

POLICY PAPER

Zhodnocení české EU politiky v roce 2018

Vít Havelka, Louis Cox-Brusseau

- Z průzkumů veřejného mínění vyplývá, že česká veřejnost je velmi skeptická co se týče schopností České republiky ovlivňovat rozhodovací proces EU¹. Jako jinde v Evropě je i v ČR Evropská unie obviňována ze selhání, zatímco úspěchy jsou prezentovány jako něco, čeho bylo dosaženo navzdory existenci Unie.
- Dále je v České republice hluboce zakořeněna představa, že evropské právo je přijímáno bez účasti členských států EU nebo že hlas malých a středních zemí je ignorován velkými státy jako Francie či Německo.
- Veřejná debata se zkrátka zaměřuje na nedostatky politického systému EU (obvykle bez hlubší znalosti jeho fungování) a v mnohem menší míře na schopnosti české veřejné správy a politické reprezentace definovat a úspěšně prosazovat českou EU politiku.



Následující text reaguje na zmíněný nedostatek kvalifikované debaty o selháních a úspěších České republiky v roce 2018. Zároveň popisuje změny, kterými prošla veřejná správa v posledním roce. Článek je rozdělen do několika kapitol, přičemž každá obsahuje jednu z následujících oblastí: česká institucionální koordinace, jednotný trh & ekonomické politiky, spravedlnost a vnitřní věci, zahraniční a obranná politika a výhled na roky 2019/20. Text je postaven na expertíze výzkumného týmu Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM, veřejně dostupných zdrojích a polostrukturovaných rozhovorech s desítkou českých úředníků.

Na úvod je nutné zdůraznit, že se nesnažíme o prezentování nestranného komentáře postaveném na tvrdých datech. Čtenáři by spíše měli článek vnímat jako subjektivní pohled a interpretaci činnosti české veřejné správy na základě poznatků získaných v polostrukturovaných interview.

Česká institucionální koordinace

Rok 2018 znamenal pro Českou republiku a její EU politiku velmi turbulentní období. Prvních šest měsíců bylo ve znamení velké politické nestability způsobené snahou premiéra Andreje Babiše získat pro svou menšinovou vládu důvěru Poslanecké sněmovny. Z tohoto důvodu probíhala většina koordinace EU politiky ve vakuu bez jasného politického vedení.

Nedostatek politického vedení mělo ale pozitivní vliv na stabilitu české veřejné správy, jelikož nedocházelo k zásadním změnám v její struktuře. Až na podzim roku 2018 došlo k několika personálním proměnám na důležitých pozicích. Český šerpa Aleš Chmelař se přesunul na Ministerstvo zahraničí a dva seniorní úředníci zodpovědní za koordinaci české EU politiky odešli z důvodu nízké politické podpory ze strany nové české vlády. Ačkoliv neexistuje žádný důkaz, že by personální změny ovlivnily efektivitu koordinace EU politik, několik úředníků nám přímo potvrdilo, že měly citelný vliv na to, jak jejich instituce fungují.

¹ <https://www.stem.cz/evropska-unie-krok-vpred-dva-kroky-vzad/>

Důležité je ale říci, že kritika nesměřovala na kompetentnost nových zaměstnanců, ale na fakt, že každé instituci trvá nějakou dobu, než se personální změny usadí.

V rámci polostrukturovaných rozhovorů většina úředníků vyjádřila svoji spokojenost s mírou politického vedení jejich úřadu. České cíle považovali za dobře definované a politická elita jim dle jejich názoru poskytovala dostatečnou podporu, díky čemu byli schopni dobře komunikovat české pozice evropským partnerům. Jediná výtká byla směřována na manažerský styl současného předsedy vlády Andreje Babiše, který někdy jednal zmateně a činil rozhodnutí bez konzultace státní správy. Výsledkem bylo, že čeští úředníci občas prosazovali jiné pozice než ty, které byly komunikovány na politické úrovni. Takováto nejednoznačnost pak pochopitelně snižuje možnost České republiky ovlivnit rozhodovací proces na evropské úrovni – jasnost pozice a sladěnost úřednické a politické úrovně jsou vždy velmi důležitými vyjednávacími pákami.

Jednotný trh & ekonomické politiky

Česká republika byla vždy velkým zastáncem prohlubování jednotného trhu. Důvodem je především to, že země doposud velmi silně profitovala z volného pohybu na vnitřním trhu. Na druhou stranu české firmy nadále pociťují limity způsobené přetrvávajícími administrativními bariérami, které se nepovedlo EU odstranit. Důležitost tématu jednotného trhu je dále podtrhnuta faktem, že podpora prohlubování ekonomické integrace je Čechy vydávána za jejich pozitivní přínos k obecné myšlence spojené Evropy.

Pokud se podíváme na rok 2018, je evidentní, že česká EU politika se odklonila od svých cílů a nesplnila očekávání do ní vkládaná. Je to dáno především tím, že ČR se jevila spíše pasivně. Nový francouzský prezident Emanuel Macron zahájil krátce po svém zvolení kampaň namířenou proti tzv. sociálnímu dumpingu, která se následně materializovala v podobě reformy směrnice o vysílání pracovníků a balíčku mobility. Ačkoliv omezení volného pohybu pracovních sil

není v rozporu s esenciálními ekonomickými zájmy, z důvodu principu byla česká vláda velmi silně proti jakýmkoliv změnám, které by znamenaly snížení schopnosti pracovníků se přesouvat volně po Evropě. Čeští politici se ocitli v pozici omezování potencionálních škod místo jimi preferované pozice agenda setterů. Námi oslovení úředníci potvrdili, že resistance byla částečně úspěšná, neboť se blokujícím státům povedlo odstranit nejproblematičtější pasáže novely a Česká republika nakonec kompromis podpořila.

Česká republika nebyla také zcela úspěšná s ohledem na energetickou unii. V roce 2016 připravila Evropská komise tzv. „zimní energetický balíček“ – osm legislativních návrhů, které by měly pomoci přechod EU na čisté energetické zdroje a reformovat vnitřní energetický trh. Součástí této legislativy byla i úprava cílů snižování emisí CO₂. Česká republika, jakožto stát s nepříznivými podmínkami pro obnovitelné zdroje a silně závisující na uhelné a jaderné energetice, nebyl s konečným kompromisem vůbec spokojen – konečkonců zpříšňoval výrazně původní dohody. Na druhou stranu je těžké říci, že by Česká republika byla zcela neúspěšná. Evropským trendem je omezování jaderné a uhelné energetiky, takže ČR šla ve svých názorech proti proudu. I pokud by mobilizovala veškeré zdroje na prosazení svého názoru, nebyla by velmi pravděpodobně jakkoliv úspěšná.

I přes zmíněné neúspěchy české EU politiky nebyla ČR zcela neúspěšná a byla schopna dostát své ambice být agenda setterem. Po několika letech neutuchajícího snažení se podařilo Čechům a jejím střeoevropským spojencům dostat do agendy Evropské komise boj proti dvojí kvalitě potraviny. EK ve své strategii „Nový úděl pro spotřebitele“ označila tuto praktiku za neférovou a zavázala se ji odstranit. V době psaní tohoto textu ještě nebyl známý konečný výsledek legislativního návrhu zakazující dvojí kvalitu. Není tedy možné zcela určit, jak úspěšná byla snaha ČR tuto praktiku vymýtit. Na druhou stranu se však dá říci, že už samo přenesení problému do obecného evropského diskurzu bylo úspěchem, který se nakonec materializoval v podobě konkrétního legislativního návrhu.

Podobným úspěchem bylo i prosazení směrnice reverse charge, která byla vlajkovou lodí evropské politiky

premiéra Babiše po dobu nejméně tří let. Čeští vyjednávači museli odolávat silnému tlaku ze strany Francie, která se velmi silně stavěla proti tomuto legislativnímu návrhu. Až v říjnu 2018 se francouzští a čeští vyjednávači dohodli na kompromisu. Česká republika vyměnila odblokování reformy HDP za francouzskou podporu reformy reverse charge. Tento případ byl poměrně dobrým příkladem úspěšného použití práva veta v oblasti daní na prosazení názoru v jiné problematice.

Spravedlnost a vnitřní věci

Oblast spravedlnosti a vnitřních věcí byla ovlivněna dvěma faktory. Zaprvé se jednalo o vládní nestabilitu způsobenou přechodnou vládou Andreje Babiše a také otázkami okolo reakce EU na migrační krizi a následné spory mezi Uníí a Českou republikou ohledně uprchlických kvót. Tím, že většina mainstreamových médií a veřejné debaty se zabývala těmito dvěma otázkami, nezbyl jí příliš čas na řešení dalších věcí na domácí úrovni a v oblastech bezpečnosti, obrany a reformy sociálního pilíře EU a vnitřního trhu. Situace kolem nestability Babišovy vlády se nakonec vyřešila, nicméně to bylo za cenu podstatného zpoždění v mnoha politických oblastech.

Zásadní změny v EU politice navržené Francií a Německem v deklaraci z Mesebergu ukázaly na názorové neshody mezi členskými státy na problematiku Eurozóny a reformu azylové a migrační politiky. V jiných oblastech, především obranné politiky a boji proti hybridním hrozbám, došlo k výrazným pokrokům. Je proto překvapivé, že se o toto téma čeští politici a policy makeři příliš nezajímali a během červnové Evropské rady nebyli proaktivnější. Místo toho pouze oznámili vítězství v podobě chybějící celoevropské dohody na reformě Evropského azylového systému, čímž se zakonzervovala dnešní nevyhovující situace.

Celkově je opravdu zvláštní, že česká EU politika byla velmi pasivní kromě zmiňovaných migračních kvót. Dělo se tak přitom v roce 2018, kdy významné evropské politiky procházely zásadní změnou a názorové rozdíly mezi Německem a Francií nebyly více vidět. Toto bylo pravděpodobně způsobeno tím, že migrace byla v českých politických programech výrazně politizovaná, evropské

instituce zůstávaly obětními beránky vnitropoliticky zaměřených slibů. ČR také chyběla dobře organizovaná a motivovaná opozice vůči Babišově vládě. Dá se říci, že česká EU politika se soustředila v oblasti Spravedlnosti a vnitřních věcí na měkčí cíle a komplikované záležitosti nechávala mimo svou pozornost.

Představa reformy azylového systému – ať už na evropské nebo domácí úrovni – byla českými policy makers považována za velkou hrozbu, a proto se raději soustředili na krátkodobé politické zisky pomocí propagování nevyhovujícího statusu quo, ačkoliv by se mohli zaměřit na dlouhodobé reformy.

Zahraniční a obranná politika

Na počátku roku 2018 způsobila vládní nestabilita situaci, kdy zahraniční politika byla převážně strnulá a chyběla politická vůle provést jakékoliv větší změny. Přes vývoj několika kritických evropských iniciativ zaměřených na zlepšení fungování oblasti bezpečnosti a obrany a koordinace zahraniční politiky EU v průběhu roku 2018, české zapojení do těchto oblastí zaostávalo za tím, co by se dalo čekat. Je pouze otázkou, jestli to bylo způsobeno záměrně kvůli výraznému euroskeptickému sentimentu vlády a obyvatelstva, nebo se jednalo o politickou setrvačnost způsobenou formováním Babišovy vlády.

Až do roku 2018 byla česká zahraniční politika zaměřena několika tématy – zejména otázkou podpory sankcí vůči Rusku po ilegální anexi Krymu, následným zhoršením česko-ruských vztahů, probíhající debatou o česko-čínských vztazích a také celou řadou problémů vznikajících mezi Českou republikou a EU v důsledku migrační krize v roce 2015. Není proto překvapením, že v roce 2018 došlo k posunu, pokud ne k přímému ústupu od multilateralismu – klíčového principu české zahraniční politiky od Sametové revoluce. Česká republika byla méně ochotná se zapojit do širší spolupráce v zahraničních zemích otázkách, což lze přičíst negativnímu domácímu vnímání evropské integrace mezi českým obyvatelstvem, které se v důsledku globální migrační krize výrazně zhoršilo. Je však zřejmé, že negativní vnímání EU – ať už oprávněné či nikoli – bylo záměrně posilováno přívrženci premiéra Babiše v reakci na probíhající diplomatické/právní spory mezi

předsedou vlády a evropskými institucemi. Ačkoliv v některých případech Česká republika pozitivně přispěla ke snahám prohloubit či zahájit novou spolupráci, byl vývoj zahraniční politiky v roce 2018 charakterizován především stagnací přítomnou na celé politické scéně.

V oblasti bezpečnosti a obrany byla situace jiná a je možné vystopovat několik pozitivních signálů. Obecně platí, že česká obranná a bezpečnostní politika má tendenci podporovat převážně spolupráci ve středoevropském regionu, zejména pokud je kooperace koordinována NATO. České ozbrojené síly přispívají vojenskými jednotkami k mnohonárodním praporům operujícím pod záštitou Evropské unie, což je patrné například ve spojení 4. brigády rychlého nasazení České republiky s rumunskou 81. mechanizovanou brigádou a německou 10. obrněnou divizí, které proběhlo v únoru 2017.

Aktivace Stálé strukturované spolupráce (PESCO) v prosinci 2017 otevřela dveře k mnohem hlubší spolupráci EU a ČR v oblasti bezpečnosti a obrany. Bezprostředně po zahájení spolupráce v rámci PESCO vzniklo několik projektů, jejichž cílem je podpora významné spolupráce zúčastněných států EU. Česká republika se podílela na projektech PESCO zatím spíše minimálně. Byla účastníkem třech hlavních projektů PESCO – Evropského lékařského velení, Projektu vojenské mobility a Kompetenčního střediska výcvikové mise EU. Čeští výzkumníci se také podíleli na menších projektech jako je vývoj bezpilotního letounu pro střední letovou hladinu a dlouhý dolet (MALE), bezpilotního letadla (RPAS) známého dříve jako EuroDrone. Ačkoliv je pozitivní vidět účast ČR na projektech PESCO, dá se říci, že potenciál zapojení nebyl dostatečně naplněn. Příkladem může být neúspěšná snaha ministryně obrany Karly Šlechtové zapojit ČR na začátku roku 2018 do druhé vlny projektů PESCO. ČR by mohla zejména přicházet s více vlastními návrhy. Posílila by tím svou pozici v EU jako agenda setteru. Další země V4 by se pak mohly přidat – dnes pouze Slovensko vede jeden projekt PESCO, tzv. EuroArtillery.

Výhled na rok 2019/2020

Většina vládních úředníků se shodla na tom, že během nadcházejících dvou let bude jejich agenda většinou záviset

na novém pracovním plánu Evropské komise. Z tohoto hlediska bude česká veřejná správa zaměstnána především bojem o jmenování přijatelných kandidátů na nejvyšší pozice EU. Současná Komise je mezi českými veřejnými zaměstnanci známa jako administrativa příliš nereagující na potřeby střední a východní Evropy, přičemž čeští úředníci si často stěžují, že EK upřednostňuje názory původní EU15 (jmenovitě hlavně Francie). Dá se tedy očekávat, že se česká vláda pokusí prosadit na hlavní EU pozice osoby, které budou dobře rozumět problémům a výzvam střední a východní Evropy.

Bez ohledu na podobu nové EK bude stát před českými vyjednávači několik zásadních témat. Zprv je nutné dokončit Víceletý finanční rámec po roce 2020. Zatím se zdá, že jednání budou ukončena v říjnu 2019, což znamená, že většina vyjednávání bude probíhat v červenci a září tohoto roku. Pro Českou republiku bude důležité dosáhnout větší flexibility, kam může investovat prostředky získané prostřednictvím politiky soudržnosti, a minimalizovat dopady omezení zemědělských dotací.

Za druhé lze očekávat, že migrace zůstane jedním z nejdůležitějších témat v následujících letech. Debata se

bude dále točit spíše kolem vnějších aspektů migrace než o reformě nařízení Dublin III, přestože je jeho reforma velmi potřebná. Na základě provedených rozhovorů se není důvod domnívat, že by se česká migrační a azylová politika v budoucnu změnila. Česká republika se proto bude dále snažit blokovat všechny návrhy na povinné uprchlické kvóty. Naštěstí pro Čechy se od roku 2015 evropský názorový mainstream změnil, takže jsou nyní součástí širší koalice včetně Německa, Rakouska nebo Dánska.

V neposlední řadě se dá očekávat, že se EU pokusí o prohloubení jednotného trhu. Větší důraz bude kladen na společný digitální trh a pravděpodobně i na sociální pilíř EU. Pro Českou republiku bude zásadní zabránit jakýmkoli protekcionistickým tendencím mezi ostatními státy EU. Mohlo by se totiž stát, že spolu se zhoršujícím se hospodářským růstem bude větší poptávka po ochraně domácích trhů práce. Kromě toho by CEE měla pozorně sledovat debaty, které se točí kolem sociálního pilíře EU. Ekonomický model ČR je stále založen na vzdělané a relativně levné pracovní síle a jakákoli rychlá harmonizace systémů sociálního zabezpečení nebo minimální mzda na úrovni EU by mohla způsobit ČR ekonomické problémy.

Louis Cox-Brusseu

Louis Cox-Brusseu is a research fellow at the EUROPEUM Institute for European Policy. Before moving to Prague, Louis was engaged as a Policy Advisor on the European Parliament's Foreign Affairs (AFET) Committee in Brussels, including the Security and Defense and Human Rights subcommittees. During his time in Brussels, Louis was special advisor for budgetary and financial issues in the AFET sphere, as well as covering migration, cyberwarfare, Russia and the Eastern Partnership and foreign direct investment within the EU. Since moving to Prague, Louis has written papers for regional and international journals on areas including Euroscepticism, foreign direct investment, the V4-China relationship, and on post-Brexit scenarios for the EU and UK. He holds a bachelor's degree from the University of Cambridge and two Master's degrees from Cambridge and King's College London.

Vít Havelka

Vít Havelka is a Ph.D. student at the Department of European Studies, Institute of International Relations, Charles University in Prague. Mr. Havelka focuses on institutional relations of the EU and its member states, the EU budget, Europeanisation, and the transformative power of the EU. Since 2016 Vít Havelka was employed as the Political Officer at the Norwegian Embassy in Prague, and from February 2018 he is a Research Fellow at EUROPEUM.



Co-funded by the
Europe for Citizens Programme
of the European Union

The European Commission support for the production of this publication does not constitute an endorsement of the contents which reflects the views only of the authors, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.