

Petr Kaniok: Předsednictví Rady EU: Příběh půlstoletí.

1. vydání. Brno: Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity, 2008, 173 stran, ISBN 978-80-210-4765-5 (signatura knihovny ÚMV De 55 734).

Vydáním této monografie pokračuje Petr Kaniok ve svém systematickém výzkumu předsednictví Rady Evropské unie (EU). Unijní předsednictví rozhodně nepatří k jediným oblastem Kaniokovy expertizy a publikační činnosti. Ve svém působení na Katedře mezinárodních vztahů a evropských studií Fakulty sociálních studií Masarykovy univerzity v Brně a Institutu pro srovnávací politologický výzkum stejné fakulty se věnuje i institucím Evropské unie, euroskepticismu a politickým systémům skandinávských států. Vytvořil však již i několik studií právě k předsednictví, zejména dva odborné texty publikované zde, na stránkách časopisu *Mezinárodní vztahy*. První z nich publikoval spolu s Markétou Pitrovou pod názvem *Institut předsednictví Evropské unie – principy, problémy a reforma* (*Mezinárodní vztahy*, ročník 40 /2005/, číslo 3, s. 5–23), druhý vyšel pod názvem *Předsednictví Rady Evropské unie: Billboard pro evropskou integraci?* (*Mezinárodní vztahy*, ročník 43 /2008/, číslo 2, s. 25–38).

Jak P. Kaniok uvádí v první kapitole (v úvodu) recenzované knihy, sleduje v ní zejména dva cíle. První z nich se úzce váže k reformě předsednictví, uskutečněné v *Lisabonské smlouvě*. Pokud smlouva vstoupí v platnost, částečně se změní dosavadní systém, kdy předsednictví v Radě EU rotuje mezi členskými státy. Tento systém zůstane s určitými úpravami zachován ve všech formacích Rady EU mimo vnější vztahy. Předsednictví Evropské rady a Rady EU pro vnější vztahy se však namísto členských států ujmou volení individuální představitelé. Autor chce v této souvislosti analyzovat, jak fungoval dosavadní model předsednictví od zahájení integrace až do současnosti. Před nastávajícím českým předsednictvím (knihla vyšla v loňském roce) usiluje také o objasnění toho, v čem výkon této funkce spočívá (druhý cíl recenzované knihy). P. Kaniok si však klade i dvě výzkumné otázky: 1) Co a proč způsobilo zánik dnešní podoby předsednictví? 2) Proč státy po tak dlouhou dobu preferovaly udržení rotačního individuálního předsednictví a jaké hmatatelné zisky z této podoby předsednictví měly?

V první a dále i ve druhé kapitole čtenář najde současně i přehled dosavadního výzkumu předsednictví. P. Kaniok se zprvu zamýšlí nad tím, proč zůstával výzkum předsednictví až do nedávné doby relativně omezený. Jeden z důvodů spatřuje v tom, že se předsednictví často považuje za dílčí součást Rady EU. Jeho analýzy se proto v minulosti veskrze odehrávaly v rámci studií, které se zabývaly Radou EU. Mezi další příčiny omezeného výzkumu předsednictví P. Kaniok řadí jeho slabé vymezení v primárním právu Unie. Předsednictví nepatří rovněž k nejvlivnějším institucím EU. Se všemi uvedenými důvody lze jistě souhlasit. Otázku lze však i otočit. Je možné se stejně tak pozastavit nad tím, proč se v poslední době výzkum předsednictví, a to i v teoretické rovině, tak výrazně rozvíjí jako samostatné téma. Vždyť předsednické funkce orgánů žádné jiné mezinárodní instituce se takovému zájmu netěší. Vývoj studia předsednictví zkrátka odráží i obecné směřování evropských studií. V posledním jednom či dvou desetiletích se výzkum evropské integrace naprosto dramaticky a ojediněle rozšířil a prohloubil. Na rozdíl od jeho dřívějších fází se dnes teoreticky i empiricky zkoumají stále další a další, často velmi dílčí jevy integračního procesu. Do tohoto obecného vývoje zapadá rovněž rozvoj výzkumu předsednictví.

V přehledu dosavadního výzkumu předsednictví P. Kaniok bezpečně identifikuje všechny dosud vydané zásadní práce na dané téma. Zmiňuje se tedy o starších pracích, věnovaných Radě EU od Martina Westlaka, Philippy Sheringtonové, Fiony Hayes-Renshawové a Helen Wallaceové. Upozorňuje i na novější, teoreticky informované práce. K těm patří zejména monografie editovaná Olem Elgströmem, monografie Jonase Tallberga

a několik článků, vydaných v předních časopisech, zabývajících se evropskou integrací (*European Union Politics, Journal of Common Market Studies, Journal of European Public Policy*). P. Kaniok bez vynechání registruje všechny hlavní články, vydané až do roku 2008. V následující analýze je navíc i reflektuje. Doplňuje rovněž výčet dosud velmi omezené české literatury k tomuto tématu.

Kapitola třetí sleduje historický vývoj instituce předsednictví. K této problematice neexistuje rozsáhlejší výzkum. Kniha, zabývající se předsednictvím či Radou EU, jí zpravidla věnuje text v rozsahu jedné kapitoly či části kapitoly. Oceňuji proto, že P. Kaniok shrnul všechny relevantní primární i sekundární zdroje a využil je v podstatě do poslední dostupné informace. Jeho syntéza dostupných informací tak vede k poměrně obsáhlému a podrobnému zmapování vývoje předsednictví. Projevuje se zde navíc autorův vyvinutý smysl pro přesnost a analytické rozlišení. Pečlivě odlišuje, jaké změny proběhly na formálním základě (na základě změny smluv nebo jednacího řádu Rady EU) a jaké změny se naopak uskutečnily na neformální bázi. Detailně pokrývá všechny postupné změny v pravidlech a fungování předsednictví od jeho vzniku až do současnosti.

Čtvrtá kapitola obsahuje analýzu obecných principů a funkcí předsednictví. V souvislosti s obecnými principy jde o rotační rovnost a o princip nestrannosti. Autor se opět velmi vhodně zabývá mírou formalizace a závaznosti obou principů. Daří se mu tak ukázat to, na co čtenáře upozorňuje už v počátečních pasážích celé knihy: že předsednictví a jeho principy a funkce se do značné míry opírají o neformální vymezení. Konkrétně upozorňuje na to, že druhý princip (neutrannost) nemá na rozdíl od prvního (rotační rovnost) oporu v primárním právu Unie. Autor však mohl podrobněji doložit argument, že k udržování principu nestrannosti napomáhá předsednictví generální sekretariát Rady EU. Tento argument předkládá na straně 43 a podrobněji se k němu vrací ještě při popisu jednotlivých funkcí předsednictví na stranách 81 a 82. Není sporu o tom, že generální sekretariát předsednictví významně podporuje například v jeho organizační funkci (jak se o tom autor rovněž zmiňuje). Stálo by za to však lépe zdokumentovat to, že generální sekretariát navrhuje rovněž znění předsednických kompromisů. Do jaké míry se tak děje například i v případě předsednictví velkých členských států? I P. Kaniok ve své analýze německého předsednictví v roce 2007, obsažené v osmé kapitole, uvádí tvrzení dvou jiných analytiků, podle nichž Německo generální sekretariát při výkonu předsednické funkce příliš nevyužívalo (*Kaniok, 2008, s. 147*).

V úvodu k páté kapitole, věnované funkcím předsednictví, kniha správně ukazuje, že o těchto funkcích panuje určitý, ale omezený konsenzus. V podstatě všechny práce se shodují na několika základních funkcích předsednictví. Pevná shoda není však o jejich přesném počtu, o konkrétním obsahu a o relativní váze. Podle základního vymezení Geoffreyho Edwardse a Hellen Wallaceové existuje hned šest funkcí předsednictví (*Kaniok, 2008, s. 44*). Předsednictví v jejich pojetí působí jako: 1) manažer Rady EU, 2) reprezentant Společenství/Unie v zahraničních vztazích, 3) programový iniciátor, 4) vyjednávač dohod, 5) administrátor, 6) kolektivní reprezentant Rady EU. Naopak Adrian Schout a Sophie Vanhoonackerová si z tohoto širokého spektra vybírají pouze roli organizátora, vyjednávače a politického vůdce. Přidávají k nim však ještě funkci obhájce národních zájmů, která je v odborné literatuře coby možná funkce předsednictví předmětem asi největší diskuze. P. Kaniok své výsledné vymezení funkcí, na němž v knize dále staví, podrobněji nezdůvodňuje. Činí však rozumný výběr středního počtu funkcí, podle něhož předsednictví působí jako: 1) administrátor a manažer práce Rady EU, 2) reprezentant, 3) vyjednávač, 4) autor politických priorit, 5) obhájce národních zájmů. Můžeme se však zamyslet nad tím, zda obhajování národních zájmů nepředstavuje ve srovnání s dalšími čtyřmi funkcemi veličinu trochu jiné kategorie. Spolu s řešením dohodnutých cílů a potřeb Unie by se totiž dalo chápat jako jeden ze dvou základních cílů předsednictví. Čtyři zmíněné funkce by pak bylo možné označit za nástroje sloužící k naplňování těchto cílů. Předsednictví k obhajobě národních zájmů potřebuje totiž určité nástroje. Těmi jsou nebo mohou

být právě uvedené funkce jako řízení vyjednávání či vytváření politických priorit. I o tomto pojetí by se však samozřejmě mohla vést dlouhá diskuze.

O Kaniokově popisu jednotlivých funkcí předsednictví platí to, co o jeho předchozí analýze historického vývoje této instituce. I v tomto případě maximálně využívá primární dokumenty, představované zejména jednacím řádem Rady EU, a syntetizuje existující literaturu. Nejrozsáhlejší kapitola práce obsahuje tedy hutný a přesný popis jednotlivých funkcí předsednictví. P. Kaniok znovu důsledně rozlišuje formálně a neformálně definované aspekty těchto funkcí. Mimo jiné tak umožňuje čtenáři pochopit jednu ze základních otázek – a sice co předsednictví dělat „musí“ a co dělat na základě svého uvážení může. Větší rozbor by si nicméně zasloužil argument o konfliktních tendencích vztahu mezi předsednictvím a Komisí (Kaniok, 2008, s. 68). Autor zde vychází z toho, že zatímco Komise hájí „národní paradigma“ a „zájmy celého Společenství“, předsednictví je „reprezentantem národních států a jeho smysl se opírá o zásady mezivládního paradigmatu“. Členské státy však ve většině otázek nepředstavují homogenní blok a v řadě z těchto otázek se zájmy některých z nich (mezi něž může patřit i předsednická země) mohou výrazně blížit k pozicím Komise (či některého z jejích segmentů). P. Kaniok sám ostatně podotýká, že zejména předsednictví malých zemí s Komisí často úspěšně spolupracují. Při rozboru švédského předsednictví v osmé kapitole na straně 132 dále uvádí, že obsah Komisi předkládaných návrhů se s představami tohoto předsednictví výrazněji nerozcházel. Ve srovnání s rozbohem ostatních funkcí předsednictví se kniha rovněž poměrně málo věnuje jeho nejdiskutovanější funkci – obhajování národních zájmů.

Velmi záslužný počín představuje zařazení šesté kapitoly, rozebírající vztah mezi předsednictvím jako unijní institucí a národní rovinou předsednické země. O záslužný počín jde proto, že mu existující literatura věnovala v teoretické rovině pouze minimální pozornost. P. Kaniok se přitom zabývá oběma směry tohoto vztahu, tedy jak národními vstupy do působení předsednictví, tak i dopady předsednictví na předsednický stát. Z hlediska vstupů přibližuje existující modely národní koordinace předsednictví i postupy při jeho přípravách. Naopak v rovině dopadů upozorňuje na možný vliv předsednictví na veřejné mínění a na státní aparát. Vztah národní roviny předsednické země a předsednictví jako unijní instituce má i další dimenze, kterým se kapitola již nevěnuje. Z hlediska vstupů jde zejména o zapojení národního parlamentu a dalších aktérů stojících mimo exekutivu. Stálo by bývalo za to připojit pár poznámek o tom, jaké role přináší předsednictví pro parlament (například v rámci Konference výborů pro evropské záležitosti parlamentů EU /COSAC/ jako kolektivní platformy národních parlamentů) nebo pro regiony (například při pořádání „výjezdů“ zasedání různých formací Rady EU). Autor se mohl zmínit rovněž o tom, zda a jak se v době předsednictví v dané zemi v integračních tématech výrazně mobilizují a angažují politické strany nebo zájmové skupiny. Naopak z hlediska dopadů by se daly doplnit úvahy o možném vlivu předsednictví na politické elity, například o určitých posunech ve vnímání integrace u subjektů s „euroskeptickými“ tendencemi. Přes tyto možné náměty musím však znovu konstatovat, že zařazením kapitoly o národním rozměru předsednictví autor výrazně posílil komplexní charakter svého výkladu předsednictví.

V souvislosti s posuzováním projevů předsednictví P. Kaniok v sedmé kapitole správně uvádí, že existují různé způsoby, jak na tyto projevy nahlížet. Je nutné rozlišovat mezi hodnocením předsednictví a jeho skutečným vlivem. Dobře hodnocené předsednictví nutně nemusí podstatně ovlivňovat vývoj Unie například ve smyslu vlivu na její legislativní proces. I vlastní hodnocení předsednictví se může řídit podstatně odlišnými hledisky. K nim může patřit to, jak předsednictví naplnilo svůj program, zvládlo své funkce, celkově pojalo předsednickou roli (například zda se zaměřilo na zprostředkování, byrokratické řízení či politické vedení) nebo jak bylo hodnoceno ostatními členskými státy a dalšími aktéry. Hodnocení předsednictví jako dobrého nebo špatného tedy zásadním způsobem závisí na zvolených kritériích. Velmi kvalitní ilustraci obecných poznatků o předsednictví

poskytuje osmá kapitola knihy. Analyzuje švédské předsednictví v roce 2001 a německé předsednictví v roce 2007.

V závěrečné (deváté) kapitole se autor soustředí na zodpovězení dvou výzkumných otázek, položených v úvodu. V souvislosti s historickým vývojem předsednictví upozorňuje na značně nesystémový charakter tohoto vývoje. Rotační mechanismus nicméně měl v době, kdy se integračního procesu účastnil poměrně malý počet zemí, pro členské státy určitou atraktivitu. Každý členský stát díky němu poměrně často získával možnost pokusit se ovlivnit vývoj integrace podle svých představ. Příčiny současné reformy předsednictví spatřuje P. Kaniok ve výrazném rozšíření počtu členských států EU. Kvůli němu ztrácí předsednictví jako mocenský nástroj svůj význam. Rozdělení předsednictví ve třech rovínách (Evropská rada, vnější vztahy a další oblasti mimo vnější vztahy) a vytvoření dvou volených „předsedajících“ aktérů (předsedy Evropské rady a předsedy Rady EU pro vnější vztahy), zaváděné *Lisabonskou smlouvou*, vycházejí i z nárůstu agendy předsednictví.

Autor se stručně zabývá rovněž hodnocením současné reformy předsednictví. Poskytuje vyvážený přehled o jejích možných pozitivních i negativních dopadech. Uvádí, že reforma má svůj smysl, protože předsednictví se dosud vyvíjelo poměrně reaktivním způsobem. V současnosti spojuje rovněž nepříliš provázané úkoly. Dosavadní podoba předsednictví představovala však i „*symbol rovnosti a respektu k malým členským státům a jejich zájmům*“. Ve své analýze dopadů reformy na vliv členských států se autor domnívá, že rotující předsednictví by si navzdory přítomnosti dalších dvou volených „předsedajících“ aktérů mohlo udržet významný vliv.

Jak vyplývá z výše uvedeného, monografie P. Kanioka o unijním předsednictví beze sporu představuje velmi kvalitní publikaci. Její zdárný základ vytváří již to, že se autor výborně orientuje v dosavadním výzkumu předsednictví i v právních a politických dokumentech, upravujících jeho působení. Ocenit musím zejména přesnost a podrobnost, s nimiž popisuje historický vývoj předsednictví a pravidla vymezující jeho roli. Jeho rozbor má současně poměrně komplexní charakter. Neomezuje se pouze na představení funkcí a historického vývoje předsednictví, kterým kniha věnuje největší pozornost. Zabývá se též fungováním dvou konkrétních předsednictví v praxi. Navíc věnuje určitou pozornost také národní dimenzi předsednictví, posuzování výsledků předsednictví a motivům pro jeho historický vývoj i aktuální změny. Za jediné slabší místo recenzované publikace lze patrně označit to, že se tématům zmíněným v předchozí větě autor věnuje méně systematickým a obsáhlým způsobem než ostatním tématům, která probírá.

Recenzovanou knihu by měl uvítat široký okruh čtenářů. Včas se snad dostala k úředníkům státní správy podílejícím se na českém předsednictví EU a k novinářům, kteří o něm referují. Těm totiž umožní pochopit celkovou podstatu předsednictví a rychle a spolehlivě zasadit jeho jednotlivé aspekty do celkového kontextu. Studentům evropské integrace dá možnost seznámit se na jednom místě a do všech podrobností s jednou z důležitých institucí EU. Akademici, zabývající se předsednictvím Unie, by měli zařadit Kaniokovu monografii k zahraničním pracím o předsednictví, které již používají. Její hlavní přínos nespočívá v teoretických inovacích ve smyslu nových teoretických hypotéz či metod pro výzkum předsednictví (což ostatně ani neřadí mezi své hlavní cíle). Rozbor vývoje a fungování předsednictví, který přináší, ale obsahuje mimořádně podrobné a přesné informace a cenné analytické postřehy.

Jan Karlas