

Vlády, koalice a předsednictví Rady EU*

PETR KANIOK**

Abstract: Governments, Coalitions and the EU Council Presidency

The article deals with the relationship between EU Council Presidency and governmental stability. After reviewing the character of governments assuming EU Council Presidency since the Treaty on European Union has been adopted, the article explores the possible impact of the EU Council Presidency on governmental stability and governmental duration. The article argues that the EU Council Presidency does not have to be executed by a majority government, and that the EU Council Presidency exerts a stabilizing effect.

Key words: EU Council Presidency, governmental stability, minority government, majority government

1. Úvod

Je otázkou, zda má text aspirující na označení vědecký polemizovat s žurnalisty a publicisty. V případě výzkumu předsednictví Rady EU ale mnohdy jinak začínat nelze, protože předsednictví představuje v mnoha směrech oblast, která je v masmediálním a politickém diskursu reflektována mnohem více než ve vědeckém světě. Příkladem je úvaha stojící před vznikem tohoto textu. V souvislosti s českým předsednictvím Rady EU se mezi českými publicisty a aktivními politiky objevovalo tvrzení, že pro úspěšný výkon předsednictví Rady EU musí v dané zemi fungovat stabilní vláda opírající se o jasnou parlamentní většinu.¹ Podle sdělovacích prostředků byla schopnost české vlády premiéra Mirka Topolánka zvládnout předsednictví Rady EU vzhledem k nejisté vnitropolitické situaci zpochybňována také zahraničními experty, poslanci Evropského parlamentu a analytiky. Například analýza² společnosti Newton Media z listopadu 2008 ukázala, že politická nestabilita v České republice byla v říjnu nejvíce frekventovaným³ mediálním argumentem pro neúspěch předsednictví (Mediainfo 2008). Koncem října 2008 se v této souvislosti dokonce v českých a evropských masových médiích objevily úvahy o tom, že nejlepší by bylo, kdyby vzhledem k nestabilitě české vlády předsednictví i po 1. 1. 2009 vykonávala Francie, případně kdyby si Česká republika vyměnila předsednictví se Švédskem.⁴

* Článek vznikl v rámci plnění výzkumného záměru Politické strany a reprezentace zájmů v soudobých demokraciích (kód MSM0021622407). Kromě dvojice anonymních recenzentů by autor rád poděkoval doc. PhDr. Vítu Hlouškovi, Ph.D., a Ing. Janu Ostřížkovi za poskytnutí cenné zpětné vazby.

** Autor působí jako odborný asistent na Katedře mezinárodních vztahů a evropských studií Fakulty sociálních studií Masarykovy univerzity, e-mail: kaniok@fss.muni.cz.

Předložený text je zaměřen na prověření vztahu mezi stabilitou vládní koalice, jejím složením a předsednictvím. Má předsednictví stabilizační vliv na vnitřní politickou situaci státu, který mandát drží? Nebo je předsednický element zcela marginálním faktorem, který na vztah mezi opozicí a vládou v dané zemi žádný vliv nemá? Jaká je pozice předsednických vlád? Může předsednictví vykonávat pouze většinová vláda? Či jsou předsednictví vykonávána také menšinovými kabinetem?

Text bude pracovat s dvojicí hypotéz. První se vztahuje ke stabilizačnímu efektu předsednictví: obsahem hypotézy je tvrzení, že předsednictví stabilizační efekt má a že před a během výkonu předsednictví nedochází ke změnám vládních sestav. Předsednictví Rady EU je politickou reprezentací dané země považováno za natolik prestižní úkol, že působí jako faktor, který stabilizuje domácí politickou scénu. Druhá hypotéza se vztahuje k charakteru vlád předsednických států: obsahem hypotézy je tvrzení, že předsednictví nemusí být vykonáváno většinovými kabinetem, a to právě pro svůj stabilizační potenciál. Jak je patrné, první a druhá hypotéza spolu souvisí. Zmíněná souvislost je založena na předpokladu, že stabilizační efekt předsednictví nenutí politické aktéry k vyhledávání nutně většinových koaličních vlád.

Studie je rozdělena do několika částí. První část stručně shrne dosavadní výzkum předsednictví, a to s důrazem na výzkum jeho vnitropolitické dimenze. Druhý úsek textu představí zvolenou metodologii. Následuje samotné prověření obou hypotéz a závěr, který shrne dosažené poznatky.

Před přechodem ke zkoumané problematice je nutno učinit několik poznámek. Vzhledem k šíři problematiky text nekomentuje obsáhlý výzkum, který se vztahuje k problematice vládnutí, stability vlád či k teorii koalic. Je patrné, že například stabilitu vlád ovlivňuje celá řada faktorů, které se v jednotlivých členských státech EU signifikantně liší. Michael Laver a Norman Schofield v této souvislosti uvádí charakter politického režimu dané země,⁵ její koaliční praxi⁶ či charakter vyjednávacího prostředí. Přítomnost těchto vlivných, v každém státě originálních a dlouhodobých determinantů ovšem neznamená, že by na stabilitu vlády musely mít vliv pouze vnitropolitické faktory. Článek ostatně neanalyzuje vliv předsednictví na stabilitu vlád konkrétních zemí, ale obecný vliv předsednictví na fenomén vládní stability.

Z prostorových důvodů nelze věnovat výraznější pozornost ani obsáhlému výzkumu, který se věnuje vztahu národní a evropské politiky v širším kontextu. Článek pracuje s vědomím, že předsednictví Rady EU (a potažmo celá evropská problematika) představuje pro aktéry národních politických systémů okrajový druh motivace ovlivňující jejich chování. Metaforickým použitím slov Karelheinz Reif a Hermanna Schmitta o evropských volbách jako o volbách druhého řádu (Reif a Schmitt 1980: 3) představuje evropská politika politiku druhého řádu.

Je zcela zjevné, že zjištěné závěry nemohou aspirovat na obecná vysvětlení vládní stability. Předložený článek si tuto ambici nečiní a je si vědom svých limitů. Výzkum vlivu předsednictví na stabilitu vládních sestav je tak brán spíše jako rozbor potenciálního příspěvku ke stabilitě vlád v daném období než jako analýza hlavního či rozhodujícího zdroje, jež ovlivňuje rozhodování politických stran ve vztahu k vládnutí.

2. Shrnutí dosavadního výzkumu předsednictví

Stejně jako není cílem článku shrnout výzkum teorie koalic či vládnutí, není ambicí textu ani komentování vědecké pozornosti, která dosud byla předsednictví věnována. Pro nutný přehled postačí konstatování, že problematika předsednictví Rady EU patří v poslední době k frekventovaným tématům politologického výzkumu. Po letech, kdy byla tato oblast evropské integrace vědecky opomíjena, nastala v 90. letech 20. století a v úvodu 21. století určitá konjunktura předsednického tématu.

Studie, jež byly předsednictví věnovány, lze s jistou dávkou zjednodušení rozdělit do dvou skupin. První kategorie odborných textů se věnuje především případovým studiím jednotlivých předsednictví (například Stubb 2000, Kerremans a Drieskens 2002, Elgström 2003, van Keulen 2004). V tomto typu textů je především shrnut průběh konkrétního mandátu a jsou zhodnoceny jeho případné úspěchy či neúspěchy. Druhá skupina prací pojednává především o teorii předsednictví, přičemž často tato teorie vychází z určité sumy případových studií (například Bengtsson 2003, Elgström 2003, Hayes-Renshaw a Wallace 2006, Quaglia a Moxon-Browne 2006, Schout a Vanhoonacker 2006). Klíčovým tématem těchto studií (teoretické přesahy či implikace nelze upřít ani textům, které se primárně zaměřují na popis a zhodnocení předsednického mandátu konkrétní země) jsou především funkce předsednictví či jeho teoretické problémy.

Poměrně překvapivé je, že malá pozornost dosud byla a je věnována vnitropolitickému rozměru předsednictví. Řada zmíněných studií a textů zmiňuje pouze důsledky předsednictví pro státní správu, a to spíše útržkovitě (například Hayes-Renshaw a Wallace 2006: 142), případně zmiňuje či hodnotí socializační potenciál předsednictví (například Hegeland a Johansson 2001, Luif 2006, Miles 2005: 201, Kaniok 2008a), případně komunikační možnosti, jež jsou s předsednictvím spjaty (Kaniok 2008b: 100–103). Studie, které by význam předsednictví pro vnitřní politiku komplexně popsaly a zhodnotily, nicméně neexistují. Důvodem může být skutečnost, že předsednictví je výzkumníky chápáno především jako zahraničněpolitický problém, nahlížený optikou přístupu „bottom-up“. Pro tento náhled je důležité hodnocení vlivu jednotlivých předsednictví na evropskou integraci, vnitropolitický kontext a význam jsou spíše podružné. Je přitom patrné, že předsednictví komplexitou svých úkolů představuje velkou zátěž pro daný národní stát, zvláště jedná-li se o stát střední či menší velikosti. Předpoklad, že příprava na předsednictví a jeho samotný výkon chování vnitropolitických aktérů ovlivňují, je proto zcela na místě. Volba „top-down“ přístupu, založeného na zohlednění vlivu předsednictví na politické aktéry, se tedy jeví jako logický směr výzkumu.

3. Metodologie a specifikace hypotéz

Jak již bylo uvedeno, studie pracuje s prověřením dvou hypotéz. První je zaměřena na potenciální stabilizační efekt předsednictví, druhá pak na charakter předsednických vlád. Před zahájením obou analýz je ovšem nutné obě linie výzkumu upřesnit.

Hypotéza, že předsednictví má stabilizační vliv a že před a během předsednictví nedochází k výměně vlády, bude testována pomocí srovnání délky fungování jednotlivých kabinetů.

Zaprvé, má-li být hypotéza potvrzena, nemělo by v žádné z analyzovaných zemí dojít v době půl roku před předsednictvím a během jeho výkonu k násilné obměně vládní elity. Násilnou výměnou se v obou obdobích myslí úspěšné vyslovení nedůvěry vlády či její demise způsobená libovolnou příčinou a znamenající výměnu kabinetu. Za přípustný element jsou naopak považovány národní volby konané v řádném termínu, jejichž výsledky mohou přinést změnu vládní sestavy. Rotační pořadí předsednictví totiž nebere na specifika národních politických systémů ohled, konání řádných parlamentních voleb v době, kterou analýza zohledňuje, tak je potřeba akceptovat jako součást přirozeného politického cyklu. Stabilizační efekt předsednictví bude prověřován také délkou úřadování předsednických vlád. Má-li být hypotéza prověřena ve smyslu přiznání stabilizačního vlivu předsednictví, lze předpokládat, že průměrná životnost kabinetů v době předsednictví bude delší než životnost vlád úřadujících mimo předsednictví. V této souvislosti budou předsednické kabinety zkoumány jak v relativní rovině (tj. ve vztahu k průměrné délce trvání vlády v konkrétní zemi), tak v absolutní rovině (tj. ve vztahu k průměrné délce trvání vlády v celé EU ve sledovaném období).

Zohlednění nejen samotného průběhu mandátu, ale také přípravného období v souvislosti se stabilizací předsednictví je záměrné. Předsednictví totiž nelze redukovat na samotný šestiměsíční mandát, předsedající země je výrazně zatížena také přípravou. Většina moderních předsednictví začíná přípravné práce cca jeden až dva roky před samotným mandátem, politicky palčivá se ovšem otázka předsednictví stává teprve zhruba půl roku před samotným zahájením.

Prověření druhé hypotézy, vztahující se k charakteru předsednických kabinetů, rovněž nevyžaduje nijak složitou metodu. Vlády jednotlivých předsednických zemí budou srovnány podle toho, zda se jednalo o většinové či menšinové kabinety.

Z časového hlediska analýza pokrývá všechna předsednictví konaná poté, co vstoupila v platnost Smlouva o EU. V souvislosti s proměnou ES na EU se změnilo také předsednictví, které získalo počátkem 90. let 20. století současnou komplexní podobu kombinující různé funkce (Hayes-Renshaw a Wallace 2006: 135). Počet cca 30 předsednictví navíc vytváří dostatečně početný vzorek pro prověření obou hypotéz, zjištěné závěry tedy lze považovat za reprezentativní. Doba od roku 1993 pak je brána jako relevantní také pro srovnání doby trvání předsednických a nepředsednických vlád. Do srovnání jsou zahrnuty také kabinety, jejichž existence do roku 1993 zasáhla či jej zpětně přesahovala. Naopak, kalkulovat nelze s dosud úřadujícími vládami, byť se v mnoha případech jedná o stabilní a dlouhou dobu vládnoucí kabinety. Délku jejich trvání totiž nelze identifikovat, zafixováním jejich existence například k závěru roku 2008 by došlo ke zkreslení dat.⁷

4. Analýza předsednických kabinetů

Tabulka 1, která sumarizuje zkoumaná předsednictví, ilustruje, že s výjimkou Slovinska, které jako první z nových členských států⁸ předsedalo Radě EU, budou předmětem analýzy pouze země EU-15. Postupné rozšiřování EU nemělo příliš velký dopad na počet vykonaných předsednictví. Pouze Francie a Německo předsedaly v letech 1993–2008 Radě třikrát, zatímco Slovinsko a Švédsko jen jednou. Zbylé „staré“ členské státy shodně vykonaly předsednictví dvakrát.

Tabulka 1: Přehled zkoumaných předsednictví

Země	Období	Země	Období
Dánsko	1/1993 – 6/1993	Švédsko	1/2001 – 6/2001
Belgie	7/1993 – 12/1993	Belgie	7/2001 – 12/2001
Řecko	1/1994 – 6/1994	Španělsko	1/2002 – 6/2002
Německo	7/1994 – 12/1994	Dánsko	7/2002 – 12/2002
Francie	1/1995 – 6/1995	Řecko	1/2003 – 6/2003
Španělsko	7/1995 – 12/1995	Itálie	7/2003 – 12/2003
Itálie	1/1996 – 6/1996	Irsko	1/2004 – 6/2004
Irsko	7/1996 – 12/1996	Nizozemí	7/2004 – 12/2004
Nizozemí	1/1997 – 6/1997	Lucembursko	1/2005 – 6/2005
Lucembursko	7/1997 – 12/1997	Velká Británie	7/2005 – 12/2005
Velká Británie	1/1998 – 6/1998	Rakousko	1/2006 – 6/2006
Rakousko	7/1998 – 12/1998	Finsko	7/2006 – 12/2006
Německo	1/1999 – 6/1999	Německo	1/2007 – 6/2007
Finsko	7/1999 – 12/1999	Portugalsko	7/2007 – 12/2007
Portugalsko	1/2000 – 6/2000	Slovinsko	1/2008 – 6/2008
Francie	7/2000 – 12/2000	Francie	7/2008 – 12/2008

Zdroj: <http://www.ena.lu>

V případě Dánska se v plné míře potvrdila druhá hypotéza, protože obě předsednictví vedly menšinové vlády. Naopak v případě roku 1993 se nepotvrdil stabilizační efekt předsednictví. Volby před předsednictvím v roce 1993 se konaly v roce 1990, na jejich základě vznikla menšinová vláda Poula Schlüttera, složená z Konzervativní lidové strany (KF) a liberálů (V). V dánském parlamentu disponovala pouhými 59 ze 179 mandátů, v lednu 1993, tedy během předsednictví byla vystřídána administrativou Poula Nyrupa Rasmussena z nejsilnější sociálnědemokratické strany (SD). Jím vedená koalice byla rovněž menšinová, sestava sociálních demokratů, centristů (CD), Radikálních liberálů (RV) a křesťanských demokratů (KD) měla oporu v 89 ze 179 poslanců. V případě druhého dánského předsednictví v roce 2002 vládla menšinová koalice KF a V, která disponovala 72 křesly ze 179. Kabinet Anderse Føgha Rasmussena byl u moci od voleb v listopadu 2001, kdy vystřídal koaliční vládu SD a V.

V případě belgických předsednictví se jednalo o mandáty realizované koaličními většinovými vládami. V roce 1993 tvořili na základě výsledků voleb z roku 1991 koalici Křesťansko socialistická lidová strana (CVP), frankofonní socialisté (PS), vlámské socialisté (SP) a Křesťansko socialistická strana (PSC).⁹ Vláda premiéra Jeana Luca Deahena se opírala o podporu 120 poslanců z 212. Po volbách v roce 1999 vznikla koalice složená z Vlámských liberálů a demokratů (VLD), Reformního hnutí (MR), PS, Alternativní socialistické strany (SPA) a dvou environmentálních stran,¹⁰ která měla ve stopadesátičlenném parlamentu podporu 109 poslanců.

V případě obou řeckých předsednictví stála v čele země socialistická vláda (PASOK), která byla jak v roce 1994, tak v roce 2003 většinová. V řeckém případě lze konstatovat, že

hypotézy se potvrdily, lépe řečeno, vzhledem k většinovému charakteru řecké vlády pozbyla druhá hypotéza význam a byla nezkoumatelná.

Spolková republika Německo je jedním ze dvou států, u nichž jsou analyzována tři předsednictví. Ve všech případech však německá předsednictví probíhala pod vedením většinových a stabilních vlád. Střídali se pouze koaliční aktéři: v roce 1994, kdy se volby konaly během předsednictví,¹¹ vládu tvořila sestava křesťanských demokratů (CDU/CSU) a Svobodných demokratů (FDP), druhé předsednictví proběhlo pod vedením sociálních demokratů (SPD) a Zelených a zatím poslední německý mandát v roce 2007 řídila vláda velké koalice CDU/CSU/SPD. Také v německém případě tedy nedošlo během přípravného období a během předsednictví ke změně vlády, v případě předsednictví z roku 1994 volby nepřinesly alternaci, ale potvrdily úřadující administrativu. Potvrdila se tak první hypotéza, druhá nebyla vzhledem k většinovému rázu vlád zkoumatelná.

Druhou zemí, která ve sledovaném období předsedala Radě EU více než dvakrát, byla Francie. V případě Francie došlo k výměně kabinetu v roce 1995, kdy po prezidentských volbách odstoupila vláda Édouarda Balladura a byla nahrazena kabinetem Alaina Juppého. Ten ovšem vznikl na základě stejného stranického půdorysu jako předchozí vláda, příčinou demise byla Balladurova neúspěšná kandidatura v prezidentských volbách proti Jacquesi Chirackovi.¹² Všechny čtyři předsednické kabinety byly stejně jako v německém případě většinové a měly různé složení. Obě vlády prvního předsednictví z roku 1995 byly sestaveny koalicí pravicových stran Sdružení pro republiku (RPR) a Unie pro francouzskou demokracii (UDF). Druhý mandát v roce 2000 vedla koalice Socialistická strana (PS) a několik menších levicových stran. Dosud poslední předsednictví v roce 2008 řídila administrativu Unie pro lidové hnutí (UMP), vzniklá na základě RPR a UDF. Právě pro specifické postavení prezidenta, který ve francouzském případě ční nad vládou, je možno konstatovat, že i přes rezignaci vlády v průběhu prvního předsednictví se hypotéza číslo jedna potvrdila. Demisi totiž spíše než kabinet podal premiér, nová vláda neměla jiné složení než předchozí. Lze se domnívat, že kdyby Balladur rezignoval na prezidentské ambice, zůstal by v čele kabinetu také po zahájení prezidentského mandátu Jacquese Chiracka.

Obě španělská předsednictví vykonávala jednobarevná administrativa. V případě roku 1995 se jednalo o menšinovou vládu socialistů (PSOE), naopak předsednictví v roce 2002 realizovala většinová vláda lidovců (PP). Oba kabinety byly stabilní, čímž potvrdily první hypotézu. Fungování socialistické menšinové administrativy při předsednictví v roce 1995 potvrdilo tezi o tom, že předsednictví může úspěšně vykonávat minoritní kabinet.

V Itálii došlo v případě prvního předsednictví z první poloviny roku 1996 k výměně administrativy. Mandát zahájil úřednický kabinet Lamberta Diniho,¹³ který byl u moci od ledna 1995 do května 1996. V dubnu 1996 se ovšem v zemi konaly volby, v nichž zvítězila koalice levicových stran Olivovník, která získala 285 z 630 křesel a vytvořila menšinovou vládu premiéra Romana Prodiho. Druhé analyzované předsednictví proběhlo pod vedením Silvia Berlusconiho a jeho pravicové vlády, kterou vytvořil blok Dům svobody. Itálie tak částečně vyvrátila první hypotézu, naopak potvrdila druhou. První italské předsednictví totiž vykonávaly menšinové kabinety.

V obou portugalských případech předsedaly Radě EU socialistické vlády. Ve volbách v roce 1999 získali portugalské socialisty přesně 50% křesel v parlamentu, a museli tak spoléhat na podporu dalších stran, v roce 2005 již ovšem získali většinu, a předsednictví v roce 2007

se proto opíralo o jednobarevnou většinovou vládu. V portugalském případě se tak opět potvrdila hypotéza o schopnostech menšinových kabinetů předsednictví vykonávat, došlo rovněž k potvrzení hypotézy číslo jedna.

Irská předsednictví z roku 1996 vykonávala menšinová koaliční většinová vláda, složená ze stran Gine Gael, labouristů a Demokratické levice (DL). Kabinet Johna Brutona se opíral o podporu 82 ze 166 křesel v parlamentu. Volební období, započaté volbami v roce 1992, přitom zahájila koalice republikánů (Fianna Fáil) a labouristů, ke změně došlo po odchodu labouristů v prosinci 1994. Druhé předsednictví z roku 2004 vedla rovněž koaliční vláda, v tomto případě však republikánů a progresivních demokratů (PD), která se opírala o většinu 89 hlasů. Irsko tak potvrdilo hypotézu pracující s menšinovými vládami, potvrzena byla také první hypotéza. V případě předsednictví z roku 1996 totiž došlo k výměně administrativy přibližně rok a půl před jeho zahájením, část koaličních stran navíc působila také v předchozí vládě.

Obě nizozemská předsednictví vykonávaly koaliční kabinety. V případě roku 1997 šlo o tzv. purpurovou koalici labouristů (PvdA), liberálů (VVD) a Demokratů 66 (D66). Vláda se opírala o podporu 92 poslanců. Druhé nizozemské předsednictví realizovala pravostředová koalice premiéra Jana Petera Balkenendeho, kterou tvořili křesťanští demokraté (CDA), VVD a D66. Vláda se opírala o většinu 78 poslanců. Nizozemsko tak potvrdilo hypotézu číslo jedna, druhá hypotéza nebyla vzhledem k většinové povaze obou předsednických vlád zkoumatelná.

Lucemburská předsednictví v roce 1997 a 2005 vedl v obou případech premiér Jean Claude Juncker, jehož Křesťansko-socialistická lidová strana (CSV) byla jádrem koaličních většinových vlád. V roce 1997 byla partnerem CSV Demokratická strana (DP), v roce 2005 pak lucemburští sociální demokraté (LSAP). Oba lucemburské mandáty potvrdily první hypotézu, přičemž druhá potvrzena nebyla.

Stabilní a z hlediska administrativy identická byla také obě analyzovaná předsednictví Velké Británie. Jak v roce 1998, tak v roce 2005 byla u moci Labouristická strana, jejíž kabinet se opíral o jasné parlamentní většiny. Vzhledem k charakteru britského politického systému došlo k potvrzení první hypotézy, zatímco druhá nemohla být potvrzena. V případě britského politického systému totiž platí, že exekutiva nemůže vládnout, není-li opřena o parlamentní většinu.

Historicky premiérové rakouské předsednictví z druhé poloviny roku 1998 realizovala většinová velká koalice socialistů (SPÖ) a lidovců (ÖVP), v případě druhého předsednictví v roce 2006 většinový kabinet tvořila koalice ÖVP a Svobodných (FPÖ). Rakouské případy tak potvrdily první hypotézu, druhá nebyla zkoumatelná.

Obě finská předsednictví vykonávaly koaliční vlády. Odpovědnost za finské první předsednictví ve druhé polovině roku 1999 nesla vláda tzv. duhové koalice, kterou pod vedením Paavo Lipponena sestavili sociální demokraté (SDP), konzervativci (KOK), Levicový svaz (VAS), švédští lidovci (SFP) a Zelení (VIHR). Vláda měla jednoznačnou převahu v parlamentu, jedinou opoziční stranou zůstala Strana středu (KESK). V roce 2006 tvořily vládní sestavu SDP, KESK a SFP. Její parlamentní převaha již nebyla tak patrná, přesto ji lze označit za pohodlnou.

Dosud jediné švédské předsednictví z roku 2001 vykonávala jednobarevná menšinová vláda sociálních demokratů (SAP), která se v parlamentu spoléhala na podporu dvou menších

levicových stran.¹⁴ Došlo tak k potvrzení obou hypotéz, byť vzhledem k pozici SAP ve švédském stranickém systému je potvrzení teze o menšinovosti jejího kabinetu nutné brát s jistou rezervou. Naopak dosud jedině slovinské předsednictví z první poloviny roku 2008 realizovala většinová koaliční vláda Demokratické strany (SDS), Křesťansko-lidové strany (NSi), Lidové strany (SLS) a strany penzistů (DeSUS). Také v tomto případě došlo k potvrzení první hypotézy, druhá nebyla vzhledem k většinovému charakteru obou vlád zkoumatelná.

Tabulka 2: Předsednictví a charakter vlád

Země	Předsednictví 1 (počet a charakter vlády)	Předsednictví 2 (počet a charakter vlády)	Předsednictví 3 (počet a charakter vlády)
Dánsko	2 menšinové koaliční kabinet, změna během předsednictví	1 menšinová koaliční	–
Belgie	1 většinová koaliční	1 většinová koaliční	–
Řecko	1 většinová jednobarevná	1 většinová jednobarevná	–
Německo	2 většinové koaliční, volby během předsednictví potvrdily stávající koalici	1 většinová koaliční	1 většinová koaliční
Francie	2 většinové koaliční, změna během předsednictví na základě předchozí koaliční vlády	1 většinová koaliční	1 většinová koaliční
Španělsko	1 menšinová jednobarevná	1 většinová jednobarevná	–
Itálie	1 úřednická vláda, 1 menšinová koaliční, změna během předsednictví	1 většinová koaliční	–
Portugalsko	1 většinová jednobarevná	1 většinová jednobarevná	–
Irsko	1 menšinová koaliční	1 většinová koaliční	–
Nizozemí	1 většinová koaliční	1 většinová koaliční	–
Lucembursko	1 většinová koaliční	1 většinová koaliční	–
Velká Británie	1 většinová jednobarevná	1 většinová jednobarevná	–
Rakousko	1 většinová koaliční	1 většinová koaliční	–
Finsko	1 většinová koaliční	1 většinová koaliční	–
Švédsko	1 menšinová jednobarevná	–	–
Slovinsko	1 většinová koaliční	–	–

Zdroj: Autor na základě internetových portálů

Shrnou-li se poznatky o charakteru předsednických kabinetů do tabulky, lze identifikovat několik zajímavých údajů. Na počet 32 analyzovaných předsednictví vychází 35 kabinetů.¹⁵ S výjimkou tří případů, a to u dánského předsednictví z roku 1993, francouzského z roku 1995 a italského z roku 1996, nedošlo během předsednictví či ve vymezené přípravné fázi k výměně vlády. Francouzský případ je navíc potřeba označit za specifický, protože výměna vlády byla způsobena řádnými prezidentskými volbami a nový kabinet měl stejné stranické složení jako předchozí vláda. K výměně administrativy, splňující definovaná kritéria, tak došlo ve dvou případech, což představuje pouhých 6%.

Z hlediska charakteru předsednických vlád, které dokládá tabulka 2, převládají většinové koaliční kabinet (20 případů, 57,1%), následované většinovými jednobarevnými vládami

(7 případů, 20%). Pět předsednických kabinetů bylo menšinových koaličních (14,3%), dva menšinové jednobarevné (5,7%) a jeden úřednický menšinový (2,9%).

Porovnáme-li charaktery předsednických vlád s charaktery kabinetů, jež ve vymezené periodě ve zkoumaných státech vládly, zjistíme, že z celkového počtu 90 vlád jasně vyčnívají většinové koaliční kabinety (57 případů, 63,3%). Koaličních menšinových vlád fungovalo 11 (12,2%), jednobarevných většinových a jednobarevných menšinových shodně po 10 (11,1%). Dvě italské vlády byly úřednické (2,2%).

Zajímavý pohled nabízí srovnání délky trvání předsednických kabinetů s průměrnou dobou existence daných národních vlád ve zkoumaném období.¹⁶ Přehled zemí shrnuje tabulka 3.

Tabulka 3: Průměrná délka trvání kabinetů a délka trvání předsednických kabinetů¹⁷

Země	Průměrná délka ¹⁸	Mandát 1	Mandát 2	Mandát 3
Dánsko	883	Schlütter: 769 Nyrup Rasmussen: 610	Føgh Rasmussen: 1 179	–
Belgie	1 018	Dahaene: 1 170	Verhofstaad: 1 406	–
Řecko	1 273	Papandreou: 831	Simitis: 1 430	–
Německo	1 367	Kohl: 1 414	Kohl: 1 472	Merkelová: probíhá
Francie ¹⁹	920	Balladur: 780 Juppé: 747	Jospin: 1 798	Fillon: probíhá
Španělsko	1 373	Gonzáles: 1 158	Aznar: 1 494	–
Itálie	579	Dini: 486 Prodi: 887	Berslusconi: 1 412	–
Portugalsko	978	Guterres: 909	Socratés: probíhá	–
Irsko	1 129	Bruton: 924	Ahern: 1 883	–
Nizozemí	1 053	Kok: 1 442	Balkenende: 1 137	–
Lucembursko	851	Juncker: 1 105	Juncker: 1 820	–
Velká Británie	1 389	Major: 1 849	Blair: 1 428	–
Rakousko	936	Klima: 1 102	Schüssel: 1 413	–
Finsko	1 167	Lipponen: 1 464	Vanhanen: 1 396	–
Švédsko	1 103	Persson: 1 475	–	–
Slovensko	965	Janša: 1 449	–	–
EU ²⁰	1 014	–	–	–

Zdroj: Autor na základě internetových portálů

Z hlediska jednotlivých předsedajících států je patrné, že životnost vládních sestav se různí. Délka trvání kabinetů ve sledovaných státech osciluje od velmi proměnlivé Itálie až po konsolidované státy typu Německa či Velké Británie, v nichž vládní sestavy přetrvávají po celá volební období.

Předmětem analýzy délky trvání předsednických kabinetů bylo 32²¹ vlád. V relativní rovině, tj. ve vztahu k průměrné délce trvání vlády v jednotlivých státech, bylo 72% předsednických

kabinetů nad hranicí průměru obvyklého v dané zemi. Zjištěný údaj je ještě vyšší, vezme-li se v potaz objektivní skutečnost úmrtí řeckého premiéra Andrease Papandrea v případě prvního řeckého analyzovaného kabinetu a problematická změna premiéra v případě prvního francouzského mandátu. S přihlédnutím ke specifčnosti obou případů (a jejich vyřazením z množiny podprůměrně trvajících vlád) vystoupá procento nadprůměrně trvajících předsednických vlád na 78%. Zahrnuly-li by se do propočtu také současné stabilní a dlouhou dobu úřadující kabinetu Portugalska, Francie a Německa, byl by údaj o počtu nadprůměrně trvajících předsednických kabinetů 80%.

Velmi podobná čísla vykazuje také absolutní rovina, v níž je délka jednotlivých předsednických vlád srovnávána s průměrnou délkou trvání kabinetů v EU obecně. Oproti údajům vztaheným k jednotlivým zemím se pod celkový průměr EU dostala navíc pouze předsednická vláda Romana Prodiho. Procentuálním vyjádřením tak 69% předsednických vlád od roku 1993 vykázalo z hlediska délky existence nadprůměrnou hodnotu. Při zohlednění již zmíněných případů prvního řeckého a prvního francouzského předsednictví tato hodnota stoupá na 75%. Spekulativní projekci současných vlád ve Francii, Portugalsku a Německu do výpočtu pak procento nadprůměrných vládních sestav roste na hranici 77%. Srovná-li se průměrná délka trvání předsednické vlády v analyzovaných státech s průměrnou dobou existence libovolného kabinetu v daných státech v období, které bylo předmětem výzkumu, fungují předsednické kabinetu v průměru o 23 procentních bodů delší dobu.²²

5. Závěr

Cílem výzkumu, který byl předmětem předchozích řádek, bylo prošetřit vztah mezi předsednictvím a charakterem a délkou trvání vlády v předsednické zemi. Tento vztah byl vetknut do dua hypotéz: první předpokládala, že před a během předsednictví nedochází ke změně vlád a že kabinetu, které vykonávají předsednický úřad, mají delší životnost než vlády, které předsednictví neřídí. Druhá hypotéza pak předpokládala, že předsednická vláda nemusí nutně být založena na principu většiny, tedy že předsednictví mohou vykonávat také minoritní kabinetu.

Způsob prověřování obou hypotéz nebyl nijak sofistikovaný ve smyslu využití složitých vzorců či modelů. Analyzovaná matérie, pokrývající posledních 30 předsednictví, stejně jako poměrně prosté hypotézy tento postup nevyžadovaly. Poměrně jednoduché výpočty, spočívající v komparaci průměrné délky trvání vlád v jednotlivých zemích EU s předsednickými kabinetu a následném srovnání, vedly ve vztahu k hypotézám k následujícím závěrům:

- a) V souvislosti se stabilitou lze konstatovat, že předsednictví je faktor, který ji posiluje. V případě sledovaných mandátů došlo k výměně, která nebyla způsobena objektivními důvody (zejména řádné parlamentní volby), pouze u 6% vlád. Jak v relativním (ve vztahu k realitám dané země), tak v absolutním (ve vztahu k EU jako jednomu systému) měřítku pak předsednické kabinetu vykazaly delší dobu existence než kabinetu úřadující mimo předsednickou periodu.
- b) S ohledem na charakter předsednických vlád lze konstatovat, že jednoznačně převládají většinové kabinetu, a to jak koaliční, tak jednobarevné. Jejich počet dosáhl hranici téměř 78%, menšinových vlád (včetně specifické vlády Lamberta Diniho) bylo znatelně

méně. Menšinová vláda přitom nutně nemusela znamenat nižší stabilitu, protože právě po odchodu Diniho úřednického kabinetu vznikla v Itálii menšinová vláda Romana Prodiho. Srovnání charakteru předsednických vlád se všemi kabinety, jež v analyzovaných státech vládly, přineslo poznatek, že poměr většinových a menšinových vlád, stejně jako úřednických vlád, se v zásadě neliší.

Jak již bylo uvedeno v úvodu textu, předsednictví (potažmo celá evropská problematika) nepředstavuje rozhodující faktor, který by ovlivňoval stabilitu vládních koalic či vlád. Na druhou stranu, určitý vliv zjevně má, byť jen stěží lze tento vliv označit za rozhodující.

Vysvětlení posilujícího efektu, který má předsednictví na stabilitu, lze spatřovat zejména ve vnějším tlaku, který je předsednický stát a jeho politiky vyvíjen. Jeho první zdroj je skutečnost, že předsednictví lze jen stěží vnímat stranickou optikou a používat jako zbraň ve vnitropolitickém boji. Partneri v dalších členských státech a představitelé institucí EU chápou předsednictví především jako službu evropské integraci. Pro národní opoziční strany, působící v rámci politických skupin v Evropském parlamentu (EP) či politických stranách na evropské úrovni,²³ by bylo obtížné svým stranickým partnerům v ostatních členských státech EU vysvětlit, proč jejich aktivita směřovala k destabilizaci předsednické administrativy, přeneseně tedy rozvoje evropské integrace. Tento motiv je patrný zejména u politických skupin v EP a eurostran, jež se hlásí k prohlubování evropské integrace.²⁴

Kromě tlaku „bratrských a sesterských stran“ lze uklidnění vnitropolitických zbraní během předsednictví vysvětlit také tím, že předsednický neúspěch, jehož je změna kabinetu dobrým předpokladem, je vnímán jako neúspěch členské země (a nikoliv konkrétní vlády). Pachůť selhání je pak vztahována na celou politickou reprezentaci, revoltující opozici, která přebírá moc, pochopitelně nevyjímaje. Vizitka chaotických organizátorů, nepřipravených vyjednávačů a zmatečných iniciátorů, která při převzetí moci v půli předsednictví logicky může nastat, zjevně nemůže být pro novou vládu vhodným startem její existence.

Jelikož článek vznikl v době počínajícího českého předsednictví Rady EU (a diskuse o jeho souvislosti se stabilitou české vlády byly výchozím impulsem pro jeho vznik), nelze se na závěr ubránit lákadlu predikce vývoje v České republice. Vzhledem k závěrům, které text obsahuje, jí je konstatování, že přes veškeré konflikty, ať už v rámci vztahu mezi vládou a opozicí, či uvnitř vládní koalice, kabinet Mirka Topolánka dokončí předsednictví. Zdali se také dočká řádných parlamentních voleb v červnu 2010, je otázka jiná, překračující zadání tohoto textu.

Poznámky

1. Příkladem budiž Reuters 2008, ČTK 2009, ČTK 2008, ČTK 2009, Ovčáček 2008, Kubičko 2009 či Wieninternational 2008.
2. Citovaná analýza byla zaměřena na celostátní deníky Aha!, Blesk, Haló noviny, Hospodářské noviny, Lidové noviny, Mladá fronta Dnes, Právo, Šíp a vybrané týdeníky (Ekonom, Euro, Reflex, Respekt, Týden). Analýza pokrývala období od 1. do 31. 10. 2008.
3. Politická nestabilita jako příčina neúspěchu byla předmětem 15 % sledovaných příspěvků, 14 % získal velmi podobný argument zpochybňování kompetence české vlády/mandátu pro výkon předsednictví a tutéž hodnotu argument, že Česká republika dosud neratifikovala Lisabonskou smlouvu (Mediainfo 2008).

4. Tato úvaha má svůj původ ve článku rakouského deníku *Kurier Mach's* nochmal, Sarko ze dne 21. 10. 2008. Na politické rovině ji artikuloval například europoslanec za německou CDU/CSU Ingo Friedrich (iDNES 2008).
5. Laver a Schofield uvádí celkový počet politických stran, efektivní počet politických stran, přítomnost relevantních antisystémových stran či polarizaci politického prostoru (Laver a Schofield 1998: 147–150).
6. V této souvislosti oba autoři poukazují například na ideologickou kompatibilitu členů koalice či majoritu v parlamentu (Laver a Schofield 1998: 150–151).
7. Je například patrné, že dnešní německý kabinet kancléřky Merkelové, fungující na základě velké koalice, bude trvat až do konce volebního období. Totéž platí také o současné portugalské či francouzské vládě.
8. Myšleny jsou státy, které do EU přistoupily buď k 1. 5. 2004, či k 1. 1. 2007.
9. V roce 2002 strana změnila název na Humanistický demokratický střed (HDC).
10. Jednalo se o strany Ecolo a Agalev.
11. Parlamentní volby se konaly 16. 10. 1994, tedy přibližně v polovině německého předsednictví.
12. Balladur, ač člen RPR, kandidoval proti oficiálnímu představiteli strany Jacquesi Chirackovi s podporou UDF. Vypadl ovšem v prvním kole, do kterého postoupil kandidát socialistů Lionel Jospin a Chirack. Po vítězství Chiracka podala Balladurova vláda logicky demisi. Vláda by ovšem v duchu francouzské tradice, kdy nově zvolený prezident sestavuje administrativu, odstoupila tak jako tak.
13. Lamberto Dini byl v předchozí pravostředové vládě Silvia Berlusconiho (květen–prosinec 1994) ministr financí. Diniho vláda získala důvěru od levicových stran a Ligy severu, ostatní pravicové strany se hlasování zdržely.
14. Jednalo se o Levicovou stranu (V) a Zelené (Mp).
15. V případě německého předsednictví z roku 1994 je započítán jen jeden kabinet, protože parlamentní volby se konaly v řádném termínu a jejich výsledkem nebyla změna exekutivy, nýbrž její potvrzení.
16. Jak uvádí Laver a Schofield (Laver a Schofield 1998: 145), určení délky trvání kabinetů představuje základní úkol pro výzkum stability koalic a vlád. V souladu s jejich tvrzením, že zformování nové vlády (z libovolných důvodů) je mezník pro konec vlády předchozí, postupoval také autor článku. V praktické rovině pak přístup autora článku spočíval ve spočítání délky trvání jednotlivých kabinetů zemí EU, které jsou předmětem výzkumu, a to počínaje kabinetem, jejichž existence zasahovala do doby, kdy vstoupila v platnost Smlouva o EU, a konče poslední vládou s uzavřeným funkčním obdobím. Vlády, jejichž mandát dosud nebyl ukončen, nebyly do výpočtů zahrnuty (například stávající švédská vláda Fredrika Reinfeldta či současný finský kabinet Matti Vanhanena). Vzhledem k odlišné délce trvání volebního období či rozdílné vnitropolitické situaci tak jednotlivé země logicky reprezentuje odlišný počet vlád. Zdrojem údajů o délce trvání vlád v jednotlivých státech byla publikace *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies* (Strøm a kol. 2006), oficiální vládní a parlamentní portály členských zemí EU a, bylo-li nutné, encyklopedické internetové portály.
17. Kurzivou jsou označeny vlády, které za striktního výkladu nemohou být do výpočtu zařazeny, tučnou kurzivou pak podprůměrně trvající kabinet, u nichž je ovšem toto zařazení z objektivních důvodů sporné. Tučně jsou vyznačeny předsednické kabinet, které v porovnání s průměrnou dobou trvání vlády v dané zemi vykázaly podprůměrnou hodnotu. Jméno v kolonce odkazuje na předsedu vlády.
18. Údaje jsou uváděny ve dnech. Výpočet délky mandátu (t_m) spočíval v uplatnění prostého odečtu rozdílu mezi dnem nástupu (t_n) daného kabinetu do vlády a dnem její rezignace (t_r).
19. V případě, že by se výměna É. Balladura za A. Juppého nepovažovala (vzhledem k okolnostem) za změnu vlády, stoupla by průměrná životnost francouzských vlád ve sledovaném období na dobu 1 104 dnů.
20. Údaj pro EU byl spočítán vydělením absolutního počtu dnů všech analyzovaných vlád jejich počtem.

21. Do analýzy nemohly být zařazeny stávající vlády Portugalska, Německa a Francie, protože jejich mandát stále trvá a není uzavřen. Oproti počtu 35 vlád, které byly analyzovány vzhledem ke svému složení v první části textu, tak je množina pro druhou část analýzy nižší.
22. Údaj byl dosažen vydělením průměrné délky předsednických vlád ($t_m = 1\,245$) jednoprocenní hodnotou z průměrné délky vlády v analyzovaných zemích v EU ($t_m = 1\,014$, tedy 10,14).
23. Myšleny jsou stranické entity splňující podmínky vymezené článkem 191 Smlouvy o ES ve znění Smlouvy z Nice a Nařízení Evropského parlamentu a Rady EU 2004/2003.
24. Myšleny jsou zejména Evropská strana lidová (EPP) a Strana evropských socialistů (PES). Naproti většina nejsilnějších vládních a opozičních národních stran členských zemí EU je zapojena právě do těchto eurostran a politických skupin, na které jsou navázány.

Použité zdroje

Literatura a publicistické materiály

- Bengtsson, Rikard. 2003. „The Council Presidency and external representation.“ In: *European Union Council Presidencies: A comparative perspective*. Ed. Ole Elgström. London: Routledge, 55–71.
- ČT24. 2009. *Evropští znalci: Převzetí otěží Evropy po Sarkozym nebude jednoduché* (<http://www.ct24.cz/ceske-predsednictvi/40494-evropsti-znalci-prevzeti-otezi-evropy-po-sarkozym-nebude-jednoduche/>).
- ČTK. 2008. *V Bruselu sílí hlasy po prodloužení předsednictví Francie na úkor ČR* (<http://www.novinky.cz/clanek/152515-v-bruselu-sili-hlasy-po-prodlouzeni-predsednictvi-francie-na-ukor-cr.html>).
- ČTK. 2009. *Pražský spor místo pařížského lesku* (http://www.ceskenoviny.cz/tema/index_view.php?id=352142&id_seznam=38).
- Elgström, Ole. 2003. „Introduction.“ In: *European Union Council Presidencies: A comparative perspective*. Ed. Ole Elgström. London: Routledge, 1–17.
- Hayes-Renshaw, Fiona a Wallace, Helene. 2006. *The Council of Ministers*. London: Palgrave Macmillan.
- Hegeland, Hans a Johansson, Karl Magnus. 2001. „Ordförandeskapet och riksdagen – borgfreden som höll.“ In: *När Europa kom till Sverige. Ordförandeskapet i EU 2001*. Ed. Jonas Tallberg. Stockholm: SNS Förlag, 171–187.
- iDNES. 2008. *Iyměňte si předsednictví se Švédy, vzkázali do Prahy europoslanci* (http://zpravy.idnes.cz/vymente-si-predsednictvi-se-svedy-vzkazali-do-prahy-europoslanci-1ct-/zahranicni.asp?c=A081029_190949_zahranicni_stf).
- Kaniok, Petr. 2008a. „Předsednictví Rady EU – billboard pro evropskou integraci?“ *Mezinárodní vztahy* 43, č. 2, 25–39.
- Kaniok, Petr. 2008b. *Předsednictví Rady EU. Příběh půlstoletí*. Brno: Mezinárodní politologický ústav.
- Keulen, van Mendetje. 2004. *The Netherlands 2004 EU Council Presidency: Dutch EU Policy-making in the Spotlights*. SIEPS 2004: 1op.
- Kerremans, Bart a Driessens, Edith. 2002. „Belgian Presidency of 2001.“ *Journal of Common Market Studies* 40, ročenka, 49–51.
- Kurier. 2008. *Mach's nochmal, Sarko* (<http://www.kurier.at/nachrichten/246574.php>).
- Laver, Michael a Schofield, Norman. 1998. *Multiparty Government. The Politics of Coalition in Europe*. Michigan: University of Michigan Press.
- Luif, Paul. 2006. *The Austrian EU Presidency: A Midterm Report*. SIEPS 2006: 1op.
- Kubičko, Radko. 2009. *Další možné rozkolísání českého předsednictví – fatálně rozdělená KDU-ČSL* (http://www.rozhlas.cz/cro6/komentare/_zprava/532770).
- Mediainfo. 2008. *České předsednictví vyhlíženo se smíšenými pocity* (<http://www.mediainfo.cz/temata/1561.html>).
- Miles, Lee. 2005. *Fusing with Europe? Sweden in the European Union*. Hampshire, Ashgate.

- Ovčáček, Jiří. 2008. *Sarkozy plně podpořil české předsednictví EU* (<http://www.novinky.cz/clanek/153256-sarkozy-plne-podporil-ceske-predsednictvi-eu.html>).
- Quaglia, Lucia a Moxon-Browne, Edward. 2006. „What Makes a Good EU Presidency? Italy and Ireland Compared.“ *Journal of Common Market Studies* 44, č. 2, 349–368.
- Reif, Karheinz a Schmit, Hermann. 1980. „Nine Second-Order National Elections – A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results.“ *European Journal of Political Research* 8, č. 1, 3–44.
- Reuters. 2008. *Euroseptics Czechs také on EU leadership* (<http://www.france24.com/20081231-eu-braces-leadership-czech-euroseptic->).
- Schout, Adrian a Vanhoonacker, Sophie. 2006. „Evaluating Presidencies of the Council of the EU: Revisiting Nice.“ *Journal of Common Market Studies* 44, č. 5, 1051–1077.
- Strøm, Kaare a kol., eds. 2006. *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Stubb, Alexander. 2000. „The Finnish Presidency.“ *Journal of Common Market Studies* 38, ročenka, 49–53.
- Wieninternational. 2008: *Brussels fears chaotic Czech Presidency* (<http://www.wieninternational.at/en/node/11078>).

Informační portály

- Bundeskanzleirat – úřad spolkového kancléře Rakouska (<http://www.austria.gv.at>).
- Die Bundeskanzlerin – úřad kanclérky Spolkové republiky Německo (<http://www.bundeskanzlerin.de>).
- Department of the Taoiseach – úřad předsedy vlády republiky Irsko (<http://www.taoiseach.gov.ie>).
- European Navigator – archív dokumentů evropské integrace (<http://www.ena.lu>).
- Finnish government – finská vláda (<http://www.government.fi>).
- Folketinget – dánský parlament (<http://www.folketinget.dk>).
- La Moncloa – úřad předsedy vlády (Španělsko) (<http://www.la-moncloa.es>).
- Portal do Governo – úřad vlády Portugalské republiky (<http://www.governo.gov.pt>).
- Prime Minister's Office – úřad předsedy vlády (Velká Británie) (<http://www.number10.gov.uk>).
- Wikipedia – internetová encyklopedie (<http://www.wikipedia.org>).
- Government of the Republic of Slovenia – vláda republiky Slovinsko (<http://www.vlada.si>).