

# Charakter medzištátneho vyjednávania na pôde Rady Európskej únie

MARIÁN BELKO

## International Negotiation in the Council of the European Union

**Abstract:** Negotiation is an important part of international relations when it covers the interaction among the states as its actors. Basically, we distinguish distributive bargaining and integrative problem-solving as two main approaches (or sets of strategies) in negotiation. Problem-solving seems to be more valuable in recognizing more effective solutions, but at the same time it is harder to adopt it. The main goal of this article is to find out which approach is typical for negotiation between member states of the European Union. By identifying the key determinants (level of politicization, nature of the question under negotiation, influence of sub-national and supranational actors, and interest cleavage) for the decision on the selection of an appropriate strategy, we argue that the context of the EU negotiation enables the identification of integrative solutions in a sufficient way.

**Key words:** international negotiation, European Union, negotiator's dilemma, bargaining, problem-solving, decision-making process.

Medzinárodné vyjednanie si ako súčasť disciplíny medzinárodných vzťahov (MV) v českých a slovenských odborných fórach stále hľadá svoje miesto. Ako samostatný objekt skúmania vedeckých prác sa objavuje iba sporadicky, aj keď aj v tomto smere už existujú prelomové práce (*za všetky vid' napríklad Peterková, 2004; alebo aktuálne Karlas – Beneš, 2008*). Mimo českú provenienciu pritom ide o veľmi rešpektovanú oblasť, ktorá sa dokonca teší vlastným odborným periodikám.<sup>1</sup>

Vyjednanie si odbornú pozornosť rozhodne zaslúži, pretože ide o neoddeliteľnú súčasť dynamiky medzinárodných vzťahov.<sup>2</sup> Pokiaľ sa naň pozrieme optikou teórie politického systému a štáty a ostatných aktérov budeme považovať za systémové jednotky, tak vyjednanie je alfou a omegou interakcií medzi nimi. Existujú samozrejme aj iné formy tejto interakcie (ako napríklad ustálené pravidlá medzinárodných organizácií alebo tzv. režimy), avšak vyjednanie je oproti nim primárne, keďže týmto spôsobom koexistencie predchádza.

Zaujímavý priestor na odhalenie niektorých dôležitých poznatkov ponúka Európska únia (EÚ). Integrovaný proces, ako aj každodenná tvorba výstupov na európskej úrovni sú s vyjednaním neodmysliteľne spojené. Dôležitou otázkou je, aký charakter toto vyjednanie má. Z hľadiska hodnotenia rozhodovacieho procesu a dosiahnutých riešení je podstatné, či existuje dostatočný potenciál na to, aby bolo vyjednanie efektívne. Existuje viacero názorov, čo možno považovať za efektívne vyjednanie (*vid' napríklad Underdal, 2002*), v zásade ale platí, že by jeho výsledkom malo byť nájdenie takého riešenia, ktoré bude maximalizovať úžitok všetkých zúčastnených aktérov.

Tento článok si kladie za cieľ priblížiť problematiku medzinárodného vyjednávania, rešpektíve jej vymedzenú časť, českému publiku. Jeho hlavnou úlohou je poodhaliť charak-

ter vyjednávania medzi štátnymi aktérmi na pôde Európskej únie. Článok sa bude snažiť objasniť najčastejšie uvádzané faktory, ktoré sú kľúčové pre inklináciu k jednému z dvoch základných prístupov v daných situáciách (distributívnemu verzus integratívnemu). Zhrnutie významných faktorov (majúcich význam špeciálne s prihliadnutím k vyjednávaniu na pôde EÚ) uceleným spôsobom prinášajú Ole Elgström a Christer Jönsson (*viď Elgström – Jönsson, 2000*). Článok sa preto bude pridŕžať ich vymedzenia doplneného o ďalšie faktory.

Hlavný význam spočíva v tom, že zvolená stratégia má rozhodujúci podiel na efektívite potenciálneho vyjednaného riešenia. Distributívny prístup predstavuje taký charakter jednania aktéra, pre ktoré je typické sledovanie vlastných záujmov a ich preferovanie pred spoločným riešením problému. Naopak zmyslom integratívneho prístupu je nachádzanie takých riešení, ktorých výhodnosť pre jednu stranu nejde na úkor druhej strany (podrobnejšie a presnejšie vymedzenie týchto základných prístupov *viď nižšie*). Budem predpokladať, že existujúce podmienky, nastavenie konkrétnych faktorov, tzn. kontext, v ktorom sa vyjednávania v EÚ uskutočňujú, dostatočne umožňuje využívať integratívny potenciál. Zmyslom potvrdenia tejto myšlienky je, že ak poodhalíme súvislosti, ktoré determinujú efektívnejšie výsledky vyjednávania, tak by mohla EÚ slúžiť ako vhodný vzor pre iné situácie v medzinárodnom vyjednávaní všeobecne.

Aby som stanovený cieľ mohol splniť, bude nutné na úvod prezentovať medzinárodné vyjednanie ako také, definovať, čo si pre účely tohto článku pod týmto pojmom presne predstavujem, a hlavne vymedziť distributívny a integratívny prístup vo vyjednávaní. Nasledujúca kapitola preto predstaví základný analytický model vyjednávania ako najvhodnejší spôsob ilustrácie jeho jednotlivých aspektov a dynamiky. V ďalšej časti textu potom dôjde k uvedeniu rozdielov medzi distributívnym a integratívnym vyjednávaním. Sústreďím sa na objasnenie myšlienky, že integratívne vyjednanie prináša potenciálne lepšie výsledky, ale je problematickejšie k nemu dospieť. No a následne prejdem k podstate vymedzeného problému – pozriem sa na podmienky voľby prístupu vo vyjednávaní v Európskej únii.

V prostredí EÚ existujú najrôznejšie typy vyjednávania v závislosti na tom, akí aktéri sa ich zúčastňujú. Pre ciele tohto článku sa obmedzím na vyjednávania medzi štátnymi aktérmi, ktoré sú pre celý chod EÚ primárne (ak v texte budem používať termín medzištátne vyjednanie miesto medzinárodné, tak to bude súvisieť práve s touto redukciou). Úvahy sa tak budú týkať Rady EÚ (a to nielen jej najvyššej ministerskej politickej úrovne, ale aj nižších stupňov – Výboru stálych zástupcov /COREPER/, ostatných výborov a pracovných skupín) ako arény, v rámci ktorej členské štáty a ich zástupcovia vystupujú ako primárni aktéri vyjednávania. Neznamená to ale, že by som úplne rezignoval na vplyv neštátnych a nadnárodných aktérov. Naopak, tento aspekt sa v určitých ohľadoch pre charakter vyjednávania môže ukázať ako zásadný.

## ZÁKLADNÝ ANALYTICKÝ MODEL VYJEDNÁVANIA

V súčasnej literatúre možno nájsť niekoľko definícií medzinárodného vyjednávania (*podrobnejšie viď napríklad Peterková, 2004, s. 50–52*). Vzhľadom k viacerým faktorom (autenticita, rozsah pokrytia daného javu, miera simplifikácie a v neposlednom rade i vhodnosť pre posúdenie faktorov ovplyvňujúcich charakter vyjednávania) sa najvhodnejšou javí verzia, s ktorou prišiel ešte v 60. rokoch 20. storočia Fred Charles Iklé. V jeho chápaní je vyjednanie „*proces, v ktorom sú predkladané explicitné návrhy z údajného dôvodu dosiahnutia dohody o výmene, alebo realizácii spoločného záujmu tam, kde existujú záujmy protichodné. Je to konfrontácia jednoznačných návrhov, ktorá odlišuje vyjednanie od iných foriem konfliktného jednania*“ (Iklé, 1964, s. 3). Takáto definícia je dôležitá z niekoľkých dôvodov. Jednak zdôrazňuje, že vyjednanie je proces, takže je nutné vnímať jeho dynamiku, a hlavne, počíta so súčasťou existenciou kooperatívnych a konfliktných záujmov v daných interakciách.



notlivých rozhodnutí) a budú ochotní vyjednávať iba v tom prípade, kedy budú očakávať, že im táto metóda prinesie výsledok lepší, než keby nevyjednávali.

Bod nula teda predstavuje tzv. bod zvratu (*breaking point*, alebo tiež *resistance point*), ktorý ohraničuje dohody pre danú stranu prínosné, a preto má zmysel o nich uvažovať. V tomto bode prestáva byť dohoda pre danú stranu výhodná. Z tejto logiky vychádza aj jeho označenie termínom BATNA (*Best Alternative To Negotiated Agreement* /viď napríklad Fisher – Ury – Patton, 1991/) ako najlepšej alternatívy k vyjednáwanej dohode.<sup>4</sup> Osi  $x$  a  $y$  rozdeľujú priestor na štyri kvadranty a samotné vyjednávanie má zmysel iba v tom z nich, ktorého body sú kladné pre obe strany.<sup>5</sup>

Táto úvaha veľmi výrazne zužuje priestor možných návrhov riešenia vo vyjednávaní. Ešte stále ich ale zostáva veľké množstvo a navyše sú niektoré z nich pravdepodobnejšie než iné. Predstavme si, že predmetom vyjednávania medzi krajinami A a B je napríklad otázka rozdelenia počtu mandátov v rozhodovacom orgáne regulujúcom spoločné záležitosti. Takýto orgán má pochopiteľne obmedzený konečný počet kresiel a nie je možné pridávať dodatočné mandáty.

V takejto situácii by napríklad bod 2 predstavoval návrh rozdelenia mandátov, ktorý ich všetky nevyčerpáva. Povedzme, že je celkovo k dispozícii 100 mandátov a niektorá strana navrhne, aby každej náležalo 40. Je evidentné, že hoci je možné o danom návrhu jednať (z definície je každý mandát získaný dohodou prínosom), toto nebude pravdepodobné riešenie situácie. Existujú totiž také alternatívy, ktoré každej zo strán prinesú dodatočnú hodnotu bez toho, aby druhá strana niečo stratila. Bude existovať silná tendencia jednať výhradne o variantoch, ktoré rozdelia všetky dostupné mandáty (v našom prípade reprezentované bodmi  $3'$  a  $3''$  – jedna strana dostane 40 a druhá 60 mandátov).

Ak si vypožičiam terminológiu teórie hier (ktorej spojenie s vyjednávaním je časté a vo vývoji teórií medzinárodného vyjednávania malo zásadný význam), možno konštatovať, že pravdepodobná dohoda bude jedným z množiny riešení, ktoré ležia na hranici optimálnych možností, tzn. množiny bodov, ktoré vyčerpávajú dostupné príležitosti a zároveň posun medzi ktorými znamená, že ak si jedna strana polepší, tá druhá na tom bude horšie. V uvedenom hypotetickom prípade bude touto hranicou teda množina takých distribúcií mandátov, ktoré obom stranám dohromady pridelia všetky z dostupných 100 kresiel ( $[A = 0, B = 100]$ ;  $[A = 1, B = 99]$ ;  $[A = 2, B = 98]$ ;...  $[A = 99, B = 1]$ ,  $[A = 100, B = 0]$ ).

Každá zo strán sa bude snažiť maximalizovať svoj vlastný zisk a výsledná dohoda bude závisieť od viacerých faktorov – jednak od ich vyjednávacích schopností, dostupných informácií, ale tiež od toho, ako sú na danej dohode „závislé“, tzn. aké iné alternatívy k dohode majú a podobne. Zaujímavé pritom je, že čo sa týka faktorov spokojnosti (hodnoty daných alternatív pre jednotlivé strany), nemusí výsledný kompromis predstavovať systémovo optimálne riešenie (riešenie najvhodnejšie pre celý systém – tzn. pre obe strany dohromady). Jednotlivé body z množiny pravdepodobných dohôd môžu mať – v závislosti na tvare krivky optimálnych možností – iný súčet hodnoty prínosu pre jednotlivé strany a výsledná dohoda jednoducho nemusí byť tá, pri ktorej by v súčte boli obe strany „najspokojnejšie“.

Nezabúdajme totiž, že sa na osi vynášajú hodnoty variant pre jednotlivé strany a nie varianty samotné. Táto premenná je samozrejme subjektívne vnímaná a v praxi nemusí existovať dostatočný podklad k tomu, aby bolo možné objektívne určiť, ako budú dané strany hodnotiť ktoré varianty. V prípade, že je predmetom sporu kvantifikovateľná položka (okrem vyššie uvedeného hypotetického problému sú častým predmetom napríklad finančné záležitosti alebo počet vojakov na určitom území), mohli by byť na osi vynášané priamo dané varianty, avšak v takom prípade by celé znázornenie muselo vyzeráť trochu inak, pretože by napríklad nemuselo automaticky platiť, že bod zvratu (BATNA) je v bode nula. Podobne tvar krivky reprezentujúcej hranicu optimálnych možností by vyzeral odlišne.

S konštrukciou tohto modelu sú pochopiteľne spojené aj niektoré ďalšie problémy a vzhľadom k potrebnej miere zjednodušenia musím dať za pravdu kritikom poukazujú-

cim na obmedzenú použiteľnosť v praxi. Diskusia sa nevedú iba o tom, či dokážeme predpokladať hodnotu jednotlivých dohôd pre zúčastnené strany alebo či dodatočný zisk v substantívnej otázke predstavuje adekvátnu a vždy rovnomernú dodatočnú hodnotu pre danú stranu (napríklad či zisk jedného dodatočného mandátu má rovnakú hodnotu aj v situácii, keď sa jedná o zmenu z 20 mandátov na 21, a aj v situácii, keď je táto zmena zo 65 na 66 mandátov), ale tiež o tom, do akej miery dokážeme určiť hranicu optimálnych možností vzhľadom na komplexnosť medzinárodných vzťahov, ak vieme, že skutočné vyjednávania málokedy striktné rešpektujú limitovanie na jedinú otázku a majú tendenciu spájať vyjednanie vo viacerých otázkach, čím sa hranica optimálnych možností zásadne mení (príčom je treba zdôrazniť, že *issue-linkage* je práve z tohto dôvodu veľmi efektívnym nástrojom na nájdenie spoločného kompromisu).

Ďalším limitujúcim faktorom je, že sa model obmedzuje na dve zúčastnené strany, a teda nemôže pokryť niektoré aspekty multilaterálneho vyjednávania. Jeho adaptácia na multilaterálne situácie je predstaviteľná iba v prípade trojstranných vyjednávanií. Ak by som uvažoval o tretej zúčastnenej strane a chcel situáciu popísať daným modelom, musel by som pridať os z, čím by som sa dostal do sféry priestorových 3D modelov. Každá ďalšia zúčastnená strana komplikuje situáciu, keďže so sebou nesie prídanie ďalšieho priestoru. N-priestorové modely sú síce predstaviteľné a funkčné, ale vytráca sa v ich prípade vysvetľujúca funkcia – prínos daného modelu by mal spočívať v tom, že jednoducho ilustruje niektoré podstatné javy vo vyjednaní.

Základný model vyjednávania predovšetkým vhodným spôsobom objasňuje dynamiku vyjednávania, ktorej podstatou je tvorba potrebného kompromisu. Veľmi dôležitú úlohu v tomto smere zohráva ústupok. Je častý predovšetkým v podmienkach časového tlaku – čím väčšie sú náklady spojené s odkladaním rozhodnutia, tým pravdepodobnejšie bude, že daný aktér bude ochotný ustúpiť (*Pruitt, 2002, s. 89*). Je to samozrejme najrýchlejší spôsob akým k dohode dospieť, ale na druhej strane súčasne najmenej výhodný. Ústupok pritom môže byť druhou stranou interpretovaný rôznymi spôsobmi (*viď napríklad Pillar, 1983, s. 92–98*)<sup>6</sup> a hrozí, že hoci je zamýšľaný ako pozitívny ústretový krok v záujme zrýchlenia jednaní, druhý aktér za ním môže vidieť slabosť protivníka a ešte viac vyhroťí svoje požiadavky (čím sa vyjednanie opäť komplikuje). Takýto krok preto vyžaduje vhodné podmienky. Čím nepriateľskejšia je atmosféra, v ktorej jednanie prebiehajú, tým nebezpečnejšie môže byť vzdanie sa určitej hodnoty.

Ochota ustúpiť závisí aj na problematike, ktorá je predmetom sporu (*viď Schelling, 1980, s. 34*). Vo vyjednaníach o životných záujmoch aktérov (urovanie vojnových konfliktov, spory o principiálnych otázkach – ako napríklad národná bezpečnosť, rozdelenie mocenských pozícií), alebo v ktorých je prítomná silná dávka normatívnosti a emócií, je rozhodnutie o ústupku ďaleko ťažšie. Naopak ľahšie sa ustupuje v otázkach, ktoré sú deliteľné, tzn. ústupok v nich neznamená vzdanie sa celej záležitosti ako takej (napríklad otázky finančného charakteru). Dôležitým faktorom je tiež vzdialenosť od bodu zvratu (BATNA). Čím bližšie sa k nemu jednotlivé alternatívy, o ktorých sa jedná, nachádzajú, tým menej bude daný aktér ochotný ustúpiť a naopak (*Pruitt, 2002, s. 89*).<sup>7</sup>

## DISTRIBUTÍVNE A INTEGRATÍVNE VYJEDNÁVANIE A DILEMA VYJEDNÁVAČA

Okrem dynamiky je ďalším významným aspektom vyjednávania, ktorý model vhodne ilustruje, charakter základných prístupov. V literatúre býva vyzdvihovaný predovšetkým rozdiel medzi tzv. *distributívnym* a *integratívnym* vyjednaním. Pre ich vymedzenie býva používaná opäť terminológia teórie hier. Distributívne vyjednanie jej rečou predstavuje hru s nulovým súčtom. Zisk jednej strany znamená stratu druhej strany. Ide preto o taký typ jednania, kedy sa aktéri sústreďia na zdôrazňovanie vlastných požiadaviek na úkor druhej strany. Naopak integratívne vyjednanie býva označované za hru s nenulovým súčtom. Nový návrh riešenia môže priniesť dodatočnú hodnotu pre jednu stranu

(alebo pre obe strany) bez toho, že by druhá strana na tom bola horšie než v prípade pôvodného návrhu.

Rečou základného analytického modelu, distributívne vyjednávanie predstavuje sústreďenie sa na hľadanie riešení v rámci hranice optimálnych možností, zatiaľ čo integratívne vyjednávanie zahŕňa súbor krokov, ktoré sa snažia hľadať riešenia ležiace za touto hranicou, respektíve posúvať celú hranicu čo najďalej (viď prerušovanú krivku v schéme Základný model vyjednávania na s. 88).

Z pohľadu niektorých autorov (*Raiffa, 1982, s. 131*) sa mení distributívne vyjednávanie na integratívne, keď je jednopoložková situácia rozšírená o ďalšie partikulárne otázky, čím sa mení daný priestor. Ak v pôvodnej (*single-issue*) verzii neexistoval priestor na dohodu (krajné medze oboch strán, ich body zvratu, sa neprekrývali), tak je pridaním ďalšej otázky do vyjednávania umožnené adekvátne kompenzovanie ústupku v primárnom probléme, čím vzniká integratívny potenciál<sup>8</sup> (*k tomu, ako teoreticky funguje pridávanie tém a strán, viď podrobnejšie Sebenius, 1983*). V našom chápaní budú mať ale obe varianty ako dva základné prístupy vo vyjednávaní širší význam a obsah než iba počet prejednávanych otázok.

V odbornej literatúre sa pritom možno stretnúť s rôznym označením (a vymedzením) týchto prístupov a stratégií. Typ jednania charakteristického pre distributívny prístup označujú niektorí autori (*Sebenius, 2002; Hopmann, 1996, s. 60*) za delenie hodnoty (*claiming value*) a integratívny prístup považujú za vytváranie hodnoty (*creating value*). Dean Pruitt identifikuje tri základné stratégie (strategické typy správania) vo vyjednávaní: súperenie (*contending*) – pri ktorom sa daný aktér sústreďí na dosiahnutie vlastných cieľov predovšetkým prostredníctvom presvedčania druhej strany o nutnosti jej ústupku; riešenie problému (*problem solving*) – kedy sa vyjednávači primárne zameriavajú na hľadanie obojstranne vyhovujúcich riešení; ustupovanie (*yielding*) – kedy v podstate daný aktér zľavuje zo svojich požiadaviek a prispôbuje sa protistrane (*Pruitt, 2002, s. 85*).

Ďalší autori zdôrazňujú, že pre integratívne vyjednávanie je príznačné iné vnímanie celej situácie než u distributívneho vyjednávania. Zatiaľ čo u distributívneho vyjednávania stoja aktéri a ich záujmy proti sebe, u integratívneho býva prezentované, že sa nachádzajú na rovnakej strane a proti nim stojí problém samotný, takže miesto súperenia musia spolupracovať na hľadaní jeho riešenia (*Hopmann, 1996, s. 77*).

Oba základné prístupy sa následne líšia metódami, ktoré sú v rámci dynamiky procesu vyjednávania používané k dosiahnutiu cieľa. Pre distributívne vyjednávanie je príznačné presvedčanie, argumentácie, používanie záväzkov, hrozieb, sľubov (*k podrobnejšiemu vymedzeniu fungovania týchto nástrojov viď napríklad Schelling, 1960, s. 35–43; Hopmann, 1996, s. 66–70*). Naopak integratívny prístup prichádza so snahou spoločného hľadania riešenia – typickými prvkami sú brainstorming, zdieľanie informácií, preformulovanie problému (*issue redefinition*), technika nominálnych skupín a podobne (*viď Lewicki – Saunders – Barry – Minton, 2003, s. 107–109*).

Dean Pruitt pritom upozorňuje na to, že kritériom pre rozlišovanie medzi distributívnym a integratívnym prístupom nemôže byť výber konkrétnych krokov a taktík, ale musí ním byť samotný úmysel vyjednávačov (*Pruitt, 2002, s. 86*), keďže použitie jednotlivých nástrojov môže byť fiktívne a jeho účelom môže byť skôr zmätenie druhej strany než skutočná snaha daným nástrojom dosiahnuť vytýčený cieľ.

Rôzni autori teda prichádzajú s inou podobou chápania klasifikácie základných variant chovania sa aktérov vo vyjednávaní, a to v závislosti na kritériu, ktoré je podľa nich v pozadí danej dichotómie. Časť autorov vidí dané rozdelenie ako výsledok toho, či aktéri jednáajú s ohľadom na vlastné kontra spoločné záujmy, u iných autorov prevažuje tendencia zdôrazňovať rozdiel medzi tým, či podkladom jednania aktérov sú vôbec záujmy ako také, alebo skôr snaha riešiť problém.

Tento fakt vhodným spôsobom sumarizuje vo svojom texte Daniel Naurin, ktorý (zohľadňujúc deliberatívnu teóriu) priestor množiny všetkých možných variant kolektívnych

akcií, smerujúcich k dosiahnutiu spoločnej dohody, rozdeľuje na štyri kategórie ako výsledok rôznej kombinácie odpovedí na dve základné otázky (*viď Naurin, 2007, s. 10–16*): 1) či sú zúčastnené strany ochotné zmeniť svoje pôvodné preferencie (tzn. podkladom ich jednaní nie sú záujmy, ale problém samotný); 2) či sú ochotné zohľadniť požiadavky/argumenty protistrany.

Jeho kategorizácia kolektívnych akcií zohľadňuje nielen jednotlivé kroky v danej interakcii, ale predovšetkým to, s akým motívom sú robené. Z pohľadu tohto článku je dôležité, že Naurin vyčleňuje presvedčanie (*arguing* – teda to, čo iní autori považujú za *problem* – *solving*) ako protiklad k vyjednávaniu (*bargaining*), a to v závislosti na odpovedi na prvú otázku (*Naurin, 2007, s. 13*).

Takéto vymedzenie je detailnejšie a syntetizuje rôzne prístupy ostatných autorov. Pre účely tohto článku možno argumentáciu považovať za súčasť vyjednávania, tzn. integratívne vyjednanie bude zahrňovať nielen to jednanie, ktoré je charakteristické pozitívnym prístupom k požiadavkám druhej strany, respektíve maximalizáciou úžitku oboch, ale tiež jednanie, ktorého podkladom nie sú iba záujmy, ale aj riešenie problému ako takého. Vyplýva to jednak z definície vyjednávania, ku ktorej som sa priklonil (tzn. vyjednanie odlišuje od iných foriem jednaní navrhovanie rôznych variant explicitných dohôd, bez ohľadu, či sú ich motívom záujmy alebo presvedčení o vhodnom riešení problému – a teda argumentácia musí byť jeho súčasťou), a čo je dôležitejšie, ak je zámerom tohto článku úvaha nad tým, či existujúce podmienky a inštitucionálne faktory v prostredí EÚ preferujú také jednanie aktérov, ktoré je v konečnom dôsledku „výhodné“ pre celý systém, tak je zásadnejšou druhá otázka Naurinových vymedzení (tzn. kooperatívny kontra konfliktný prístup, skôr než argumentácia kontra vyjednanie).

Obe varianty základných stratégií a prístupov sú vzájomne nezlučiteľné. Neznamená to, že by ich jednotliví aktéri nemohli „striedať“ – v reálnych vyjednávaniach je to dokonca pravidlo (vyskytuje sa skôr niektorá ich vzájomná kombinácia, než že by sa v celom procese jednalo stále distributívne alebo stále integratívne). Nie je ale možné aplikovať obe varianty zároveň v určitom konkrétnom okamžiku. To kladie pred vyjednávačov zásadnú otázku výberu vhodnej stratégie, respektíve prístupu. Toto základné rozhodnutie býva označované aj ako tzv. „*dilema vyjednávača*“ (*viď napríklad Pruitt, 2002, s. 86–88; Sebenius, 2002, s. 241–243*) alebo „*vyjednávačov paradox*“ (*Hopmann, 1996, s. 74*).

Kooperatívny prístup v záujme dosiahnutia najlepšieho možného spoločného riešenia môže mať za následok redukciu možnosti získať väčší podiel na úžitku vyplývajúcom z dosiahnutej dohody, zatiaľ čo konfliktný prístup, zacielený na distribúciu výnosov, môže podkopať schopnosť nájdania optimálneho riešenia alebo v krajnom prípade pravdepodobnosť, že vôbec k nejakej dohode dôjde (*Hopmann, 1996, s. 74*). Väčšinou teda platí, že nástroje a rozhodnutia, ktoré najrýchlejšie a najefektívnejšie napomáhajú k dosiahnutiu dohody ako takej, súčasne obmedzujú individuálny zisk daného aktéra. Naopak, čím viac sa aktér snaží o vlastný zisk (na úkor protistrany), tým je celkové dosahovanie vzájomnej dohody náročnejšie. Dilema môže byť spojená s tým, s akým prvým návrhom do vyjednávania vstúpiť, s dynamikou jednaní (ako a kedy ustúpiť), s tým, aké informácie proti strane o vlastnej situácii poskytnúť a podobne.

V niektorých situáciách je použitie integratívneho prístupu vhodnejšie a pravdepodobnejšie. Predovšetkým ak sú body zvratu (minimálne požiadavky zúčastnených strán) natoľko od seba vzdialené, že vôbec neexistuje priestor na potenciálnu dohodu, je žiaduce celý problém predefinovať a nachádzať východiská iným spôsobom, než umožňuje distributívny prístup. Ďalej, čím zložitejší problém je predmetom vyjednávania a čím viac najrôznejších vzájomne prepojených aspektov je s ním spojených, tým väčšia je potreba riešiť situáciu integratívne. V prípade multilaterálneho vyjednávania sa integratívny prístup ukazuje ako vhodnejší, napríklad ak sú záujmy strán rôznorodé a nedajú sa vyjadriť ich umiestnením na jedno kontinuum (*Hopmann, 1996, s. 95*).

Nie vždy ale k výberu tohto prístupu dôjde. Čím protichodnejšie záujmy strany majú (a čím bližšie sú navrhované varianty k bodu zvratu), tým väčšia bude tendencia pristupovať k problému distributívne. Keďže pre vyjednávanie je z definície príznačná prítomnosť kooperatívnych a súčasne konfliktných záujmov, s rozhodnutím použiť integratívnu stratégiu môžu byť spojené problémy. Prítomnosť konfliktných záujmov môže mať za následok nedôveru v adekvátnu ochotu druhej strany tiež použiť integratívny prístup. Problémom rozhodovania sa medzi distributívnym a integratívnym prístupom je totiž aj vzájomná previazanosť aktérov. To znamená, že výsledok bude do veľkej miery závislý nielen na autonómnom zvolení vhodnej stratégie, ale prinajmenšom rovnako aj na tom, ako sa rozhodne druhá strana. Pre lepšiu ilustráciu by bolo možné použiť prispôbený model rozhodovania sa, známy ako tzv. dilema väzňa (viď schéma Dilema vyjednávača na s. 94).

V tomto prípade sa dve strany A a B v jednorazovej interakcii (nedôjde k opakovaniu) rozhodujú medzi integratívnymi stratégiami (IS) a stratégiami distributívneho vyjednávania (DS). Svojím rozhodnutím (po zohľadnení rozhodnutia druhej z nich) ovplyvnia celkový výsledok vyjednávania. Do úvahy pritom pripadajú štyri zjednodušené varianty výsledku – *optimum* (O), *remíza* (R), *výhra* (V), *prehra* (P).<sup>9</sup> K optimálnemu výsledku dôjde výhradne v prípade, že sa obe strany rozhodnú pre integratívny prístup. Toto tvrdenie je podložené úvahou, že jedine vzájomná súčinnosť umožní maximálne využiť potenciál tohto prístupu. Remíza je vyjadrením situácie, kedy obe strany aplikujú distributívny prístup (budem zjednodušene predpokladať, že: a) k dohode dôjde; b) obe strany sú rovnako schopné, a preto ak budú obe jednať distributívne, zisky vyplývajúce z dohody si rozumným spôsobom rozdelia). Výhra a prehra sú výsledky, ku ktorým dôjde, ak sa jedna zo strán rozhodne pre IS, zatiaľ čo tá druhá pre DS. Strana, ktorá pristupuje k jednaniu integratívne, riskuje, že jej otvorenosť a ústretovosť budú protistranou zneužitú k maximalizácii vlastných ziskov, k čomu v tejto variante dochádza (druhá strana neakceptuje šancu integratívneho potenciálu a namiesto toho jedná distributívne). Je nutné si totiž uvedomiť, že integratívnym prístupom daná strana výrazne limituje svoje distributívne možnosti.<sup>10</sup>

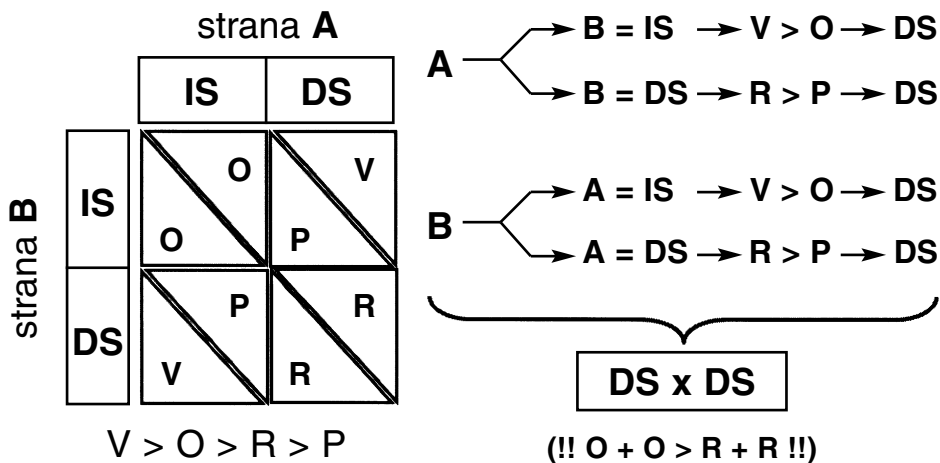
Každý z potenciálnych výsledkov má pre danú stranu inú hodnotu (pričom to platí pre obe strany *a priori* rovnako). Ak bude za referenčný výsledok zvolená remíza, možno konštatovať, že optimum prináša obom aktérom väčší úžitok (posúva celú hranicu optimálnych možností ďalej – viď základný model vyjednávania). Logicky horším výsledkom je prehra a lepším je výhra (strana, ktorá zneužije integratívny prístup oponenta, získava na jeho úkor viac). Dôležitý je ďalej hodnotový vzťah optima a výhry. Ten sa s istotou určuje iba veľmi ťažko, ale možno predpokladať, že výhra ako istý zisk distributívneho prístupu je cennejšia ako potenciálny zisk vyplývajúci z optima (vzhľadom k menšej záruke, že bude takéto riešenie vôbec nájdené). Preferenčná štruktúra oboch strán, čo sa týka výsledku vyjednávania, je teda nasledujúca:  $V > O > R > P$ .

Vzhľadom k tomu, že celkový výsledok je daný nielen zvolením vlastného prístupu, ale tiež tým, akú stratégiu zvolí druhá strana, musí rozhodovanie vychádzať z úvahy o tom, ktorá alternatíva je vhodnejšia pri jednotlivých verziách jednania protivníka. Pre stranu A to znamená nasledujúce: ak sa strana B rozhodne jednať integratívne, je prínosnejšie zvoliť distributívny prístup ( $V > O$ ), a ak strana B zvolí distributívnu stratégiu, je opäť lepšie jednať distributívne ( $R > P$ ). Akokoľvek by sa strana B rozhodla jednať, je lepšie zachovať sa distributívne. Obdobne bude vyzeráť vyhodnotenie situácie stranou B.

Výsledkom teda bude veľká tendencia oboch strán jednať distributívne (samozrejme v závislosti na platnosti uvedených predpokladov modelu). Problémom ale je, že celá situácia ponúka minimálne jeden celkový výsledok, ktorý je pre obe strany individuálne a zároveň pre celý systém ako taký, výhodnejší (keďže vzhľadom k preferenčnej štruktúre oboch strán platí, že:  $O + O > R + R$ ).



## Dilema vyjednávača



Zdroj: podľa Sebenius, James K.: Negotiation Analysis. In: Kremenyuk, Victor A. (ed.): International Negotiation: Analysis, Approaches, Issues. San Francisco: Jossey-Bass, 2002, s. 241; Hopmann, Terrence P.: The Negotiation Process and the Resolution of International Conflicts. Columbia: University of South Carolina Press, 1996, s. 74.

Zo systémového i individuálneho hľadiska by teda bolo vhodnejšie, ak by sa podarilo oboj stranám preklenúť prekážky, ktoré im bránia jednať integratívne. Ako sa vyhnúť problémom spojeným s touto dilemou? Riešenie môže byť niekoľko. Dôležité je identifikovanie príčiny tendencie k distributívnemu jednaniu. V medzinárodných vzťahoch majú často štátni aktéri zodpovednosť za dosiahnuté výsledky voči domácim inštitúciám a voči verejnosti. Tí zvyčajne primárne dôsledne sledujú, ako ich reprezentanti dokážu obhájiť ich záujmy, čo vytvára tlak smerom k distributívnemu vyjednávaníu, a to aj v prípade, že integratívne by bolo vhodnejším a efektívnejším nástrojom. V takomto prípade môže hrať dôležitú úlohu utajenie a miera verejnosti vyjednávaníu (*vid' Schelling, 1960, s. 29*). Pokiaľ sú vyjednávači pod drobnohľadom verejnosti, môžu dilemu preklenúť súčasne utajené jednaníu na inej (neoficiálnej, nezáväznej, formálne nižšej) úrovni, kde sa integratívny prístup môže použiť s menej zničujúcimi potenciálnymi následkami (*Pruitt, 2002, s. 87*).

Dalšie riešenie dilemy spočíva v nastavení vhodných podmienok, v rámci ktorých sa vyjednávanie odohráva. Inštitucionálne faktory danej situácie majú zásadný vplyv na voľbu stratégie a nástrojov (*vid' napríklad Schelling, 1960, s. 28–52*). Integratívne vyjednávanie je pravdepodobnejšie v situácii, kedy dochádza v čase k jeho opakovaniu (tzn. nejedná sa o jediná interakciu medzi aktérmi v čase – vyplýva to z implikácií ich vzájomnej previazanosti, tzn. prítomnosti strategickíej interdependencie). Dlhodobé jednaníu umožňujú jednak učiť sa o správaní sa protivníka a predvídať jeho reakcie (napríklad hrozba, ktorá nebola realizovaná, znižuje pravdepodobnosť, že jej opakované použitie bude druhou stranou vnímané dôveryhodne, takže sa minie účinkom /*Schelling, 1960, s. 30*/).

Rovnako je dôležité vytvorenie vhodnej atmosféry, ktorá zvyšuje pravdepodobnosť príklonu k integratívne mu vyjednávaníu. Čím viac nepriateľské ovzdušie v danej situácii panuje, tým väčšia nedôvera medzi stranami bude a tým ťažšie bude dosiahnuť spoločný integratívny postup pri riešení sporu. D. Pruitt v tejto súvislosti apeluje na význam podoby vzťahov medzi aktérmi a vyzdvihuje dobré pracovné vzťahy (*working relationship*), (*vid' Pruitt, 2002, s. 87*). Ich podstatou je budovanie vzájomnej dôvery, ktorá zamedzí zneužitíu ústretovosti jednej zo strán. Výhodou je maximalizovanie vzájomných ziskov v dlhodobíej perspektíve. Dobré (dlhodobé) pracovné vzťahy sú katalyzátorom integratívneho

vyjednávania. V nasledujúcej časti by som sa zamerlal na to, ktoré konkrétne faktory integratívne vyjednávania sprístupňujú na pôde Európskej únie.

### MEZISHÁTNE VYJEDNÁVANIE NA PÔDE EÚ

Voľba základných prístupov (a z nich odvodených konkrétnych nástrojov a techník) vo vyjednávaní má veľký význam pre dosahovanie optimálnych riešení. Týka sa to aj Európskej únie, pre ktorú je vyjednávanie dôležitou súčasťou rozhodovacích procesov. Aj pre prostredie Európskej únie platí základná definičná charakteristika medzinárodného vyjednávania ako takého a to, že sa medzi zúčastnenými aktérmi súčasne vyskytujú kooperatívne i konfliktné záujmy. Má preto zmysel klásť si otázku: ku ktorému prístupu má vyjednávanie na pôde EÚ bližšie? Pri hľadaní odpovedi najskôr naznačím, aké názory sa objavujú v odbornej literatúre, a následne uvediem faktory, ktoré bývajú v tejto súvislosti zmieňované najčastejšie. Tendenciu považovať EÚ v prvom rade za arénu s prevažujúcim distributívnym vyjednávaním majú hlavne modely založené na štáto-centricom prístupe (Moravcsik, 1993; Moravcsik, 1998), ktorý je výsledkom realistického vnímania medzinárodných vzťahov a charakteristický napríklad pre liberálny intergovernmentalizmus (k jeho stručnému vymedzeniu vid' napríklad Pollack, 2005, s. 17–19; respektíve liberálny medzivládny prístup Kratochvíl, 2008, s. 164–169). Podľa nich sú hlavným faktorom v rozhodovaní samotné členské štáty. Každý z nich sleduje svoje partikulárne záujmy a snaží sa maximalizovať vlastné zisky. Žiadna zo zúčastnených strán nebude ochotná akceptovať riešenie, ktoré by nebolo v súlade s jej (národnými) záujmami (alebo ktoré by dokonca pre ňu znamenalo určitý krok späť).

Hlavným argumentom tejto časti odborného spektra je fakt, že centrálné vlády sa priamo podieľajú na hlavnom rozhodovaní Únie a že súčasne jednohlasnosť stále zostáva v určitých oblastiach používaným rozhodovacím mechanizmom v rámci Rady, teda inštitúcie reprezentujúcej práve členské štáty (vid' napríklad Scharpf, 1988, s. 254). Právo veta je dôležitým nástrojom každej zo strán, umožňujúcim v maximálnej možnej miere trvať na svojich požiadavkách. Je zrejmé, že za týchto podmienok bude veľmi komplikované dosiahnuť podstatné zmeny v daných politikách. Naopak, existuje skôr predpoklad, že celý systém bude inklinovať k zachovávaniu *statusu quo*, a to aj v prípade, že sa zmenia spoločenské podmienky, pre ktoré bolo pôvodné riešenie vyhovujúce. Ak za optimálne riešenie bude považované to, ktoré nielen zohľadní všetky záujmy zúčastnených, ale aj riešenie problému samotného (respektíve ak za maximalizáciu úžitku zúčastnených bude považovaná aj rovina riešenia problému), tak v takomto prípade jeho nachádzanie nebude úspešné. Ďalším podporným argumentom autorov vyzdvihujúcich distributívne vyjednávanie býva predpoklad o dĺžke trvania prijatých rozhodnutí. Čím dlhšie majú prijaté spoločné riešenia pretrvávajúť a teda čím dlhšie nimi budú aktéri viazaní, tým viac sa budú snažiť začleniť do nich svoje požiadavky (Elgström – Jönsson, 2000, s. 687). EÚ je pritom možné vidieť na jednej strane ako dlhodobý projekt, tzn. niektoré prvky majú silnú tendenciu pretrvávajúť v čase. Zároveň ale (predovšetkým v každodennom rozhodovaní) sú prítomné aj krátkodobé rozhodnutia (na tie ale majú veľký vplyv inštitúcie, v ktorých je vplyv národných štátov obmedzený). Navyše, prijaté riešenia sú spravidla aj implementované, čo zosilňuje tendenciu dostať požadovanú úpravu do dohody v rannej fáze prijímania.<sup>11</sup>

Na druhej strane stojí teoretická perspektíva, ktorá zdôrazňuje iné prvky v rozhodovacom mechanizme EÚ. Jedná sa predovšetkým o rôzne moderné smery vychádzajúce zo sociálneho konštruktivismu (vid' napríklad March – Olsen, 1989, s. 160–162; Kratochvíl, 2008, s. 178–189), respektíve inštitucionalizmu (vid' Kratochvíl, 2008, s. 129–140; Egeberg, 2004; Sverdrup, 2002). V ich očiach inštitúcie vytvárajú formálne a tiež neformálne normy a pravidlá, ktoré tvarujú jednanie jednotlivých aktérov. Zdanlivo autonómne záujmy a rozhodovanie členských štátov nemožno vytrhnúť z mantinelov kontextu podmienok, v ktorých sa ich rozhodovanie odohráva. V ich očiach sa v procesoch (medzištátneho) vyjednávania na pôde Európskej únie dostáva viac do popredia tendencia k integratívnemu

prístupu. Je to výsledok silného socializačného vplyvu nadnárodných inštitúcií, ktoré sledujú predovšetkým spoločný záujem, skôr než partikulárne národné záujmy členských štátov.

Aj autori poukazujúci primárne na integratívne vyjednávanie v EU zdôrazňujú časové hladisko. Neustále sa opakujúce vyjednávania medzi tými istými aktérmi majú za následok väčšiu otvorenosť a dôraz skôr na kooperatívne než konfliktné záujmy. To umožňuje etablovanie určitých spoločne zdieľaných hodnôt a noriem, ktoré sprístupňujú hľadanie integratívneho potenciálu. Dlhodobé vzájomné prepojenie v rámci opakujúcich sa vyjednávaní dáva väčšiu šancu na reciprocitu – v prostredí silnejšej vzájomnej dôvery môže byť ústupok v aktuálnom spore adekvátne vyvážený v budúcnosti. Tento jav býva označovaný ako tzv. *difúzna reciprocita* (vid' napríklad *Elgström – Jönsson, 2000, s. 688*).

Nedá sa jednoznačne rozhodnúť, ktorý zo smerov má ohľadne charakteru vyjednávania na pôde EÚ pravdu. Pre vyjednávanie v prostredí Európskej únie je charakteristická prítomnosť oboch variant základného prístupu. Je to dané obrovským rozsahom konkrétnych vyjednávaní, ktoré sa v tejto aréne odohrávajú. Tie prebiehajú na rôznych úrovniach, za rôznych podmienok a v rôznom kontexte. Skôr než príklon k jednej alebo k druhej variante je užitočnejšie pokúsiť sa identifikovať hlavné determinanty, ktoré majú na charakter vyjednávania vplyv. V literatúre bývajú zmieňované viaceré faktory. Ich zdrojom môžu byť jednak autori venujúci sa podmienkam výberu jednotlivých stratégií v medzinárodnom vyjednávaní ako takom (napríklad *Schelling, 1960; Pruitt, 2002, s. 87*) alebo práce zamerané práve na prostredie Európskej únie (napríklad *Conceição-Heldt, 2006; Häge, 2008; Hayes-Renshaw – Van Aken – Wallace, 2006; Naurin, 2007; Zimmer – Schneider – Dobbins, 2005; Meerts, 1997*). Tento text sa bude pridržiavať predovšetkým state, ktorej autormi sú Ole Elgström a Christer Jönsson (*Elgström – Jönsson, 2000*) a ktorá v tomto smere ponúka vhodnú syntézu. Títo autori uvádzajú ako najdôležitejšie faktory *rozhodovací mechanizmus, úroveň politizácie, fázu v rozhodovacom procese, typ politiky a sieťový charakter*. Ich vymedzenie je v tomto článku miestami korigované a doplnené o ďalšie prvky a aspekty výberu vhodnej stratégie – o mieru vplyvu inštitucionálnych aktérov, rozloženie záujmov medzi aktérmi a mieru participácie domácej politickej sféry.

### Rozhodovací mechanizmus

Pre rozhodovanie v rámci Rady má význam zamerať sa predovšetkým na varianty schvaľovania agendy jednohlasnosťou a hlasovaním kvalifikovanou väčšinou (respektíve hlasovaním ako takým). Čo sa týka priameho vplyvu, možno konštatovať, že jednohlasnosť (právo veta) dáva aktérom silnú pozíciu a umožňuje im dôslednejšie trvať na svojich stanoviskách (*Conceição-Heldt, 2006, s. 148*). Zároveň ale platí, že teoreticky práve v prípade jednohlasnosti je ďaleko nevyhnutnejšie hľadať čo najširšie spoločné riešenie. Naopak hlasovanie primárne vytvára hrozbu vylúčenia z výsledného riešenia (tzn. hrozbu, že do prijatej dohody nebudú inkorporované vôbec žiadne požiadavky prehlasovaných aktérov), čím uľahčuje ich ústupčivosť.

V praxi sa ukazuje, že rigidný distributívny prístup sa častejšie objavuje v prípadoch rozhodovania jednohlasnosťou, ako to predpokladá odborná literatúra, ale zároveň obdobné prepojenie hlasovania a integratívneho prístupu sa nepotvrďuje (*Elgström – Jönsson, 2000, s. 691*). Prikláňam sa k názoru, že faktor rozhodovacieho pravidla má iba obmedzený vplyv na charakter vyjednávania (ako závislú premennú) a v oveľa väčšej miere je skôr determinantom dynamiky vyjednávania (rýchlosti dosahovania dohôd).

Silným indikátorom integratívneho vyjednávania v prostredí EÚ, súvisiacim práve s rozhodovacím mechanizmom, je ale tzv. *konsenzuálna kultúra*. Viaceré štúdie a analýzy (vid' napríklad *Hayes-Renshaw – Van Aken – Wallace, 2006, s. 164*) potvrdzujú, že pre členské štáty je v rozhodovaní dôležité dosiahnutie maximálneho konsenzu, tzn. aktívneho súhlasu s navrhovaným riešením na rôznych úrovniach a arénach, a to podľa možnosti medzi všetkými štátmi. Prejavom tohto javu je, že aj keď pravidlá v prejednávanej

záležitosti umožňujú rozhodnúť hlasovaním (napríklad kvalifikovanou väčšinou), reálne k nemu dochádza skôr sporadicky a v rámci vyjednávania sa stále preferuje také riešenie, ktoré by uspokojilo všetkých (respektíve čo najväčší počet) členov. Údaje niektorých štúdií poukazujú na to, že až 71 % všetkých rozhodnutí, pri ktorých bolo možné využiť mechanizmus hlasovania, bolo urobených formou konsenzu (*Heisenberg, 2005, s. 66*).

Príčin existencie tohto javu je niekoľko. Predovšetkým je v pozadí rôznorodosť členských štátov, zraniteľná solidarita a neexistencia spoločného „európskeho národa“. Z hľadiska posúdenia významu jednotlivých prístupov vo vyjednávaní sa z najrôznejších dostupných vysvetlení a odôvodnení tohto javu javí ako významný hlavne ten, podľa ktorého národné štáty zostávajú dôležitou politickou úrovňou a ak by záujmy niektorých z nich mali byť vynechané, tak by (v závislosti na miere a frekvencii vylúčenia) mohla byť oslabená spolupatričnosť a ochota na spoločnom integračnom projekte pokračovať.

Konsenzuálna kultúra má na charakter vyjednávania zásadný vplyv. Síce sa môže zdať, že čím viac záleží na názore každého člena (a to aj pri formálnej absencii práva veta), tým viac by daný aktér mohol zotrvať na svojich požiadavkách a teda tým distributívnejší prístup by mohol zaujať. Takéto správanie by ale bolo veľmi krátkozraké. Naopak konsenzuálna kultúra má skôr za následok zvýraznenie integratívneho prístupu. Jednak stále existuje hrozba, že v prípade nezhôd a patovej situácie pri hľadaní spoločného konsenzu dôjde k uplatneniu hlasovacích mechanizmov (tam kde sú dostupné), ale zároveň platí aj to, že konsenzuálna kultúra je prejavom nevyhnutnosti spoločného postupu a vzájomnej spolupráce. Jej výsledkom je dôraz na kooperatívne záujmy, skôr než na vzájomné rozporné. Vytvára atmosféru dôvery a zúčastneným aktérom umožňuje mať pozitívny a otvorený prístup. Kľúč spočíva v dobrovoľnosti – v prípade práva veta sú členské štáty povinné rešpektovať záujmy všetkých. V tomto prípade tak ale činia dobrovoľne, čím dávajú najavo, že si uvedomujú význam vyššieho cieľa, ktorým je spoločný postup.

### Charakter otázky a typ prejednávanej politiky

Veľmi významný pre voľbu prístupu vo vyjednávaní na pôde EÚ je faktor charakteru otázky, ktorá je predmetom sporu a typu politiky, do ktorej daná agenda spadá. Samotná otázka môže mať niekoľko atribútov. Napríklad, či je ľahko kvantifikovateľná alebo nie, či sa rokuje o konkrétnych hmotných položkách alebo skôr o abstraktnom probléme, či vyžaduje aktívnu participáciu od aktérov na implementácii, alebo ide iba o deklaratívnu rovinu, do ktorej oblasti ľudskej činnosti spadá, do akej miery je daná oblasť regulovaná na nadnárodnej úrovni.

V tejto súvislosti v literatúre existuje niekoľko klasifikácií problémov a otázok, ktoré sa riešia vo vyjednávaní na pôde EÚ. Podkladom pre ich vymedzenie môžu byť rôzne kritériá. John Peterson a Elizabeth Bombergová napríklad rozdeľujú politické rozhodnutia do troch skupín: a) historické rozhodnutia (*history-making decisions*), b) rozhodnutia ustanovujúce politiku (*policy-setting decisions*), c) rozhodnutia naplňujúce obsah politik (*policy-shaping decisions*), (viď Peterson – Bomberg, 1999, s. 10–29). Vzhľadom na význam pre charakter vyjednávania sa javí vhodnejšie rozdelenie, ktoré uvádzajú Ole Elgström a Christer Jönsson podľa Theodora Lowiho (*citované podľa Elgström – Jönsson, 2000, s. 693*): a) konštitucionálnu (do ktorej spadajú základné pravidlá); b) redistributívnu (zahŕňujúcu agendu, pri ktorej dochádza k transferom od jedného aktéra k druhému); c) distributívnu (prideľovanie prostriedkov do jednotlivých sektorov); d) regulatívnu (pravidlá chovania sa jednotlivých aktérov). V prvom prípade podľa nich existuje silná tendencia k distributívnemu charakteru vyjednávania, zatiaľ čo v treťom sa jedná z veľkej miery o prístup snažiaci sa o vyriešenie problému. V redistributívnom type politiky sa opäť prejavuje tlak na obhajobu vlastných záujmov (s výnimkou situácií, kedy dochádza k aplikovaniu balíkového jednanía – *package dealing*) a v regulatívnom type autori znovu vyzdvihujú príklon k integratívnemu prístupu – v závislosti na viere aktérov v dlhodobé výhody vyplývajúce z členstva (*Elgström – Jönsson, 2000, s. 694–695*).

Platí, že čím viac sa predmet vyjednávania podobá hre s nulovým súčtom (ako napríklad práve pri kvantifikovateľných položkách, ako sú otázky finančného charakteru), tým väčšia tendencia k distributívnemu vyjednávaniu bude existovať. Naopak, čím viac je predmet vágnejší, abstraktnejší a komplikovanejší, tým väčší dôraz existuje na integratívny prístup. Nedá sa ale tvrdiť, že by v procese európskej integrácie bol preferovaný určitý typ otázok a teda, že by konkrétna podoba tohto faktoru determinovala i prístup vo vyjednávaní.

### Miera politizácie spornej otázky

Miera politizácie je faktor súvisiaci s dôležitosťou, akú otázke, ktorá je predmetom vyjednávania, prikladajú jednotliví aktéri.<sup>12</sup> V prípade silne politizovaných záležitostí vstupujú viac do hry národné záujmy a štáty sa snažia maximalizovať ich naplnenie (*viď napríklad Elgström – Jönsson, 2000, s. 692–693*). Naopak, čím menšiu váhu danému problému prikladajú, tým ochotnejšie budú nazeráť naň skôr ako na spoločný problém. Dá sa očakávať, že medzi najviac politizované otázky budú spadať zásadné politické rozhodnutia, ktoré ovplyvnia chod EÚ na dlhú dobu. Problémy každodenného rozhodovania sú naopak menej zásadné a viac otvorené integratívne prístupu. Tento trend je zosilnený aj faktom, že ich charakter je viac expertný, čo znamená, že z praktických dôvodov je vyjednávanie skôr hľadaním najvhodnejšieho riešenia problému než uspokojovaním záujmu jednotlivých členov.

Z hľadiska faktoru politizácie tiež môže nastať kombinovaná situácia. Niektoré partikulárne otázky totiž môžu byť veľmi dôležité pre niektorých členov (z hľadiska ich národnej agendy), zatiaľ čo pre iných sú nepodstatné. Prvá skupina bude mať logicky tendenciu správať sa viac distributívne, avšak nemusí tým ohroziť celkový charakter vyjednávania v danej situácii. Prípady asymetrie v miere politizácie sú z hľadiska celkového chodu Únie skôr prínosné, pretože umožňujú nachádzať integratívny potenciál formou spájania rôznych otázok (*issue-linkage* alebo pre EÚ ešte charakteristickejší pojem – *package dealing*), čo je veľmi častá prax (*viď napríklad Conceição-Heldt, 2006, s. 153*).

Význam integratívneho vyjednávania zosilňuje tiež prax menších expertných skupín, ktoré do rozhodovania zasahujú. Pochopiteľne, finálne politické rozhodnutia v otázkach, v ktorých je najväčšia miera politizácie, sa v medzištátnom vyjednávaní uskutočňujú na pôde Rady. Jedná sa ale až o záverečný stupienok, na ktorom je v podstate vo veľkom množstve agendy učinené iba formálne schválenie.

Veľmi detailný mechanizmus fungovania Rady možno nájsť v rôznych zdrojoch (*viď napríklad Häge, 2008, s. 535–538; Hayes-Renshaw – Wallace, 1997*). V stručnosti, skôr než sa daný problém dostane na najvyššiu úroveň, prechádza diskusiou medzi odborníkmi a expertmi z domácich ministerstiev v pracovných skupinách a výboroch a následne predbežným schvaľovaním zástupcov zo stálych misií združených v niektorej formácii COREPER. Ak sa v týchto fázach podarí dosiahnuť konsenzus, na úrovni ministrov sa navrhované riešenie iba formálne odsúhlasí (A-bodová agenda). Ministri potom reálne vyjednávajú iba o zvyšných problematických záležitostiach (B-bodová agenda). Táto agenda je pre členské štáty dôležitejšia a existuje v nej väčšia miera polarizácie. Členské štáty sa v nej snažia vytrvalejšie presadzovať vlastné záujmy, respektíve názory o správnom riešení problému. Prvky konfliktného jednania sú častejšie.

Týchto položiek, v ktorých stále prebieha klasické vyjednávanie aj medzi samotnými ministrami, je minimum. Podľa niektorých štúdií sa samotní ministri podieľajú na rozhodovaní v rámci Rady iba z 10–15 % (*viď napríklad Hayes-Renshaw – Wallace, 1997, s. 40–78*). Aj keď sa jedná skôr o odhad, založený na konzultácii so zúčastnenými odborníkmi, a aktuálnejšie analýzy, vychádzajúce z exaktnejších empirických údajov, uvádzajú, že ich podiel je približne 35 % (*Häge, 2008, s. 545*), stále platí, že podstatná časť vyjednávania smerodajných pre dané rozhodnutia sa deje na nižších úrovniach.

Vzhľadom k tomu, že na týchto úrovniach sa zúčastňujú vyjednávaní experti domácich ministerstiev, väčšinou sa uplatňuje iný pohľad na vec. Psychologický efekt ich spolupráce má za následok vytváranie istej profesijnej spolupatričnosti medzi nimi. Opakovaná vzájomná interakcia otvára dvere socializačnému procesu, v ktorom sa formujú nové formy lojality a sebaidentifikácie (*Elgström – Jönsson, 2000, s. 688*). Viaceré štúdie potvrdzujú, že v niektorých smeroch majú títo experti bližšie k sebe navzájom než ku svojim domácim kolegom z iných súčastí administratívy (ministerstiev, agentúr, oddelení a podobne *vid' Egeberg, 1999/*). V takýchto podmienkach potom existuje väčšia tendencia pristupovať k vyjednávaní ako k riešeniu spoločného problému, tzn. využívať predovšetkým integratívne nástroje. Neplatí to ale absolútne a za akýchkoľvek podmienok. Niektoré štúdie tento pohľad na vec dokonca spochybňujú. Podľa Anderse Sannerstedta, špeciálne čo sa týka zástupcov členských štátov v pracovných skupinách Rady, platí, že na jednaniach reprezentujú predovšetkým záujmy vlastného štátu (*Sannerstedt, 2005, s. 100*). U expertných skupín je táto afiliácia slabšia, a to v závislosti na autonómnosti ich členov od domácich vlád. Stále ale platí silný príklon ku kooperatívnym formám jednania (*Sannerstedt, 2005, s. 111*).

O tendencii k integratívnemu vyjednávaní na týchto úrovniach vypovedá napríklad aj praktická štúdia realizovaná na vzorke približne 300 švédskych úradníkov zúčastňujúcich sa jednaní rôznych expertných skupín, pracovných skupín a výborov komitológie (*vid' Elgström – Jönsson, 2000*). Až 87 % z nich uvádza, že súčasťou vyjednávania bol do veľkej miery kooperatívny duch. Iba podľa 1 % takýto prístup totálne absentoval. Adekvátne iba 18 % identifikovalo ako súčasť vyjednávania atmosféru konfliktu, zatiaľ čo až podľa 34 % úplne chýbala. Čo sa týka konkrétnych nástrojov, tak až 76 % uviedlo, že bolo dôležité hľadať spoločne zdieľané záujmy, a súčasne sa skoro polovica respondentov vyjadřila, že hrozby a zámerná manipulácia sa v ich skupinách nikdy nevyskytli (*Elgström – Jönsson, 2000, s. 689*).

Tendenciu k integratívnemu vyjednávaní potvrdzuje aj ďalší atribút charakterizujúci vzájomné interakcie členských štátov na pôde EÚ. Je ním intenzita ich kontaktov. Vysoká frekvencia vzájomných interakcií (a to na všetkých úrovniach) zvyšuje mieru poznania sa navzájom. Existujúca úroveň prepojenia členských štátov znamená, že disponujú nepomerne väčším množstvom kvalitnejších informácií o sebe navzájom. To sťažuje prípadnú snahu o efektívne rigidne distributívne vyjednávanie, ktoré predpokladá kontrolu nad tokom informácií alebo manipuláciu s nimi. Inými slovami, pri vyjednávaniach v Rade je iba malá šanca na utajenie informácií o pozíciách, dostupných alternatívach, bodoch zvratu, preferenčnej štruktúre a možnostiach ústupku ostatných zúčastnených aktérov (*Heisenberg, 2005, s. 69*).

### **Miera vplyvu inštitucionálnych aktérov**

Ďalším faktorom, ovplyvňujúcim charakter medzištátneho vyjednávania, je miera zapojenia či vplyvu inštitucionálnych aktérov. Ich pôsobenie má v tomto smere nezanedbateľné implikácie. Predovšetkým v ich pozadí je nutné vidieť záujmy, ktoré reprezentujú. Odhliadnuc od vlastných autonómnych záujmov by ich prioritnou úlohou malo byť dbať na záujem Spoločenstva ako takého. Nie sú preto *a priori* zástancami žiadneho záujmu konkrétneho členského štátu. Táto črta unijnej neutrality im dáva v medzištátnom vyjednávaní predovšetkým možnosť nestranne vyzdvihovať spoločné kooperatívne záujmy. Sú preto katalyzátorom integratívneho vyjednávania. Netýka sa to iba vplyvu Komisie, Európskeho parlamentu, Európskeho súdneho dvora a podobne, ale aj existencie autonómnych nástrojov v rámci fungovania samotnej Rady. Špeciálne v tomto smere vyniká inštitút predsedníctva. Okrem iných úloh plní totiž nenahraditeľnú úlohu manažéra a sprostredkovateľa vyjednávania (*negotiation broker*). V praxi potom členský štát, aktuálne plniaci túto rolu, musí nielen dokázať obmedziť presadzovanie čisto vlastných národných záujmov, ale musí tiež dbať na záujmy Únie ako takej. To opäť prispieva k uplatneniu integratívneho prístupu.

Faktor vplyvu nadnárodných aktérov súvisí aj s existenciou neformálnych štruktúr – politických sietí – v rozhodovacom procese. Pojem politické siete pôvodne pramení vo vnútroštátnej politike a má vyjadrovať vplyv neformálnych prepojení verejných a súkromných aktérov prostredníctvom komunikácie, výmeny informácií a iných neformálnych kontaktov (Elgström – Jönsson, 2000, s. 695). Vytvárajú ovzdušie spolupráce a majú pre hľadanie integratívneho potenciálu zásadný význam. Umožňujú súčinnosť odlišných aktérov pôsobiacich na rôznych úrovniach a tlmia tradičné konfrontačné napätie potenciálne vznikajúce medzi štátnymi aktérmi (Jönsson – Strömvik, 2005, s. 16).

Môže pritom záležať na ich konkrétnej podobe. Líšiť sa môžu v miere vzájomného prepojenia (veľičina reflektujúca množstvo a kvalitu interakcií medzi aktérmi tvoriacimi sieť), v miere formálneho ukotvenia a regulácie vzájomných vzťahov alebo tiež v konkrétnom obsahu, ktorý v pozadí danej siete stojí. Čím užšie, početnejšie a neformálnejšie sú interakcie v rámci sietí, tým viac je vyjednávanie integratívnejšie. To je práve prípad Európskej únie. Len ťažko by sa hľadala iná politická entita s takou rozsiahlou a rozvinutou praxou vplyvu sietí na politický proces (*k ich charakteru a významu vo vyjednávaní viď podrobnejšie napríklad Jönsson – Strömvik, 2005, s. 13–28*).

### Rozloženie záujmov medzi aktérmi

Pri výbere vhodného prístupu zohráva dôležitú úlohu aj ďalší faktor – charakter vzájomných vzťahov medzi členskými štátmi. Medzištátne vyjednávanie na pôde Európskej únie je značne komplexné a vo väčšine prípadov zahrňuje súčasné riešenie viacerých problémov. Izolované vyjednávanie o jednej otázke alebo výhradne o jedinom aspekte určitého problému je veľmi ojedinelé. Viacpoložkové (*multi-issue*) vyjednávanie vnáša do hry aspekt miery príbuznosti záujmov zúčastnených aktérov. Každú položku je možné vnímať ako určitú štiepnu líniu, ktorá jednotlivé strany rozdeľuje podľa toho, aké riešenia v tejto položke preferujú. Na základe toho sa následne formujú koalície, bloky aktérov, ktorých preferencie sú podobné.

V zásade pritom môžu vzhľadom na vplyv na charakter vyjednávania nastať dve protichodné varianty (*podrobnejšie viď napríklad Hopmann, 1996, s. 254–258*). Jedným krajným prípadom je situácia, kedy sú v jednotlivých otázkach rozloženia aktérov totožné, tzn. že vo všetkých partikulárnych sporných bodoch sa formujú totožné koalície (koalície s tými istými členmi). V takom prípade možno hovoriť o vzájomne podporných (prekrývajúcich) sa štiepných líniách (*reinforcing cleavages*), pretože sporné záujmy sa v daných problémoch navzájom zosilňujú. Naopak, opačným extrémom je situácia, kedy každá štiepna línia rozdeľuje množinu aktérov iným spôsobom. V takomto prípade sú hranice koalícií veľmi vágne a dochádza v jednotlivých položkách k maximálnej novej alternácii. Koalície sú tak veľmi nestabilné a premenlivé. Afiliácia jednotlivých členov k nejakej koalícii je slabá. Tento protipól možno označiť za krížiacu (pretínajúcu) sa štiepnu líniu (*crosscutting cleavages*), keďže sa navzájom oslabujú.

Z hľadiska charakteru vyjednávania možno konštatovať, že distributívne vyjednávanie častejšie nastáva v situáciách, ktoré sa čo najviac blížia k zosilňujúcim sa štiepnym líniám. Naopak, čím je ich rozloženie rôznorodnejšie, tým bude jednoduchšie použiť integratívny prístup. Je to z toho dôvodu, že pri slabých koalíciách a častej zmene členov sú viac posilnené kooperatívne záujmy medzi všetkými aktérmi, naopak pri nemenných koalíciách je konfliktná interakcia medzi členmi rôznych koalícií silnejšia.<sup>13</sup>

Procesu tvorby koalícií medzi členskými štátmi na pôde Rady EÚ a ich vlastnostiam sa venuje celý rad odborných textov (Zimmer – Schneider – Dobbins, 2005; Elgström – Bjurulf – Johansson – Sannerstedt, 2001). V podstate možno konštatovať, že hoci sa miestami nejaké vzorce pri ich formovaní objavujú (pričom býva skúmaná miera vplyvu rozdelení na nové verzus staré členské krajiny, poľnohospodárske verzus priemyselné, darcovia verzus platcovia, južné verzus severské, populačné veľké verzus malé krajiny a podobne), z dlhodobej perspektívy nemajú podstatný význam (*viď napríklad Heisenberg, 2005, s. 77*;

*Hayes-Renshaw – Van Aken – Wallace, 2006, s. 185; Nugent, 1999, s. 474*). Naopak jednotlivé koalície sa vytvárajú *ad hoc* k práve riešeným problémom a pri iných otázkach sa vytvárajú koalície iné. Existuje iba malá pravdepodobnosť, že sa členstvo v koalíciách bude opakovať. Globálne sa teda rozvrstvenie záujmov medzi členmi viac podobá na situáciu s krížiacimi sa štiepnymi líniami než s prekrývajúcimi. Navyše ak vôbec dochádza k vzniku koalícií, veľmi často sa stáva, že sa formuje jedna základná koalícia presadzujúca určité riešenia a voči nej stoja v malom počte jednotlivito niektoré členské štáty (v iných položkách sú rebelmi iní aktéri).<sup>14</sup> Z tých dôvodov možno konštatovať, že tento faktor v praxi posilňuje tendenciu integratívneho prístupu v medzištátnom vyjednávaní na pôde Európskej únie.

### **Miera participácie domácej politickej sféry**

Práce venujúce sa vyjednávaniu medzi štátnymi aktérmi majú tendenciu vnímať ich zjednodušene ako homogénne jednotky. Nie vždy je to však možné. Štát ako politická jednotka je veľmi komplexný systém a aj vo vyjednávaní sa môže prejavovať jeho heterogénny charakter. Táto črta súvisí s podobou vplyvu domácich aktérov na zahraničnú politiku, ktorý môže byť rôzny. Robert Putnam v súvislosti s medzinárodným vyjednávaním prichádza s *modelom dvojúrovňovej hry (two-level game)*, ktorého úlohou je ilustrovať práve vplyv nižšej úrovne – domácej politickej scény (viď *Putnam, 1988*).

Z hľadiska charakteru vyjednávania je dôležité zvážiť mieru zainteresovania domácich aktérov (verejnosti) na prejednávanom probléme a ich vplyv na implementáciu prijatého riešenia. Vzťah medzi štátnikmi, diplomatmi, vyjednávačmi na strane jednej a aktérmi vnútornej politiky na strane druhej je obojsmerný. Tí prví na vyjednávaní primárne zastupujú záujmy tých druhých, ale môžu ich tiež formovať a ovplyvniť tak ich vzťah k problému. V zásade ale platí, že čím viac bude verejnosť vťahovaná do vyjednávania, tým vehementnejšie budú daní aktéri trvať na vlastných požiadavkách a tým väčšia bude tendencia jednať distributívne.

V prípade Európskej únie je veľmi častý názor, že verejnosť nemá dostatočné povedomie o dianí na nadnárodnej úrovni. Kritici upozorňujú na netransparentnosť rozhodovacích procesov. Tento fakt je súčasťou tzv. demokratického deficitu, o ktorého existencii sa vedú rozsiahle odborné diskusie. Každopádne ale platí, že veľká miera rozhodnutí sa uskutočňuje mimo dosahu verejnosti. Utajenie je pritom jeden z faktorov, ktorý integratívne vyjednávanie uľahčuje.

Zároveň ale niektoré situácie medzištátneho vyjednávania sú verejnosťou veľmi pozorne sledované. Je to z toho dôvodu, že ich uvedenie do praxe je priamo závislé na postoji občanov členských štátov. Akty primárneho práva musia byť ako klasické medzinárodné zmluvy na domácej pôde ratifikované. Tento proces môže zahŕňať usporiadanie referenda, avšak aj keby sa uskutočňoval výhradne formou súhlasu zákonodarného zboru, vytváral by veľmi silný tlak už v priebehu vyjednávania na aktérov, aby brali ohľad na to, čo bude pre domácu politickú scénu priechodné a čo nie. Nie vždy sú v tom úspešní – v praxi je veľmi názorným príkladom proces reformy inštitúcií (opäť viď odmietnutie pôvodnej tzv. ústavnej zmluvy vo francúzskom a holandskom referende a veľmi aktuálne odmietnutie tzv. reformnej zmluvy v írskom referende). Každopádne ale platí, že v týchto prípadoch sa aktéri správajú viac distributívne. Vzhľadom na množstvo a rozsah vzájomných vyjednávacích interakcií medzi štátmi sa ale jedná o špičku ľadovca. Množstvo jednaní, na ktoré má verejnosť takýto vplyv, je v každodennom chode Európskej únie minimálne.

### **Fáza v rozhodovacom procese**

Čo sa týka ďalšieho faktoru, je zjavné, že vyjednávanie je predovšetkým nutné vidieť ako určitý proces a ako také je determinované faktorom času. Z časového hľadiska nie je vyjednávanie homogénne. Možno identifikovať niekoľko fáz, ktoré sú charakteristické inými podmienkami, úlohami a podobne. V štandardných vyjednávaniach je podstatou



úvodnej fázy oboznamovanie sa s aktérmi, ich požiadavkami, záujmami a podobne. Na základe toho je nutné zodpovedať otázku, či vôbec existuje priestor na potenciálnu dohodu. Následne dochádza ku hľadaniu základných princípov konsenzu, tzn. k vytvoreniu určitých mantinelov, v ktorých by sa riešenie malo pohybovať. V ďalšej fáze dochádza k špecifikovaniu detailov, respektíve k narysovaniu konkrétnych a podrobných ustanovení dohody. No a na záver dochádza k implementácii a uvedeniu dohodnutého riešenia do praxe, čo síce nemusí byť považované za súčasť samotného vyjednávania podľa uvedenej definície, avšak ako neoddeliteľná fáza realizácie dohody má na dianie v priebehu vyjednávania tiež priamy vplyv (aktéri zohľadňujú, čo môže byť realizovateľné a čo nie, respektíve či veria, že protistrana svoje záväzky skutočne naplní, alebo nie).

Integratívny prístup sa najviac prejavuje v úvodných fázach (*viď napríklad Elgström – Jönsson, 2000, s. 692–693*), naopak čím viac do detailov jednanja zachádzajú, tým viac majú aktéri tendenciu jednať distributívne. Rozhodovací proces v EÚ zachováva určitú postupnosť. Ak sa zameriame na tvorbu sekundárnych aktov európskej legislatívy, tak členské štáty do procesu priamo zasahujú majoritne buď úplne na začiatku (formou základného impulzu, akú agendu by bolo vhodné otvoriť – pričom zatiaľ nemá zmysel o integratívnom alebo distributívnom charaktere vôbec hovoriť), alebo až vo fáze, kedy existuje určitý konkrétny návrh z dielne Komisie. Pri prvotnom formovaní legislatívnej iniciatívy do hry skôr vstupujú záujmy rôznych jednotiek, ktoré ale nekopírujú hranice členských štátov, ale skôr iné roviny, čo umožňuje prevažne hľadanie integratívneho riešenia situácie.

Faktor časového hľadiska je ale skôr doplnkový, nedá sa jednoznačne hovoriť o nezávislom vplyve času na charakter vyjednávania. Súvisí to prevažne s tým, že v inej fáze sa prejavujú iné ďalšie faktory, ktoré majú vplyv.<sup>15</sup>

## ZÁVEREČNÉ POZNÁMKY

Táto práca sa zaoberá otázkou základného charakteru medzinárodného vyjednávania. V tomto smere možno identifikovať dva kvalitatívne odlišné protipóly – distributívny a integratívny. Snahou bolo poukázať na fakt, že pre dosahovanie optimálnych a čo možno najefektívnejších riešení (obzvlášť v systémoch s viacerými aktérmi) je vhodné, aby správanie sa zúčastnených strán v danej vyjednávacej situácii čo najviac smerovalo k odhaleniu integratívneho potenciálu. Položil som si pritom otázku, ako tento proces prebieha (respektíve čím je ovplyvnený) pri medzištátnych vyjednávaniach na pôde Európskej únie.

Ak by som mal zhrnúť faktory, ktoré majú na charakter vyjednávania vplyv, zistím, že niektoré majú na výber stratégie a celkového prístupu zásadný význam, iné naopak pôsobia iba nepriamo. Paradoxne iba slabým determinantom je napríklad rozhodovací mechanizmus. Pokiaľ je k dosiahnutiu dohody nutná jednohlasnosť, aktéri majú šancu dôslednejšie trvať na svojich požiadavkách. Neplatí ale, že ak sú rozhodnutia prijímané hlasovaním kvalifikovanou väčšinou, tak nevyhnutne existuje tlak na integratívne vyjednanie. Aktéri sú síce nútení správať sa ústretovo, tzn. že sú ochotnejší ustúpiť, aby neboli prehlasovaní a výsledok aspoň v niečom odrážal aj ich záujmy, avšak to neznamená, že by museli nevyhnutne posúvať hranicu optimálnych možností čo najďalej. Tento faktor teda oveľa viac vplýva na dynamiku než na charakter vyjednávania. Obdobne okrajový význam má to, v akej konkrétnej fáze sa proces nachádza.

Naopak, iné faktory, tvoriace kontext danej vyjednávacej situácie, majú zásadný vplyv na charakter vyjednávania. Spadá sem jednak podstata samotnej prejednávanej otázky, ďalej miera angažovania sa členských štátov (ich reálny záujem na danom vyjednaní), miera vplyvu inštitucionálnych aktérov, štiepne línie záujmov medzi aktérmi a v neposlednom rade tiež miera participácie domácej politickej sféry.

Analyzovanie existujúcich vzťahov a súvislostí medzi jednotlivými javmi má oproti strohému konštatovaniu (či prevláda jeden, alebo druhý prístup) význam z hľadiska možnosti dynamickej stránky daného problému – ak dokážeme poodhaliť fungovanie týchto vzťahov, budeme môcť hodnotiť celý proces z dlhodobého hľadiska. V meniacom sa prostredí

bol trend prehĺbenia významu integratívneho štýlu vyjednávania naštartovaný približne v polovici 80. rokov 20. storočia (vid' *Elgström – Jönsson, 2000, s. 701; Hayes-Renshaw – Wallace, 1997, s. 259*) – čo súviselo napríklad so schválením tzv. *Jednotného európskeho aktu* – a ďalej pokračoval právnymi revíziami v 90. rokoch. Tento proces prehĺbenia socializácie v štruktúrach Spoločenstva a inštitucionalizovania mnohých formálnych a neformálnych mechanizmov mal pozitívny dopad na charakter vyjednávania (napríklad v súvislosti so zapojením neštátnych a nadnárodných aktérov).

Zo širšej perspektívy možno identifikovať niektoré základné procesy, ku ktorým dlhodobodochádza a ktoré sú aktuálne i dnes. V súvislosti s charakterom vyjednávania stojí za zmienku napríklad prehĺbovanie integrácie, tzn. rozširovanie oblastí spadajúcich pod spoločnú reguláciu, ako aj snaha o zvýšenie transparentnosti, respektíve odstránenie tzv. demokratického deficitu.

Nárast agendy má niekoľko efektov. Predovšetkým sa vytvára väčší potenciál na dosahovanie vhodných riešení formou spájania tém, čo výrazným spôsobom uľahčuje hľadanie optimálneho integratívneho riešenia (väčšia pravdepodobnosť, že bude existovať nejaká oblasť, v ktorej sa pôvodne neústupného aktéra podarí kompenzovať). Zároveň to znamená, že pozornosť najvyšších činiteľov sa bude musieť redukovať na tie najzávažnejšie témy a v ostatných budú mať veľký vplyv nižšie úrovne rozhodovania. Dôkladná analýza zapojenia expertných skupín a výborov poukazuje práve na súvislosť medzi podielom ministrov na rozhodovaní a množstvom agendy – čím je daná sektorová Rada viac zavalená prácou, tzn. čím viac rozhodnutí musí schváliť, tým je podiel samotných ministrov menší (*Häge, 2008, s. 547*). Ako už bolo vyššie uvedené, práve na nižších úrovniach rozhodovania existuje silná tendencia používať integratívny prístup, a preto možno konštatovať, že prehĺbovanie integrácie má na integratívnosť vyjednávania pozitívny vplyv.

Trochu sporné by bolo obdobné konštatovanie ohľadne odstraňovania tzv. demokratického deficitu. Väčšia participácia verejnosti na rozhodovacom procese snahu o integratívne riešenie skôr limituje. Spravidla bývajú domáci aktéri dôslední v požadovaní vlastných záujmov, čo posilňuje tendenciu jednať distributívne. Prakticky tento proces ale zahŕňa také prvky ako napríklad sprístupňovanie rokovaní Rady verejnosti. To ale väčšinou nemá dosah na úrovne s majoritným vplyvom, keďže – ako už bolo uvedené – väčšina otázok je predjednaná v skorších fázach.

Za zväzanie stoja aj niektoré konkrétne nástroje v súvislosti s reformným procesom. Zatiaľ posledným krokom v tomto smere bolo prijatie tzv. reformnej zmluvy. Aktuálne dianie síce nasvedčuje, že jej vstúpenie do platnosti je vzhľadom na problémy s ratifikáciou otáznе, avšak určite ju možno použiť ako podklad naznačujúci, akým smerom by sa EÚ podľa predstaviteľov členských štátov mala uberať.

Jedna z možných zmien súvisí s mechanizmami pre zaistenie dodržiavania zásad subsidiarity a proporcionality. Vstupom tzv. reformnej zmluvy v platnosť by došlo k výraznému posilneniu role národných parlamentov, čo vytvára potenciálne zlepšenie účasti domácej politickej sféry na rozhodovaní, respektíve získaní dohľadu nad svojimi reprezentantmi v rámci vyjednávania. Primárnym účelom je ale dohľadanie na dodržiavanie uvedených princípov a pritom reálne to zapojenie domácich aktérov nemusí znamenať.

Tzv. reformná zmluva ďalej preberá rozhodnutie pôvodne stanovené ešte v texte tzv. ústavnej zmluvy o zrušení rotačného systému predsedníctva a jeho nahradenie voľbou predsedu Európskej rady na obdobie 30 mesiacov s možnosťou jedného znovuzvolenia. Ak som inštitút predsedníctva označil za faktor sprístupňujúci integratívny prístup, jeho odovzdanie do rúk na štátoch nezávislému aktérovi tento vplyv ešte zvýrazní. Čo sa týka predsedníctva v Rade, tzv. reformná zmluva umožní jeho kolektívny výkon, čo by malo v podstate rovnaký efekt (kolektívne predsedníctvo je z hľadiska obmedzovania vlastných národných záujmov silnejšie než pôvodný stav).

Po zväžení týchto faktov možno konštatovať, že charakter vyjednávania je na pôde Európskej únie vzhľadom na podmienky výberu vhodného prístupu uspokojivý. Kontext

jednotlivých vyjednávaní (viď analyzované faktory) v prevažnej miere dostatočným spôsobom sprístupňuje využitie integratívneho potenciálu a otvára dvere efektívnym riešeniam. Tak ako v iných medzinárodných vyjednávaniach, ktoré sú často veľmi nestále, ťažko uchopiteľné a premenlivé, nemožno zaručiť, že dosiahnuté dohody budú vždy (alebo aspoň väčšinou) efektívne a optimálne. Existujúce podmienky to ale podstatne umožňujú a trend je v tomto smere pozitívny.

- <sup>1</sup> Viď napríklad *Negotiation Journal*, vydávaný na prestížnej Harvard Law School, alebo štvrtročník *International Negotiation*, v ktorého redakčnej rade figurujú významní experti, venujúci sa tejto problematike, ako sú napríklad William Zartman, Dean G. Pruitt alebo Daniel Druckman.
- <sup>2</sup> Vyjednávanie ako také je spoločenský fenomén presahujúci odbor MV a býva skúmané väčšinou štandardných sociálnych a komunikačných vied (veľmi rozšírené sú napríklad právne, ekonomické, sociologické a psychologické prístupy). V porovnaní s nimi majú aplikácie v oblasti medzinárodných vzťahov vlastné autonómne implikácie, a preto aj náš odbor má logicky priestor na autentické výskumné poznatky.
- <sup>3</sup> Alternatívne zobrazenie základného modelu ponúka napríklad Hopmann, 1996, s. 54–56.
- <sup>4</sup> Aby jednotliví aktéri boli schopní tento bod identifikovať, musia dôkladne zväziť, aké následky pre nich bude mať situácia, ak k dohode nedôjde (Hopmann, 1996, s. 56).
- <sup>5</sup> Strana B síce môže napríklad vziať návrh riešenia, ktoré je reprezentované bodom jedna, keďže takáto alternatíva by pre ňu bola výhodná, avšak strana A o nej odmietne jednať, pretože to, čo jej takýto návrh prináša, by mohla dosiahnuť inak (a výhodnejšie) než vyjednávaním.
- <sup>6</sup> Zaujímavým aspektom dynamiky prostredníctvom ústupku je reciprocita. Veľmi často je k dosiahnutiu kompromisu nevyhnutné, aby zo svojich úvodných požiadaviek ustúpili obe strany. Neplatí to ale absolútne. V závislosti od rôznych faktorov (vzdialenosť otvárajacej pozície od bodu zvratu, interpretácia chovania druhej strany, dostupné informácie a podobne) sa ochota ustupovania jednej strany nemusí stretnúť s adekvátnym odhodlaním u protistrany (podrobnejšie viď Pillar, 1983, s. 100–102).
- <sup>7</sup> Zaujímavé vysvetlenie dynamiky (distributívneho) vyjednávania prináša teória kritického rizika, ktorú pôvodne prezentoval Frederik Zeuthen. Podľa jeho modelu ustúpi prvá tá strana, ktorá si – vzhľadom na posúdenie možných ziskov a strát vyplývajúcich z vlastného návrhu dohody, návrhu protistrany a bodu zvratu – môže dovoliť menej riskovať, že k dohode nedôjde (viď podrobne o mechanizmu tejto úvahy Pillar, 1983, s. 92–93).
- <sup>8</sup> Dôležité je, že pridávanie tém plní túto úlohu iba v prípade, kedy existuje potrebná asymetria v dôležitosti jednotlivých tém pre zúčastnené strany, tzn. že každá zo strán má prioritné záujmy v inej z prejednávaných otázok (Hopmann, 1996, s. 82).
- <sup>9</sup> Výsledkom akéhokoľvek vyjednávania môže byť aj jeho krach, tzn. že nedôjde k nájdeniu dohody. Uvedené výsledky predstavujú situácie, kedy k dohode dôjde. Aj keď ich označenia znejú pejoratívne, tak sa jedná o dobrovoľné a obojstranne akceptovateľné výsledky. Znamená to, že prinášajú určitú dodatočnú hodnotu než riešenia, ktoré by mali k dispozícii, ak by k vyjednávaniu nedošlo (nezabúdajme, že každá strana bude dobrovoľne vyjednávať iba o riešeniach, ktoré sa nachádzajú v pravom hornom kvadrante základného modelu).
- <sup>10</sup> Túto úvahu možno zjednodušene ilustrovať napríklad situáciou, kedy dva štáty jednajú o prenájme vojenskej základne. Konfliktnú zložku vzťahu predstavuje fakt, že prenajímateľ (P) má záujem stanoviť „cenu“ čo najvyššie, nájomca (N) naopak čo najnižšie. Každá zo strán má hranicu, za ktorú nie je ochotná ísť. Integratívny prístup predpokladá maximálnu otvorenosť. Ak by ale jedna zo strán (napríklad P) jednala otvorene (tzn. prezentovala skutočnú najnižšiu možnú cenu za prenájom, pod ktorú už pre ňu nemá zmysel ísť), tak sa vystavuje riziku, že táto ochota bude zneužitá. Ak sa druhá strana zachová distributívne, tak bude v jej primárnom záujme maximalizovať vlastný úžitok – N prezentuje práve túto cenu ako maximum, ktoré je ochotný poskytnúť, aj keď reálne by bol ochotný poskytnúť ďaleko viac. P prichádza minimálne o hodnotu, ktorú by mohol získať, ak by sa zachoval distributívne a tiež neobjektívne nadsadil.
- <sup>11</sup> Aktuálne dianie ale trochu toto tvrdenie spochybňuje. Práve riešenia upravujúce najzákladnejšie pravidlá fungovania systému, tzn. riešenia, ktoré by mali dať dlhodobý podklad existencie Únie, majú problém s ratifikáciou, čo je nevyhnutný predpoklad ich realizácií v praxi (viď tzv. ústavná zmluva a tzv. reformná zmluva).
- <sup>12</sup> Realisti v MV prichádzajú s názorom, že je rozdiel medzi agendou vysokej politiky (high politics) a menej dôležitými položkami (low politics). Ak aj medzi aktérmi v zásadných otázkach existujú rozpory a prejavujú sa silné konfliktné tlaky, tak to neznamená, že v praktických neprinciálnych otázkach nie sú schopní spolupracovať (Elgström – Jönsson, 2000, s. 691).
- <sup>13</sup> Predstavme si aktérov A a B, ktorí v každej partikulárnej otázke stoja na opačných stranách, a aktérov C a D, ktorí v jednej otázke preferujú diametrálne odlišné riešenie, ale v ostatných sporoch majú rovnaké záujmy. Je logické, že medzi aktérmi C a D bude jednoduchšie (nezávisle na ostatných faktoroch) nastoliť integratívny prístup. Prílišným súperením by zbytočne riskovali výhody plynuce zo spolupráce v oblastiach, v ktorých môžu postupovať jednotne.
- <sup>14</sup> Analýza dát z rokov 1998–2004 ukazuje, že ak dochádza k samotnému hlasovaniu, je to v 47 % prípadov zapríčinené postojom jediného členského štátu, v 19 % prípadoch dvoch, v 18 % troch a iba v 16 % viac než troch členských štátov (Hayes-Renshaw – Van Aken – Wallace, 2006, s. 169).

<sup>15</sup> Špecifickým prípadom sú patové situácie, kedy dlhodobé distributívne vyjednávanie nikam nevedie a pokrok je možné dosiahnuť iba vhodným prechodom k integratívnemu prístupu. To ale neznamená, že by vyjednávanie nemohlo byť a priori integratívne už od začiatku.

## Literatúra

- Barša, Pavel – Císař, Ondřej (2008): *Anarchie a řád ve světové politice*. Praha: Portál, 2008.
- Beyers, Jan – Dierickx, Guido (1998): The working Groups of the Council of the European Union: Supranational or Intergovernmental Negotiations? *Journal of Common Market Studies*, Vol. 36 (1998), No. 3, s. 289–317.
- Conceição-Heldt, Eugénia (2006): Integrative and Distributive Bargaining Situations in the European Union: What Difference Does It Make? *Negotiation Journal*, Vol. 22 (2006), No. 2, s. 145–165.
- Egeberg, Morten (2004): An Organizational Approach to European Integration: Outline of a Complementary Perspective. *European Journal of Political Research*, Vol. 43 (2004), No. 2, s. 199–219.
- Egeberg, Morten (1999): Transcending Intergovernmentalism? Identity and Role Perceptions of National Officials in EU Decision Making. *Journal of European Public Policy*, Vol. 6 (1999), No. 3, s. 456–474.
- Elgström, Ole – Bjurulf, Bo – Johansson, Jonas – Sannerstedt, Anders (2001): Coalitions in European Union Negotiations. *Scandinavian Political Studies*, Vol. 24 (2001), No. 2, s. 111–128.
- Elgström, Ole – Jönsson, Christer (2000): Negotiation in the European Union: bargaining or problem-solving? *Journal of European Public Policy*, Vol. 7 (2000), No. 5, s. 684–704.
- Fisher, Roger – Ury, William – Patton, Bruce (1991): *Getting to Yes: Negotiating Agreement Without Giving In*. Boston: Houghton Mifflin, 1991.
- Gillespie, James J. – Bazerman, Max H. (1997): Parasitic integration. Win-win agreements containing losers. *Negotiation Journal*, Vol. 13 (1997), No. 3, s. 271–282.
- Grande, Edgar (1996): The State and Interest Groups in a Framework of Multi-Level Decision-Making: The Case of the European Union. *Journal of European Public Policy*, Vol. 3 (1996), No. 3, s. 318–338.
- Häge, Frank M. (2008): Who Decides in the Council of the European Union? *Journal of Common Market Studies*, Vol. 46 (2008), No. 3, s. 533–558.
- Hayes-Renshaw, Fiona – Van Aken, Wim – Wallace, Helen (2006): When and Why the EU Council of Ministers Votes Explicitly. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44 (2006), No. 1, s. 161–194.
- Hayes-Renshaw, Fiona – Wallace, Helen (1997): *The Council of Ministers*. New York: St. Martin's Press, 1997.
- Heisenberg, Dorothee (2005): The institution of consensus in the European Union: Formal versus informal decision-making in the Council. *European Journal of Political Research*, Vol. 44 (2005), No. 1, s. 65–90.
- Hopmann, Terrence P. (1996): *The Negotiation Process and the Resolution of International Conflicts*. Columbia: University of South Carolina Press, 1996.
- Christiansen, Thomas – Jørgensen, Knud E. (1998): Negotiating Treaty Reform in the European Union: The Role of the European Commission. *International Negotiation*, Vol. 3 (1998), No. 3, s. 435–452.
- Iklé, Fred Charles (1964): *How Nations Negotiate*. New York: Harper and Row, 1964.
- Janning, Josef (2005): Leadership Coalitions and Change: the Role of States in the European Union. *International Affairs*, Vol. 81 (2005), No. 4, s. 821–833.
- Jönsson, Christer – Bjurulf, Bo – Elgström, Ole – Sannerstedt, Anders – Strömvik, Maria (1998): Negotiations in Networks in the European Union. *International Negotiation*, Vol. 3 (1998), No. 3, s. 319–344.
- Jönsson, Christer – Strömvik, Maria (2005): Negotiations in networks. In: Elgström, Ole – Jönsson, Christer (eds.): *European Union Negotiations – Processes, networks and institutions*. London: Routledge, 2005, s. 13–28.
- Karlas, Jan – Beneš, Vít (2008): Úspěšná vyjednávání o regionálních režimech. Společný trh EHS a Mercosur. *Mezinárodní vztahy*, ročník 43 (2008), číslo 3, s. 5–21.
- Kratochvíl, Petr (2008): *Teorie evropské integrace*. Praha: Portál, 2008.
- Lewicki, Roy J. – Saunders, David M. – Barry, Bruce – Minton, John W. (2003): *Essentials of Negotiation*. New York: McGraw-Hill, 2003.
- Lodge, Juliet (1998): Intergovernmental Conferences and European Integration: Negotiating the Amsterdam Treaty. *International Negotiation*, Vol. 3 (1998), No. 3, s. 345–362.
- March, James G. – Olsen, Johan P. (1989): *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press, 1989.
- Meerts, Paul (1997): Negotiating in the European Union: Comparing Perceptions of EU Negotiations in Small Member States. *Group Decision and Negotiation*, Vol. 6 (1997), No. 5, s. 463–482.
- Metcalfe, David (1998): Leadership in European Union Negotiations: The Presidency of the Council. *International Negotiation*, Vol. 3 (1998), No. 3, s. 413–434.
- Moravcsik, Andrew (1993): Preferences and Power in European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31 (1993), No. 4, s. 473–524.
- Moravcsik, Andrew (1998): *The Choice for Europe – Social Purpose State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca: Cornell University Press, 1998.
- Naurin, Daniel (2007): *Safe Enough To Argue? Giving Reasons in the Council of the EU*. Working Paper. Oslo: ARENA, 2007.
- Nugent, Neill (1999): *The Government and Politics of the European Union*. London: Macmillan, 1999.
- Peterková, Jana (2004): Úvod do mezinárodního vyjednávání a komunikace. *Mezinárodní vztahy*, ročník 39 (2004), číslo 2, s. 49–65.

- Peterson, John – Bomberg, Elizabeth (1999): *Decision-Making in the European Union*. Houndmills: Palgrave, 1999.
- Pfetsch, Frank R. (1998): *Negotiating the European Union: A Negotiation-Network Approach*, Vol. 3 (1998), No. 3, s. 293–317.
- Pillar, Paul R. (1983): *Negotiating Peace: War Termination as a Bargaining Process*. Princeton: Princeton University Press, 1983.
- Pollack, Mark A. (2005): *Theorizing EU Policy-Making*. In: Wallace, Helen – Wallace, William – Pollack, Mark A. (eds.): *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2005, s. 13–48.
- Pruitt, Dean G. (2002): *Strategy in Negotiation*. In: Kremenyuk, Victor A. (ed.): *International Negotiation: Analysis, Approaches, Issues*. San Francisco: Jossey-Bass, 2002, s. 78–90.
- Putnam, Robert D. (1988): *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games*. *International Organization*, Vol. 42 (1988), No. 3, s. 427–460.
- Raiffa, Howard (1982): *The Art and Science of Negotiation*. Cambridge: Harvard University Press, 1982.
- Sannerstedt, Anders (2005): *Negotiations in European Union committees*. In: Elgström, Ole – Jönsson, Christer (eds.): *European Union Negotiations – Processes, networks and institutions*. London: Routledge, 2005, s. 97–114.
- Sebenius, James K. (2002): *Negotiation Analysis*. In: Kremenyuk, Victor A. (ed.): *International Negotiation: Analysis, Approaches, Issues*. San Francisco: Jossey-Bass, 2002, s. 229–255.
- Sebenius, James K. (1983): *Negotiation Arithmetic: Adding and Subtracting Issues and Parties*. *International Organization*, Vol. 37 (1983), No. 2, s. 281–316.
- Scharpf, Fritz W. (1988): *The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration*. *Public Administration*, Vol. 66 (1988), No. 3, s. 239–278.
- Schelling, Thomas C. (1980): *The Strategy of Conflict*. Cambridge: Harvard University Press, 1980.
- Schendelen, Rinus van (1996): *The Council Decides. Does the Council decide?* *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34 (1996), No. 4, s. 531–548.
- Sverdrup, Ulf (2002): *An institutional perspective on treaty reform: Contextualizing the Amsterdam and Nice treaties*. *Journal of European Public Policy*, Vol. 9 (2002), No. 1, s. 120–140.
- Underdal, Arild (2002): *The Outcomes of Negotiation*. In: Kremenyuk, Victor A. (ed.): *International Negotiation: Analysis, Approaches, Issues*. San Francisco: Jossey-Bass, 2002, s. 100–117.
- Wallace, Helen (1985): *Negotiations and Coalition Formation in the European Community*. *Government and Opposition*, Vol. 20 (1985), No. 4, s. 453–472.
- Wallace, Helen (2002): *The Council: An Institutional Chameleon? Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 15 (2002), No. 3, s. 325–344.
- Zartman, William I. (2002): *The Structure of Negotiation*. In: Kremenyuk, Victor A. (ed.): *International Negotiation: Analysis, Approaches, Issues*. San Francisco: Jossey-Bass, 2002, s. 65–78.
- Zimmer, Christina – Schneider, Gerald – Dobbins, Michael (2005): *The Contested Council: Conflict Dimensions of an Intergovernmental EU Institution*. *Political Studies*, Vol. 53 (2005), No. 2, s. 203–422.

**Poznámka**

*Autor článku by rád na tomto mieste podakoval všetkým, ktorý svojimi cennými radami, pripomienkami a podnetmi prispeli k výslednej podobe textu.*