



Asociace
pro mezinárodní
otázky
Association
for International
Affairs

Briefing Paper

Rada a Evropská rada tři roky po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost

—

Listopad 2012

Rada a Evropská rada tři roky po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost

—

Vít Dostál
Listopad 2012



Řada hodnocení post-lisabonského institucionálního pořádku Evropské unie (EU) hovoří o tom, že hlavními vítězi změn jsou Evropský parlament a Evropská rada, zatímco vliv Evropské komise upadá.¹ Tento briefing paper poukáže na hlavní lisabonské institucionální inovace Rady a Evropské rady a vývoj jejich rolí, přičemž se soustředí na to, do jaké míry byl tento vývoj determinován novým primárněprávním nastavením a do jaké míry politickým vývojem v rámci EU. Přes očekávání, že Lisabonská smlouva přinese finalitu institucionální architektury, se nyní objevují úvahy o dalších změnách základních smluv EU. Ty stavějí, mimo jiné, právě na zkušenostech s post-lisabonským pořádkem.

Lisabonská smlouva přinesla vůči Radě a Evropské radě řadu nominálních změn. Evropská rada byla kodifikována jako formální instituce, která „dává Unii nezbytné podněty pro její rozvoj a vymezuje její obecné politické směry a priority“ (článek 15 (1) Smlouvy o Evropské unii). Dále byla obdařena pozicí stálého předsedy, jehož mandát trvá dva a půl roku. O tuto funkci tedy přišly země vykonávající rotující předsednictví v Radě EU. Předseda vlády nebo prezident předsedající země tedy již není prvním mezi rovnými, ale jedním z mnoho účastníků zasedání Evropské rady.

Rotující předsednictví však stále předsedá všem konfiguracím Rady kromě Rady pro zahraniční věci. Tam funkci plní Vysoká představitelka Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, která se také společně s předsedou Evropské komise účastní zasedání Evropské rady. Právě Rada pro zahraniční věci je jednou ze dvou nově vzniklých formací Rady, které jsou explicitně zmíněny ve smlouvách.² Druhým pohrobkem předlisabonské Rady pro všeobecné záležitosti a vnější vztahy je Rada pro obecné záležitosti, které však představitel rotujícího předsednictví předsedá.

Uvedené inovace rozkývaly institucionální rovnováhu mezi Radou a Evropskou radou a částečně mezi Komisí a Evropskou radou. Následuje přehled tohoto procesu a představení možných příčin této situace.

Zvláštní roli v rámci Rady EU dostala její konfigurace Rady pro obecné záležitosti, která se má především zabývat horizontálními tématy, jež svým záběrem zasahují do několika oblastí. Dále pak připravuje agendu Evropské rady, a to společně s předsedou Evropské rady a Komisí, přičemž zároveň zajišťuje její návaznost (článek 16 (6) Smlouvy o Evropské unii). Toto primárněprávní ukotvení přineslo

¹ Například Honor, M. (2010): European Council seen as winner under Lisbon Treaty, EU Observer, <http://euobserver.com/institutional/30142>; *The Treaty of Lisbon: Second Look at the Institutional Innovations* (2011), CEPS, EGMONT, EPC, <http://www.ceps.eu/ceps/dld/3736/pdf>.

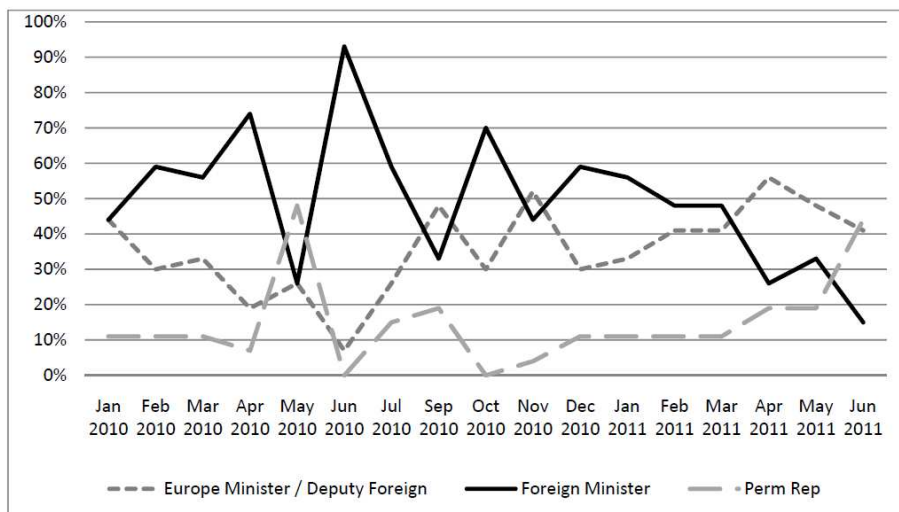
² Tento briefing paper ponechává stranou institucionální vývoj v otázce vnější reprezentace EU a soustředí se na vnitrounitní otázky.



celou řadu teoretických otázek a problémů. Piotr Kaczyński a Andrew Byrne řadí mezi hlavní výzvy nového pořádku tyto faktory:³

- V předlisabonské Radě pro všeobecné záležitosti a vnější vztahy zasedali ministři zahraničních věcí, kteří byli někdy doprovázeni ministry či státními tajemníky zodpovědnými za evropské záležitosti. Ministři zahraničních věcí se zároveň účastnili Evropské rady. Toto rozložení zajišťovalo nejen vysoké politické zastřešení při debatách o horizontálních tématech a přípravě zasedání Evropské rady, ale také určitou personální kontinuitu mezi Radou a Evropskou radou v osobách ministrů zahraničních věcí.
- Post-lisabonská realita vytvořila pro ministry zahraničních věcí zvláštní konfiguraci Rady, která se zabývá zahraniční a bezpečnostní politikou Unie. Jejich přítomnost na zasedáních Evropské rady není ve smlouvách explicitně zmíněna, třebaže při setkáních může představitele členského státu doprovázet ministr zastupující jakékoli portfolio. Ministři zahraničních věcí navíc svoji účast na Radě pro obecné záležitosti omezují. Setkání se více účastní státní tajemníci nebo dokonce stálí představitelé při EU, jak je uvedeno v grafu níže.

Účast na zasedáních Rady pro obecné záležitosti podle pozic; leden 2010 – červen 2011



Zdroj: Kaczyński, P.-M., Byrne, A. (2011): *The Key to Political Influence of Rotating Presidencies*, CEPS, <http://www.ceps.eu/book/general-affairs-council-key-political-influence-rotating-presidencies>.

³ Kaczyński, P.-M., Byrne, A. (2011): *The Key to Political Influence of Rotating Presidencies*, CEPS, <http://www.ceps.eu/book/general-affairs-council-key-political-influence-rotating-presidencies>.



Briefing Paper

Rada a Evropská rada tři roky po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost

–
Listopad 2012

- Politický význam Rady pro obecné záležitosti tak upadá, neboť zástupci s nízkým politickým mandátem mohou těžko činit zásadní rozhodnutí.
- Kontinuita mezi Radou pro obecné záležitosti a Evropskou radou tedy není dána ani přítomností ministrů zahraničních věcí na obou fórech, ani přítomností předsedy vlády předsedající země na Radě pro obecné záležitosti (jak navrhuje Kaczyński s Byrnem), ani přítomností předsedy Evropské rady na Radě pro obecné záležitosti (což není z primárněprávního hlediska ani možné).
- V neposlední řadě chybí propojení horizontálních témat diskutovaných v Radě, které Rada pro obecné záležitosti zastřešuje, s vymezením politických směrů a priorit určených Evropskou radou, jakkoli široce definovaných; tedy politické provázání bottom-up and top-down přístupu.

Implementace institucionálních změn daných Lisabonskou smlouvou navíc přišla právě v období, kdy Evropskou unii postihly hospodářské problémy a krize společné měny. Akcelerace krizových událostí si vynutila zvýšenou intenzitu zasedání Evropské rady a šířka problémů jakožto i komplexnost nabízených řešení navíc přinesla potřebu legitimizovat rozhodnutí na úrovni nejvyšších představitelů členských států. Komise, která je motorem obvyklého legislativního procesu, hraje v hledání nových „out-of-the-box“ řešení pouze sekundární úlohu. Vymezení vlivu mezi Komisí a Evropskou radou a předsedou Evropské komise a předsedou Evropské rady navíc proběhlo poměrně bezproblémově (přes počáteční obavy) a oba klíčoví představitelé unijního establishmentu dokázali nastavit kolaborativní pracovní vztahy.

Z uvedeného přehledu lze vyvodit tři závěry platné pro post-lisabonský vývoj Rady a Evropské rady:

Zprvė došlo k degradaci rotujícího předsednictví, a to především jeho politické role. Výkon funkce předsednictví nyní znamená především péči o průběh legislativního procesu v rámci Rady a vůči Komisi a Evropskému parlamentu. Nutno dodat, že třebaže rotující předsednictví mělo prostředky, jak posílit svůj politický význam, a to například účastí předsedy vlády na zasedáních Rady pro obecné záležitosti, čímž by se stal pojítkem mezi Radou a Evropskou radou, této možnosti žádná ze zemí držících post-lisabonský předsednický mandát zatím nevyužila.

Zadruhé se Rada pro obecné záležitosti ukázala být politicky slabým článkem Rady, a to kvůli snížené atraktivitě ze strany ministrů. Tento stav je poměrně pozoruhodný vzhledem k politické citlivosti debatovaných horizontálních témat (rozšiřování, víceletý finanční rámec,...) i úloze (spolu)připravovat agendu pro jednání Evropské rady.



Asociace
pro mezinárodní
otázky
Association
for International
Affairs

Briefing Paper

Rada a Evropská rada tři roky po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost

–

Listopad 2012

Zatřetí zvýšila svůj význam Evropská rada, což bylo dáno jak smluvním institucionálním posílením (formálním uvedením ve smlouvách, vytvořením pozice stálého předsedy), tak tématy, které museli státníci v turbulentním období od roku 2009 projednávat. Exaltovaný institucionální souboj mezi šéfy Evropské komise a Evropské rady se kupodivu nekonal. Pokud někde mezi institucemi probíhá soupeření o vliv, tak je to mezi Evropským parlamentem a Radou nebo Evropskou radou.



ASOCIACE PRO MEZINÁRODNÍ OTÁZKY (AMO)

Asociace pro mezinárodní otázky je nevládní nezisková organizace založená v roce 1997 za účelem výzkumu a vzdělávání v oblasti mezinárodních vztahů. Základním posláním AMO je přispívat k hlubšímu porozumění mezinárodnímu dění. Díky svým aktivitám v České republice i v zahraničí a dlouholeté historii je AMO vnímána jako čelní nezávislá instituce svého druhu v České republice.

K DOSAŽENÍ SVÝCH CÍLŮ ASOCIACE:

- formuluje a vydává studie a analýzy;
- pořádá mezinárodní konference, expertní semináře, kulaté stoly, veřejné diskuse;
- organizuje vzdělávací projekty;
- prezentuje kritické názory a komentáře k aktuálnímu dění pro domácí a zahraniční média;
- vytváří příznivější podmínky pro růst nové generace expertů;
- podporuje zájem o disciplínu mezinárodních vztahů mezi širokou veřejností;
- spolupracuje s řadou dalších domácích i zahraničních institucí.

VÝZKUMNÉ CENTRUM AMO

Výzkumné centrum Asociace pro mezinárodní otázky je předním českým think-tankem, který není spjat s žádnou politickou stranou ani ideologií. Svou činností podporuje aktivní přístup k zahraniční politice, poskytuje nestrannou analýzu mezinárodního dění a otevírá prostor k fundované diskuzi. Hlavním cílem Výzkumného centra je systematické sledování, analýza a komentování mezinárodního dění se zvláštním zaměřením na zahraniční politiku České republiky.

Výzkumné centrum bylo založeno v říjnu 2003 jako analytický útvar Asociace pro mezinárodní otázky se zaměřením na mezinárodní vztahy a zahraniční, bezpečnostní a obrannou politiku. Jádrem VC AMO je [tým analytiků](#), jejichž prostřednictvím nabízíme odbornou expertízu v hlavních problémech světových regionů a klíčových otázkách současné mezinárodní politiky. Výzkumné centrum zpracovává [vlastní odborné studie](#), analytici poskytují [komentáře](#) k aktuálnímu dění prostřednictvím médií. Dedikovanou platformou pro hodnocení mezinárodní politiky je [blog AMO](#).

SLEDUJTE NÁS!

