

1. Úvod

Rakousko se prvním dnem roku 1995 stalo společně s Finskem a Švédskem novým členem Evropské unie, která se tak rozšířila na formaci patnácti evropských států. Rakousko, menší a neutrální, avšak hospodářsky důležitý a v zahraniční politice ambiciózní středoevropský stát, se po dlouholetém přibližování aktivně zapojil do evropského integračního projektu. Mezi největší pravomoci každého členského státu patří půlroční vedení vrcholného orgánu Evropské unie, Rady ministrů, pro které se obecně užívá názvu „předsednictví“. Rakousko jako nový stát předsedalo Radě poprvé již v roce 1998, tedy tři a půl roku po svém vstupu. Podruhé se tak stalo o osm let později, v roce 2006. Předsedání Evropské unii představuje pro každý členský stát nejen velkou výzvu, ale současně proěřuje jeho politické, organizační, diplomatické a jiné kvality. V této souvislosti nelze opomenout skutečnost, že Rakousko se zařadilo mezi poslední státy, které mohly naplno využít výsadního institucionálního postavení předsednictví v rámci hierarchie Evropské unie. Ratifikace Lisabonské smlouvy v roce 2009 totiž znamenala určité institucionální oslabení tohoto úřadu.

Předložená publikace si klade za cíl zhodnotit míru úspěšnosti dvou rakouských předsednictví v Radě Evropské unie v letech 1998 a 2006 a kvalitativně je navzájem porovnat. Kromě toho je jejím záměrem také posouzení otázky, zda je Rakousko jako relativně malý stát dostatečně kompetentní k realizaci úspěšného půlroku v čele Evropy a jestli projevuje dostatek obratnosti při uplatňování národních zájmů během předsednictví.

Pro výše uvedené cíle je ovšem nutné nejprve zmapovat vývoj rakouské evropské politiky od konce druhé světové války po současnost, provést bilanci dosavadního členství Rakouska v EU a upozornit také na některá rakouská specifika, která jsou relevantní pro jeho rozhodování na evropské úrovni. Zajímavé bude také sledovat jejich vliv na výkon úřadu předsednictví. Mezi ně patří především velmi nízká podpora členství v EU ze strany veřejnosti a její skeptický až negativní postoj k dalšímu rozšiřování. Nutno dodat, že téma přijetí nových členských států do Unie hrálo velkou roli během obou rakouských předsednictví. Dalším aspektem, který musí být brán v potaz, je také zkušenost s uvalením sankcí čtrnácti států Evropské unie na Rakousko v souvislosti se vznikem kritizované vlády lidovců a svobodných v roce 2000. Pro postavení Vídně v evropském rámci je zásadní také role „věčné neutrality“, která byla dlouho hlavní překážkou pro zapojení Rakouska do evropských integračních uskupení. V neposlední řadě hraje v tomto rámci roli také historický odkaz císařského Rakouska, který se odráží v touze Rakušanů po dřívějším významu země.

Při hodnocení úspěšnosti předsednictví je také nutná znalost institucionálního postavení tohoto úřadu v rámci evropských integračních struktur. Z tohoto důvodu se předložená publikace v obecné rovině zabývá také institutem předsednictví, hodnotí jeho význam a vyjasňuje jeho základní pravomoci a funkce. Vedle problematiky hodnocení půlročního vedení Unie je zde upřena pozornost i na různé faktory ovlivňující předsednickou roli. Patří mezi ně omezující limity, role národních zájmů, výhody a nevýhody týkající se malých států a v neposlední řadě určité předpoklady nutné pro úspěšné zvládnutí předsednictví vyplývající z historie evropské integrace.

Zásadní otázkou celé práce se ukázal být výběr metodologického postupu při evaluaci předsednictví. V odborné literatuře jich lze nalézt hned několik, přičemž platí, že preference jistého posuzovacího kritéria může mít za následek poněkud odlišný výsledek hodnocení než při jiném metodologickém zaměření. Zvolené parametry hodnocení předsednictví v Radě EU musí rovněž vzít v potaz veškeré problematické body, které s výkonem funkce souvisí. Kromě toho je nutné zohlednit také výběr jednotlivých cílů hodnocení. Nejčastěji se mezi nimi vyskytuje docílení hlavních záměrů předsednictví, míra naplnění jeho základních funkcí, ale také zaměření se pouze na jednu oblast evropské agendy (např. rozšíření). Detailněji problematiku hodnocení předsednictví rozvádí subkapitola 3.2.2.

Vzhledem k vysokému počtu zasažených věcných témat se ukázal být nerealizovatelný záměr detailně hodnotit výsledky rakouského předsednictví v jednotlivých evropských politikách. Nejvíce průkazným se jevil postup kombinující prvky kvalitativního charakteru, které jsou uplatněny ve čtvrté a páté kapitole. Jejich hlavním záměrem je posoudit úspěšnost daného rakouského předsednictví v Radě EU. Po analýze jeho výchozího rámce, přípravné fáze, pracovního programu a hlavních událostí během půlročního vedení Rady EU následuje hodnotící část. Základními elementy hodnocení přitom je v první řadě deduktivní ověření oprávněnosti vybraných kritických bodů, které jsou v největší míře spojovány s rakouským předsednictvím, a v druhé míra naplnění základních funkcí předsednictví vyplývajících z institucionálního rámce EU. Veškeré tyto poznatky jsou poté zahrnuty do celkového hodnocení rakouského předsednictví ve stanoveném roce. Na tomto místě je nutné upozornit na jediný zásadní rozdíl mezi oběma rakouskými vystoupeními v čele EU. Pro druhou polovinu roku 1998 je charakteristická absence závažných nečekaných událostí. O osm let později je tomu jinak. Doplnkem obou hodnotících kapitol je také posouzení vlivu předsednické role na Rakousko. Na čtvrtou a pátou kapitolu je tak možno pohlížet v optice srovnávací analýzy, kdy lze porovnat jednotlivé položky hodnocení. Právě tento postup je obsahem závěru celé práce.

V zahraniční a české odborné literatuře se vyskytuje dvojí přístup k výzkumu předsednictví: a) hodnocení,¹ b) teoretické bádání.² První skupina politologů evaluuje jednotlivá předsednictví podle určitých kritérií, která se někdy liší. Zatímco ta druhá se intenzivně zabývá teoretickým výzkumem institutu předsednictví, jeho reálné moci a významu. Pro posouzení teoretické role předsednictví se jeví jako zásadní především práce politologů Geoffreyho Edwardse ve spolupráci s Helen Wallaceovou,³ Olgy Niemiové⁴ a Jonase Tallberga.⁵ Znamenitě je doplňují zejména odborné studie autorů Adriaana Schouta,⁶ Martina Westlakea⁷ a Rüdigeru Wurzela.⁸

1 Helmut Lang, *Die österreichische EU-Ratspräsidentschaft 1998: Die Präsidentschaft als Instrument der Integration* (Frankfurt am Main: Peter Lang, 2002); Johannes Pollak, „Zwischen Management und Vision: Die österreichische Ratspräsidentschaft“, *Politix. Zeitschrift des Instituts für Politikwissenschaft an der Universität Wien*, č. 21 (2006): 8–10; Johannes Pollak a Sonja Puntcher-Riekman, „The Austrian Presidency: Pragmatic Management“, *Journal of Common Market Studies*, č. 45 (2007): 7–16; Paul Luif, „The Austrian EU Presidency: A Midterm Report“, Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies, 2006, <http://www.sieps.se/sites/default/files/82-20061op.pdf> (staženo 20. října 2007); Michal Kořan, „Mezi předsednictvím EU a volbami: letní rakouské přemítání“, *Mezinárodní politika* 30, č. 9 (2006): 21–23; Simon Gruber, Kai-Olaf Lang a Andreas Maurer, „Aufräumarbeiten und neue Impulse für Europa. Die Ratspräsidentschaft Österreichs“, *SWP Aktuell*, č. 2 (Januar 2006), http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=2711 (staženo 13. listopadu 2007).

2 Martin Westlake, „Why Presidencies Still Matter?“, *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 36, č. 2 (2007): 157–165; Adriaan Schout, „The Presidency as Juggler. Managing Conflicting Expectations“, *EIPASCOPE*, č. 2 (1998), http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/scop98_2_1.pdf (staženo 13. listopadu 2007); Geoffrey Edwards a Helen Wallace, *Die Präsidentschaft im Ministerrat. Eine zentrale Rolle im Entscheidungsprozess von EG und EPZ* (Bonn: Europa Union Verlag, 1978); Olga I. Niemi, *Perspektiven der Ratspräsidentschaft in einer erweiterten Europäischen Union* (Wien: Peter Lang, 2005); Andreas Maurer, „Die Zukunft der Präsidentschaft im Ratssystem der Europäischen Union“, *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 36, č. 2 (2007): 139–156; Petr Kaniok, „Předsednictví Rady Evropské unie. Billboard pro evropskou integraci?“, *Mezinárodní vztahy* 43, č. 2 (2008): 25–38; Jonas Tallberg, *Leadership and Negotiation in the European Union* (Cambridge: Cambridge University Press, 2006); Rüdiger K. W. Wurzel, „The EU Presidency: Honest broker or driving seat? An Anglo-German comparison in the environmental policy field“, London: Anglo-German Foundation for the Study of Industrial Society, October 2004, http://www.agf.org.uk/cms/upload/pdfs/R/2004_R1258_e_eu_presidency.pdf (staženo 12. listopadu 2007); Daniela Kietz et al., eds., „Handlungsspielräume einer EU-Ratspräsidentschaft. Eine Funktionsanalyse des deutschen Vorsitzes im ersten Halbjahr 2007“, *SWP Studie*, č. 9 (2007), http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=4315 (staženo 14. října 2007).

3 Edwards a Wallace, *Die Präsidentschaft*.

4 Niemi, *Perspektiven*.

5 Tallberg, *Leadership*.

6 Schout, „The Presidency“.

7 Westlake, „Why Presidencies“.

8 Wurzel, „The EU Presidency“.

Analýzou institucí Evropské unie se kromě zahraničních zabývají ve velké míře také čeští experti na evropské právo jako např. Veronika Outlá, Petr Pajas, Markéta Pitrová, Petr Kaniok, Naděžda Šišková a Václav Stehlík.⁹ Při posuzování postavení Rakouska v evropském rámci nelze vynechat hlavně díla rakouských politologů Michaela Gehlera, Güntera Bischofa, Antona Pelinky, Otmara Hölla, Helmuta Kramera a Paula Luifa.¹⁰ Ucelený, obsáhlý a velmi kvalitní pohled na vývoj rakouské zahraniční politiky podává innsbrucký historik Michael Gehler.¹¹

Co se týká odborného zhodnocení prvního rakouského předsednictví v roce 1998, je nutné vyzdvihnout zejména knihy Helmuta Langa¹² a rakouského diplomata Alexandra Schallenberg.¹³ Obě publikace detailně analyzují veškeré úrovně předsednictví. Zsvěčené svědectví o prvním rakouském předsednictví podal na základě působení v Bruselu, kde pobýval jako zpravodaj od roku 1995, Rakušan Michael Jungwirth.¹⁴ Kvalitní evaluační studie k roku 1998 napsali zejména politologové Margaretha Kopeinigová, Claus Giering, Sonja Puntsherová-Riekmannová, Michael Huelshoff, Harald Christian Scheu a Eva Danová.¹⁵

9 Veronika Outlá et al., eds., *Právo Evropské unie* (Plzeň: Aleš Čeněk, 2008); Petr Pajas a Tony Rossiter, *O Evropské unii* (Praha: Phare, 2000); Markéta Pitrová a Petr Kaniok, „Institut předsednictví Evropské unie – principy, problémy a reforma“, *Mezinárodní vztahy* 40, č. 3 (2005): 5–23; Naděžda Šišková a Václav Stehlík, *Evropské právo 1. Ústavní základy Evropské unie* (Praha: Linde Praha, 2007).

10 Günter Bischof et al., eds., *Austrian Foreign Policy in Historical Kontext* (New Brunswick, New Jersey: Transaction Publisher, 2006); Otmar Höll, „Außen- und Sicherheitspolitik“, in *Europäisierung der österreichischen Politik. Die Konsequenz der EU-Mitgliedschaft*, ed. Heinrich Neisser a Sonja Puntsher-Riekmann (Wien: WUV-Univ.-Verl., 2002), 369–395; Helmut Kramer, „Strukturentwicklung der Außenpolitik (1945–2005)“, in *Politik in Österreich: Das Handbuch*, ed. Herbert Dachs et al. (Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 2006), 807–837; Paul Luif et al., eds., *Österreich, Schweden, Finnland. Zehn Jahre Mitgliedschaft in der Europäischen Union* (Wien, Köln, Weimar: Böhlau Verlag, 2007).

11 Michael Gehler, *Österreichs Außenpolitik der Zweiten Republik. Von der alliierten Besatzung bis zum Europa des 21. Jahrhunderts*, Band 2 (Wien: Studien Verlag, 2005).

12 Lang, *Die österreichische EU-Ratspräsidentschaft*.

13 Alexander Schallenberg, *Die EU-Präsidentschaft Österreichs. Eine umfassende Analyse und Dokumentation des zweiten Halbjahres 1998* (Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 1999).

14 Michael Jungwirth, *Im Chefsessel Europas. Österreich als Ratspräsidentschaft der EU* (Graz, Wien, Köln: Verlag Studia, 1998).

15 Margaretha Kopeinig, „Erste österreichische EU-Präsidentschaft: ‚Zeit des Übergangs‘“, in *Österreichisches Jahrbuch für Internationale Politik 1998* (Wien: Wilhelm Braumüller Universitäts- Verlagsbuchhandlung GmbH, 1998), 62–79; Claus Giering, „Zwischenschritte für Europas Zukunft – die Bilanz der ersten EU-Ratspräsidentschaft“, in *Österreichisches Jahrbuch für Internationale Politik 1998* (Wien: Wilhelm Braumüller Universitäts- Verlagsbuchhandlung

Při analýze druhého rakouského předsednictví v roce 2006 nelze opomenout práci rakouského diplomata Gregora Woschnagga a dalších autorů,¹⁶ která vzhledem k aktivnímu nasazení autora během předsedání Unii poskytuje vedle odborného popisu různých témat evropské agendy také pohled do zákulisních jednání Rady. Kromě toho kniha obsahuje také řadu interview s předními evropskými politiky. Cenným zdrojem pro zhodnocení rakouské role v čele EU v roce 2006 jsou také hodnotící politologické studie Johannese Pollaka, Othmara Karase, Sonji Puntscherové-Riekmannové spolu s Isabellou Eiseltovou a Monikou Mokreovou, Elizabeth Fissbergerové-Tiché, Almuta Metz s Kristinou Notzovou a Simona Grubera spolu s Andreasem Maurerem a Kaiem Olafem Langem.¹⁷

Ačkoliv nebylo téma rakouského předsednictví v české literatuře doposud komplexněji zpracováno, lze v souvislosti s ním poukázat na přílohy českých odborných periodik *Mezinárodní vztahy* a *Mezinárodní politika*, kde se objevily závěrečné zprávy a pracovní, respektive operační programy jednotlivých předsednictví. Bez těchto a dalších primárních zdrojů se při psaní publikace takového charakteru nelze obejít, přičemž tyto dokumenty zpravidla představují jedinečný pramen detailních informací o změnách v evropských politikách dosažených během půlroku předsednictví. Uveďme zde jako příklad také zahraničněpolitické dokumenty rakouského Ministerstva zahraničních věcí (např. *Außenpolitischer Bericht*), vydávané každoročně. V této souvislosti je ovšem důležité upozornit na opatrnost při zohledňování těchto zdrojů. Jelikož uvedené

GmbH, 1998), 1–24; Sonja Puntscher-Riekmann, „Management gegen Vision?“, *Die Union. Vierteljahreszeitschrift*, č. 2 (1998): 31–42; Michael G. Huelshoff, „Austria as European Council President: A Comparative Analysis“, in *Österreich in der Europäischen Union. Bilanz seiner Mitgliedschaft*, ed. Michael Gehler et al. (Wien, Köln, Weimar: Böhlau Verlag, 2003), 67–83; Harald Ch. Scheu a Eva Danová, „Rakouské předsednictví v Radě EU“, *Mezinárodní politika* 23, č. 3 (1999): 17–18.

¹⁶ Gregor Woschnagg, Werner Mück a Alfred Payrleitner, *Hinter den Kulissen der EU. Österreichs EU-Vorsitz und die Zukunft Europas* (Wien: Styria Verlag, 2007).

¹⁷ Pollak, „Zwischen Management“; Othmar Karas, „Die österreichische Ratspräsidentschaft der EU 2006. Von der Reflexion zur Aktion“, in *Österreichisches Jahrbuch für Politik 2006* (Wien: Verlag für Geschichte und Politik, 2007), 515–532; Sonja Puntscher-Riekmann, Isabella Eiselt a Monika Mokre, „Ein ehrlicher Makler in schwierigen Zeiten. Die österreichische Präsidentschaft der Europäischen Union“, *Notre Europe*, č. 44 (2005), <http://www.notre-europe.eu/fileadmin/IMG/pdf/Etud46-de.pdf> (staženo 12. prosince 2007); Elisabeth Tichy- Fissberger, „Die österreichische EU-Ratspräsidentschaft im Überblick“, *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 36, č. 2 (2007): 167–184; Almut Metz a Kristina Notz, „So klingt Europa. Eine Bilanz des österreichischen EU-Vorsitzes im ersten Halbjahr 2006“, *CAP Analyse*, č. 3 (August 2006), <http://www.unizar.es/euroconstitucion/library/working%20papers/Metz%202006.pdf> (staženo 5. 12. 2007); Gruber, Lang a Maurer, „Aufräumarbeiten“.

primární dokumenty vydávají přímí aktéři předsednictví, nelze jim odepřít jistou dávku zájmu o pozitivní náhled na úřadování Rakouska v čele EU. To platí také o pracích diplomatů z Ministerstva zahraničních věcí Alexandra Schallenbergera a Gregora Woschnagga.

Kvalitativní výzkum publikace obohacuje forma expertního interview, které se zaměřuje na přímé účastníky předsednictví: tzv. insidersy, tedy na státní zaměstnance ministerstev, kteří disponují interními informacemi. Doplňují tak svým osobním pohledem odborné hodnocení úspěšnosti a slabých stránek předsednictví. V případě této práce se jednalo výhradně o diplomaty z rakouského Ministerstva zahraničních věcí. Interview bylo provedeno s rakouským velvyslancem Rakouska při EU v období 1997–2001 Michaelem Schwarzingerem a s evropským korespondentem Andreasem Rieckenem. Dotazník shodného formátu, jako tomu bylo u uvedených interview, vyplnili elektronicky Karl Prummer z referátu pro Evropskou bezpečnostní politiku, další rakouský diplomat, který si nepřál být jmenován, a skupina expertů z oddělení pro evropské záležitosti. Tento a Prummerův dotazník je součástí publikace.¹⁸

Kromě uvedeného je nutné vysvětlit dva pravděpodobně zavádějící termíny. Rada EU, pro jejíž označení se používá také jednoslovný výraz „Rada“ nebo „Rada ministrů“, je centrálním hybatelem předsednické role. Vedle ní se v souvislosti s řízením Unie užívá také termínu Evropská rada, tzn. vrcholné zasedání hlav států a předsedů vlád. Dalším podobným odborným výrazem, který je potřeba důrazně oddělit, je Rada Evropy. Tato instituce nesouvisí s projektem EU. Poněkud nejasné může být také označení „předsedající země“, „předsednická úloha“ apod. Proto je nutné uvést, že pro účely této práce se tento termín vztahuje pouze na předsednictví v Radě Evropské unie.

¹⁸ Je nutné zdůraznit, že v případě realizovaných interview a vyplněných dotazníků se jedná o soukromé vyjádření přímých účastníků rakouského předsednictví v Radě EU, nikoliv o oficiální stanovisko Ministerstva zahraničních věcí Rakouské republiky.