého politického štěpení (s. 51).

Naopak Rutger Lindahl a Daniel Naurin se při zkoumání koalic nezaměřují tolik na vstupy a výstupy rozhodovacího procesu, ale na proces sám. Koalice se totiž nevytvářejí jen na základě racionálních preferencí jednotlivých států, ale svou roli hraje také normativní jednání. Proto oba autoři podstoupili v letech 2003–2006 několik desítek rozhovorů se zástupci všech ČS, vykonávajících svou činnost v jedenácti odlišných pracovních skupinách rady se snahou zjistit, se kterými státy jsou respondenti nejvíce ochotni spolupracovat. Takto byla sestavena tabulka míry očekávané spolupráce se zástupci ostatních ČS, kde se na vrcholných příčkách možných koaličních partnerů umístily velké ČS (Velká Británie, Francie, Německo). Takto byla prokázána spojitost mezi velikostí států a koaličním potenciálem (s. 72). Promítnutím deklarovaných preferencí možné spolupráce do dvojrozměrného modelu se také potvrdila teorie vytváření koalic na geografickém základě. V důsledku rozšíření se k původnímu jižnímu (Itálie, Francie, Španělsko) a severnímu (Velká Británie, Nizozemsko, Švédsko) koaličnímu trojúhelníku přidaly další dvě seskupení států. Jedna skupina se vytvořila ve středoevropském prostoru mezi zeměmi V4 a druhá v oblasti Pobaltí.

Vzhledem k tomu, že úroveň formálně registrovaných konfliktů v radě je velmi nízká, studium typů koalic na základě analýzy záznamů hlasování se potýká s metodologickým problémem nedostatku kvantitativních dat. Na otázku, proč rada dosahuje často dohody i tam, kde by mělo dojít k patu, se pokouší v další tematické sekci nalézt odpověď Thomas König s Dirkem Jungem a Jonathan P. Aus. Junge a König se pokoušejí zhodnotit explanační váhu teorie „hráče veta“. Teorie byla testována na základě takzvané výherní kombinace preferencí jednotlivých aktérů. Ta vychází z předpokladu, že aktéři podpoří jen takový návrh, jehož výstupy budou dle jejich subjektivního hodnocení lepší než současný stav (s. 85). Na základě vyhodnocení modelových příkladů dospěli oba autoři k přesvědčení, že teorie hráče veta předpokládala mnohem nižší míru souladu mezi ČS v radě než ve skutečnosti byla, a tudíž zpochybnili její empirickou přesnost (s. 94). Kompromisní chování rady následně vysvětluje existencí většího množství konfliktních témat v určitém okamžiku, což poskytuje prostor k jednání a případným kompenzacím ČS, které přistoupí na kompromis a od použití veta upouštějí.

Teorii konsenzuální politické kultury rady dále rozvíjí Jonathan P. Aus a prostřednictvím případové studie z oblasti agendy justice a vnitra poukazuje na velkou váhu procedurálních a neformálních pravidel rady při hledání shody mezi národními delegacemi. Aus navazuje na E. B. Hasse, který spatřoval roli rady v její schopnosti nacházet konsensus mezi svými členy (s. 101). Proto většina jednání rady probíhá skrytě a výstupy její činnosti jsou zachyceny jen ve stručných záznamech. Mnohá opatření obsažená v jednacím řádu rady směřují podle Ause k vyvíjení psychologického tlaku na delegace, aby se co nejrychleji dospělo ke kolektivně závazným rozhodnutím. Na případové studii týkající se přijetí nařízení tzv. Dublin II (distribuce žadatelů o azyl mezi členskými státy EU) je ilustrováno, že i u těch témat, kde dochází k čistému střetu racionálních zájmů jednotlivých aktérů, může dojít ke shodě. V případě nařízení Dublin II bylo nutné dosáhnout jednomyslnosti mezi ČS a zohlednit specifické zájmy Evropské komise. Dánskému předsednictví se s využitím procedurálních pravidel rady (stanovování termínů projednávání, možnost návrhů opt-outů, neformální tiché procedury atd.) podařilo zajistit dostatečnou podporu ze strany ČS (s. 113). Ačkoliv na počátku vyjednávání nebylo žádné řešení preferováno více než *status quo* většinou delegací, nakonec bylo nařízení přijato v důsledku doplnění nařízení o obecnější opatření proti nelegální migraci. Rozptýlená reciprocita přiměla některé delegace neuplatnit svého práva veta, což vedlo k dosažení shody.

Další trojice příspěvků se snaží odpovědět na otázku zda je rada orgánem, kde se rozhoduje na základě střetu argumentů, či strategického jednání vedoucího k racionálním výměnám. Arne Niemann, Mark A. Pollack s Gregory C. Shafferem a Jeffrey Lewis dospívají ke shodnému závěru. V radě dochází k deliberaci, ale pouze za splnění určitých podmínek. Ve chvíli, kdy se sporné téma politizuje a stává se předmětem veřejné diskuse, deliberace ustupuje stranou a dává prostor strategickému jednání (s. 11).

Arne Niemann se pokouší definovat podmínky nutné pro uskutečnění deliberace (v Habermasově pojetí) při jednání v radě. K jejímu zahájení je podle Niemanna třeba mít podnět (například potřeba projednat nové problémy, jejichž komplexnost vyžaduje jistou míru expertízy) a časový prostor k jeho rozvoji (příležitost k diskusi doprovázená nízkou politizací tématu) (s. 125). Na základě případové studie z oblasti společné obchodní politiky Niemann testoval své indikátory odlišující deliberativní chování od čistě strategických kalkulů a dospěl k závěru, že velká většina vyjednávání odehrávajících se v radě není vedena deliberativně. A pokud k této formě argumentačního jednání dochází, pak je to především v úvodní fázi jednání na pracovní úrovni (s. 142).

Na limity deliberace poukazují ve svém příspěvku Mark A. Pollack a Gregory C. Shaffer, kteří se zaměřili na jednu z nejkontroverznějších oblastí regulace ze strany EU, a to na geneticky modifikované organismy (GMO). Komitologické výbory při implementaci evropského práva v oblasti zemědělských biotechnologií jsou často zablokované a v radě jsou tato legislativní rozhodnutí přijímána ve vysoce zpolitizovaném prostředí. Racionální smlouvání a formální hlasování je pro tyto případy typické (s. 149). Ačkoliv v průběhu jednání o GMO došlo k několika pokusům o deliberaci ze strany Evropské komise, vždy tato iniciativa narazila na nedostatek vůle ČS změnit pozici jen na základě nových informací. Pollack se Shafferem dospívají k závěru, že politizace témat a větší transparentnost rozhodování značně omezují prostor pro deliberaci (s. 161). Ke stejnému závěru dospívá také Jeffrey Lewis, podle nějž je deliberace při jednáních rady přítomna, ale obvykle se omezuje na neformální setkání členů rady a stává se také prostředkem k hledání kompromisu mezi unijními institucemi (s. 171). Význam deliberace vidí především pro malé ČS, které nemají velkou hlasovací váhu, a tudíž je pro ně nezbytné dokázat přesvědčit ostatní silou argumentu.

Předposlední tematická sekce sborníku je věnována významu jednotlivých institucionálních aktérů při hledání kompromisu v radě. Jonas Tallberg a Andreas Warntjen se zabývají rolí předsednictví, ačkoliv jeho relativní sílu a vliv na konkrétní výstupy jednání rady vidí oba politologové odlišně. Podle Tallberga lze předsednictví vnímat jako hlavní zdroj návrhů a mediátora mezi zájmy jednotlivých ČS. Na základě šesti krátkých případových studií dospívá k závěru, že předsednictví se v rámci evoluce institucionálního struktury EU stalo klíčovým aktérem uvnitř systému samého, a to na úkor Evropské komise. Ačkoliv Andreas Warntjen do jisté míry s těmito závěry souhlasí, poukazuje na limity moci předsednictví. Ta je omezována ČS, které sice mají zájem na snížení transakčních nákladů vzájemného jednání, prostřednictvím předsednictví, nikoliv však za cenu jeho neúměrného posílení. Z tohoto důvodu nemá předsednictví pravomoc veta, možnost aktivního vytváření agendy, stahování bodů z agendy či schopnost zabránit hlasování (s. 211). Jeho hlavní výsadou je tak předkládání prvních návrhů, které jsou často formulovány tak, aby v následné soutěži návrhů předkládaných ostatními delegacemi byly považovány za nejvíce konsenzulání. V tom spočívá jádro procedurální role předsednictví.

V příspěvku Dereka Beache je naopak vyzdvížena role GSR. Ten podle něj není pouhým neutrálním asistentem předsednictví. Na rozdíl od předsednictví může GSR sledovat celý proces předkládání a implementace návrhu (nikoliv pouze šest měsíců), nepotýká se s nedostatečnou informační kapacitou jako některé malé státy v době svých předsednictví a navíc malé státy mnohdy důvěřují GSR více než předsednictví velkých států (s. 223). Výhodou GSR je také fakt, že nemá žádné silné zájmy v oblasti unijních politik. Jeho zájmem je především posílení role EU a upěvnění postavení rady mezi unijními institucemi. Z tohoto důvodu předsednictví samo často deleguje část svých pravomocí na GSR za účelem snadnějšího nalezení kompromisu mezi národními delegacemi. Podle Beache nelze roli GSR přeceňovat, avšak mnohdy, a především je to patrné při mezivládních jednáních, je tato instituce klíčovým aktérem, s nímž je třeba počítat.

Robert Thomson se ve svém příspěvku odlišuje od předchozích autorů tím, že se nezabývá jedním konkrétním aktérem, ale celým spektrem aktérů, kterými jsou v jeho pojetí

samy ČS. Jejich váha je proměnlivá a liší se v závislosti na fázi projednávání návrhu. Na základě kvalitativního zhodnocení váhy každého potenciálního aktéra dospěl Thomson k zjištění, že schopnosti ČS ovlivnit výsledek v úvodní, takzvané ovlivňovací fázi jsou relativně podobné, a to nezávisle na metodě hlasování a váze hlasů jednotlivých delegací (s. 241). Toto zjištění podporuje tvrzení, že malé ČS v době EU 15 měly značný vliv na výstupy vnitřních rozhodovacích procesů. To se částečně potvrzuje také v rozšířené EU, avšak v menší míře, protože nové ČS nemají vždy vyprofilované silné pozice v jednotlivých politikách (s. 255). Přesto autor vidí hlavní zdroj vůdcovství v radě ve velkých členských státech.

Závěr celého sborníku je věnován metodologické debatě o tom, jak nejlépe přistoupit ke studiu Rady EU. Argumentační střet mezi Dorothee Hesenbergovou, která odmítá zkoumání rady na základě kvantitativně formalistických přístupů, a Geralda Schneidera, obhajujícího kvazi-experimentální přístupy vycházející z modelů teorie her, vede čtenáře k závěru, že cesta k pochopení zákonitostí fungování rady nevede skrze využití jediného metodologického přístupu. Naopak je třeba stavět na metodologické pluralitě, založené na pečlivé kombinaci teoretických přístupů a empirických dat.

Z obsahového hlediska je sborník velmi cenným zdrojem informací, a to především pro akademické pracovníky, kterým nabízí celou škálu metodologických přístupů ke studiu rady, a odbornou veřejnost, které publikace umožňuje hluboký vhled do zákonitostí jejího fungování. Na druhou stranu neexistence normativně shrnujícího závěru, kterým by editoři navázali na cíle stanovené v úvodní kapitole, je určitým nedostatkem sborníku. Čtenář se po přečtení poslední kapitoly ocitá v jakémsi ideovém vzduchoprázdnu a ve své snaze o nalezení hlavního myšlenkového odkazu sborníku je nucen přistoupit k retrospektivní analýze některých klíčových pasáží. V úvodu deklarovaná metodologická nevyhraněnost sborníku je založena na kombinaci přístupů při sběru a interpretaci dat. Autoři většiny příspěvků opírají své závěry také o případové studie, jejichž volba se však někdy může jevit jako cíleně zaměřená na podporu konkrétních argumentů, aniž by ze strany autorů došlo k dostatečné reflexi konkurenčních situačních případů (například Niemannův důkaz deliberace v rané fázi negociací u dohody v oblasti telekomunikačních služeb, je následně jednoduše vyvrácen na příkladu debaty o geneticky modifikovaných organismech).

Obecně je však nutné vyzdvihnout velký přínos sborníku v oblasti empirického studia tvorby koalic ČS v radě po rozšíření unie v roce 2004. Cenná srovnání typů koalic existujících před rozšířením naznačují proměny vztahů mezi jednotlivými národními delegacemi na základě geografické či ideové blízkosti a vytyčují možné trendy budoucího vývoje v této oblasti. V kontextu nejnovějšího vývoje souvisejícího s postupným ustálením post-lisabonského institucionálního pořádku je zjevné, že mezivládní charakter rozhodování Rady EU byl potvrzen. Avšak v návaznosti na prohlubující se integraci v oblasti jednotlivých politik a na posílení legislativní role Evropského parlamentu (EP) je pravděpodobné, že vzroste význam deliberativního jednání, a to nikoliv jen mezi ČS v rámci rady, ale především v meziinstitucionální rovině trilogů mezi Radou EU, EP a Evropskou komisí. Výsledky výzkumů prezentovaných v tomto sborníku obecně potvrzují, že se koalice mezi jednotlivými ČS formují hlavně *ad hoc* k jednotlivým tématům. Tento trend pravděpodobně přetrvá i nadále, protože geograficky definované koalice se vytvářejí pouze ojediněle a obvykle jsou upozaděny koalicemi ideologickými či koalicemi založenými na vztahu ČS k rozpočtu EU. Přihlédneme-li k hlavním tématům nadcházejícího období, jako jsou například shoda nad víceletým finančním rámcem 2014–2020, reforma SZP a kohezní politiky či jednotný azylový systém, lze předpokládat, že tento typ koalic v Radě EU bude v nejbližších letech stále dominovat.

Jakub Utěšený