

Kde může české předsednictví prosazovat ukrajinskou agendu

prof. JUDr. PhDr. Ivo Šlosarčík, LL.M. Ph.D.

Shrnutí

Rotující předsednictví Rady EU ve druhé polovině roku 2022 přinese České republice nejen formální práva a povinnosti, ale poskytne jí rovněž prostor pro formování politiky Evropské unie vůči Ukrajině. Tohoto cíle může Česká republika dosáhnout zejména kombinací aktualizace formálního programu českého předsednictví a politickým vedením atypických formátů diplomatického vyjednávání napojeného na evropskou integraci.

Doporučení

- Česká republika by měla formálně upravit program předsednictví tak, aby odrazil novou politickou, bezpečnostní a ekonomickou situaci po 24. únoru 2022.
- Česká republika by měla využít svého předsednictví rovněž jako politické platformy pro řízení atypických formátů vyjednávání o ukrajinské agendě.
- Česká republika by měla o svých předsednických záměrech v ukrajinské agendě intenzivně komunikovat zejména s vysokým představitelem EU pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku (s cílem předejít kolizím mezi odlišnými formacemi Rady řízenými předsednictvím nebo vysokým představitelem) a vybranými visegrádskými a pobaltskými státy (s cílem otupit potenciální „žárliivost“ při politickém řízení ukrajinské agendy).
- Česká republika by měla vyjasnit svou domácí koordinaci předsednictví týkající se ukrajinské agendy a přiměřeně posílit své stálé zastoupení v Bruselu.

České předsednictví v rozhodovacím procesu Evropské unie

Následující text má ambici zmapovat možnosti, které rotující předsednictví Rady EU přinese České republice pro prosazování ukrajinské agendy v unijních institucích, na hybridních diplomatických platformách navázaných na evropskou integraci, stejně jako výzvy představované ukrajinskou krizí pro vnitrostátní koordinaci unijních záležitostí v České republice.

Česká republika se v červenci 2022 podruhé ujme předsednictví Rady EU, které přináší nejen formální práva a povinnosti v řízení této klíčové unijní instituce, ale rovněž to zvyšuje obecná očekávání kladená na aktivitu předsednického státu při formování chování Evropské unie. Tato očekávání zahrnují i reakci na neočekávané události (někdy označované jako „černé labutě“) nezahrnuté v původních plánech předsednického státu. To si ostatně české předsednictví vyzkoušelo již v roce 2009, kdy muselo koordinovat unijní reakci na souběžné přerušení dodávek ruského plynu přes Ukrajinu a na vojenskou eskalaci konfliktu v Gaze. Pro druhé české předsednictví bude hrát obdobnou roli ruský útok na Ukrajinu s potenciálem zásadně přeskupit priority a program unijních aktivit naplánovaných na druhou polovinu roku 2022. Následující analýza se pokusí zmapovat možná fóra, která může české předsednictví využít pro jednání o (široce chápané) ukrajinské agendě, a to zejména s důrazem na méně obvyklé vyjednávací formáty, které má předsednická země k dispozici.

Ukrajinská agenda se bude pochopitelně objevovat na programu devíti¹ formací ministeriád (zasedání Rady na ministerské úrovni), kterým bude ČR standardně předsedat. Vzhledem k časovému cyklu rozhodování v Radě bude klíčové už efektivní začlenění ukrajinské agendy do programu přípravných orgánů Rady (COREPER, výbory Rady, pracovní skupiny Rady), kterým bude Česká republika rovněž předsedat. Automaticky bude české předsednictví také disponovat privilegovanou pozicí při komunikaci mezi Radou a Evropským parlamentem, stejně jako v procesu tzv. triologu (Rada + Evropský parlament + Evropská komise) při sladování institucionálních pozic při přijímání unijní legislativy.

Podstatná část ukrajinské agendy bude nicméně spadat pod Radu pro zahraniční věci (složenou z ministrů zahraničí unijních zemí) disponující v post-lisabonské EU stálým předsedou. V Radě pro zahraniční věci nicméně může rotující předsednictví stálého předsedu v mnoha případech zastoupit.² Ve vztahu k Ukrajině přitom není nerealistické očekávat, že Josep Borrell (vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku a stálý předseda Rady pro zahraniční věci) bude ochoten poskytnout českému předsednictví relativně velký prostor. Ještě větší volnost disponuje rotující předsednictví při organizaci tradičně svolávaného neformálního zasedání Rady pro zahraniční věci (tzv. Gymnich), jehož formát se přitom pro jednání o strategických otázkách řešení ukrajinské krize velmi hodí.

České předsednictví se rovněž může snažit přesouvat co největší segment ukrajinské agendy z jednání Rady pro zahraniční věci do zbylých ministeriád (a jejich přípravných

¹ V praxi je počet formací Rady ještě vyšší, protože na formálně stejné Radě může být stát zastupován v závislosti na projednávané agendě různými domácími ministry (např. na Radě pro spravedlnost a vnitřní věci ministrem spravedlnosti nebo ministrem vnitra).

² Typicky v případě, kdy se zasedání Rady pro zahraniční věci má zabývat otázkami společné obchodní politiky, ale podle čl. 2 odst. 5 Jednacího řádu Rady to lze i jindy.

orgánů), kterým bude předsedat. Zejména důležitá zde bude Rada pro všeobecné záležitosti rozhodující o otázkách ústavně-institucionálního charakteru, která rovněž připravuje agendu pro Evropskou radu (ta má stálého předsedu). Zde stojí za připomenutí, že právě v Radě pro všeobecné záležitosti se formálně rozhoduje o (ne)udělení statutu kandidátské země předtím, než je celá záležitost potvrzena na půdě Evropské rady.³

Předsednictví mimo hlavní instituce: hybridní formáty vyjednávání

Velký prostor pro kreativitu i improvizaci pak poskytují českému předsednictví hybridní formáty vyjednávání začleňující prvky obecné diplomacie podle mezinárodního práva, které využívají Evropskou unii zejména jako praktickou platformu pro politickou komunikaci. Ve vztahu k ukrajinské agendě mohou tyto formáty zahrnout všechny nebo jen část unijních zemí, stejně jako mohou zapojit ukrajinskou reprezentaci a/nebo zástupce jiných neunijních zemí (nabízí se Spojené království nebo Turecko). Tento hybridní formát může využít např. dárcovská konference pro Ukrajinu, konference o střednědobé zbrojní podpoře Ukrajiny, jednání o odpovědnosti Ruské federace a jejich politiků za porušování mezinárodního práva během invaze, nebo vzájemné diplomatické návštěvy se silnou symbolikou. Z perspektivy českého předsednictví však bude ve druhé polovině roku 2022 nevýhodou těchto hybridních formátů skutečnost, že Česká republika coby předsednický stát nebude schopna zabránit, aby jej využívaly i ostatní státy (podobně jako by francouzské předsednictví např. nebylo schopno zabránit březnové návštěvě polského, českého a slovinského premiéra v Kyjevě).⁴

Unijní procesní předpisy poskytují dostatečnou flexibilitu pro modifikaci již existujícího (obsahového i časového) programu českého předsednictví. Se změnou programu nicméně musí souhlasit většina zbylých unijních států, což od českého předsednictví vyžaduje schopnost svým partnerům v Radě význam a logiku modifikaci programu předsednictví dostatečně jasně komunikovat. U hybridních formátů jednání pak bude záležet zejména na obecných diplomatických schopnostech českého státu zformovat příslušnou skupinu států a otupit i případné aspirace jiných unijních států (např. Polska) vyjednávání ve flexibilních formátech dominovat, čímž se otevírá prostor pro aktivitu českých ambasad v příslušných zemích.

Domácí agenda: koordinace a kapacity

Pro efektivitu využívání předsednictví jako platformy pro jednání by se měla rovněž vyjasnit česká institucionální koordinace předsednických aktivit týkajících se Ukrajiny. V současnosti je český koordinační mechanismus rozložen mezi premiéra, ministra pro evropské záležitosti a ministra zahraničních věcí, to vše doplněno funkcí zvláštního šerpy pro unijní a bezpečnostní otázky, který je současně napojen na premiéra (jako zvláštní poradce) i na ministra pro evropské záležitosti (jako jeho politický náměstek). Organizační a expertní podporu zde poskytuje zejména zvláštní

³ Např. v roce 2014 o udělení statusu kandidátské země Albánii nejdříve rozhodla Rada pro všeobecné záležitosti (24. 6. 2014) a až poté „potvrdila závěry Rady“ Evropská rada (26.-27. 6. 2014).

⁴ Jen velmi vágní argument proti hybridním formátům diplomatického jednání by mohl poskytnout princip loajální spolupráce v EU, podle kterého „členské státy usnadňují Unii plnění jejich úkolů a zdrží se všech opatření, jež by mohla ohrozit dosažení cílů Unie“ (čl. 4 odst. 3 SEU).

struktura (sekce pro evropské záležitosti) působící uvnitř Úřadu vlády, ale specifickou expertízou zde disponují rovněž např. ministerstvo zahraničních věcí nebo ministerstvo obrany. Většina formálních rozhodnutí pro jednání na půdě Rady i jejich přípravných orgánů je přijímána Výborem pro EU (složeným převážně z ministrů a jejich náměstků), který ale nemusí pokrývat atypické formáty jednání politicky propojené s předsednictvím.

Pro účely českého předsednictví by bylo záhodno vyjasnit, zda se pro koordinaci ukrajinské agendy zformují specifická koordinační pravidla pro zastupování českého státu ve standardních formacích Rady, v neformálních Radách i v ad hoc hybridních unijně-diplomatických formátech – a jak jejich případná modifikace bude vypadat, např. s ohledem na menší míru předvídatelnosti a „plánovatelnosti“ ukrajinské agendy ve srovnání s ostatními unijními politikami. Nové úkoly spojené s ukrajinskou agendou by se měly promítnout rovněž do práce Stálého zastoupení ČR v Bruselu, např. jeho personálním posílením.