



ČESKÁ POLITIKA V EU – ARTIKULACE ZÁJMŮ A TAKTIKA PŘI JEJICH PROSAZOVÁNÍ

David Král

Tento diskusní příspěvek má za cíl pokusit se stručně analyzovat a zhodnotit, jakým způsobem Česká republika definuje a prosazuje své zájmy v oblasti působnosti Evropské unie. Vznikl jako podklad pro expertní kulatý stůl, organizovaný společně Úřadem vlády České republiky a Institutem pro evropskou politiku EUROPEUM. V tomto smyslu se tedy zaměřuje jak na otázky definice cílů a priorit české evropské politiky (strategie), tak na otázky používaných prostředků a metod k dosažení těchto cílů (taktika), včetně otázky hledání klíčových spojenců pro prosazování svých zájmů.

Definice cílů a zájmů – proč, jak a s kým?

Definice zájmů a priorit je v českém kontextu často redukována na otázku tvorby národních pozic k návrhům (ať již legislativní či exekutivní povahy) projednávaným v orgánech EU, především v Radě. Přitom se ovšem jedná pouze o základní, operativně – technickou úroveň definování a artikulace národních zájmů. Druhou úroveň potom tvoří úroveň koncepční či stra-

tegická. Zatímco první úroveň funguje v rámci ČR relativně dobře, druhá úroveň artikulace zájmů vykazuje značný prostor pro zlepšení.

Koordinace evropské agendy na národní úrovni : operativně-technická rovina

Evropská agenda dnes bezpochyby představuje mezirezortní téma, čemuž odpovídá i vnitrostátní metoda její koordinace. Způsob koordinace v České republice rovněž prošel určitým vývojem od předstupního období. Nejprve byla koordinace především zajišťována Ministerstvem zahraničních věcí a zaměřovala se převážně na koordinaci pozic v rámci přístupových jednání. Později došlo k přesunu hlavního koordinačního mechanismu na Úřad vlády, především v souvislosti s předsednictvím v Radě EU, čemuž odpovídaly i příslušné změny ve složení hlavního vnitrostátního koordinačního orgánu (Výboru pro EU – VEU a Výboru pro EU na pracovní úrovni P-VEU) a přizpůsobení mechanismu koordinace způsobu používanému v Radě EU. Z hlediska míry centralizace systému koordinace je možno označit český systém jako středně centralizovaný, kdy jednotlivé rezorty mají



určitou míru autonomie při formulování pozic před jejich distribucí a příp. potvrzením v rámci rezortních koordinačních skupin. Vedle toho je zde obsažen prvek koordinace, kdy zásadní otázky a sporné body mohou a mají být řešeny nadrezortním orgánem, který představuje již zmiňovaný Výbor pro EU, příp. P-VEU. Zároveň se zde propojuje rovina politická (Výbor pro EU) a rovina expertně – úřednická (P-VEU a RKS). Důležitou otázkou je přitom adekvátní nastavení vztahu a komunikace mezi politickou a odbornou složkou veřejné správy.

Vnitrostátní způsob koordinace v případě České republiky představuje systém relativně otevřený k zapojení dalších aktérů, ať se jedná o obě komory Parlamentu ČR (je možné tvrdit, že jeho faktická otevřenost je dokonce větší, než co vyžaduje stávající právní úprava), tak vůči ostatním orgánům veřejné moci mimo vládní struktury (např. status přidružených členů u zástupců Kanceláře prezidenta republiky, ČNB či Českého statistického úřadu ve Výboru pro EU, resp. ještě širšího okruhu subjektů u P-VEU). Zároveň umožňuje zapojení i nestátních aktérů prostřednictvím možnosti jejich přizvání do rezortních koordinačních skupin. Zde je ovšem nutno podotknout, že toto přizvání je zcela v diskreci vedoucího dané rezortní koordinační skupiny. V praxi vykazuje český systém větší otevřenost vůči zapojení těch nevládních aktérů, kteří jsou vysoce reprezentativní (např. partneři hospodářského a sociálního dialogu, příp. organizace sdružující např. výrobce určitého odvětví), ale i v těchto případech je způsob zapojení spíše na bázi *ad hoc*, postrádající systematické rysy. Příkladem dobré praxe na druhé straně může být inkluzivní charakter debat pravidelně vedených v rámci Evropského semestru při přípravě Národního programu reform, nebo snaha o vtažení širokého spektra aktérů do přípravy nového programového období strukturálních fondů na léta 2014-2020.

Problémem jsou bezpochyby i krátké lhůty, ve kterých je nutno reagovat na zasílané návrhy evropských dokumentů, jakož i skutečnost, že jednotlivé národní pozice (resp. proces jejich tvorby) nejsou automaticky zveřejňovány (jsou k dispozici v rámci systémů DAP a ISAP, k nimž má přístup pouze vymezený okruh osob v rámci státní správy příp. parlamentu). Zapojení dalších, především

nevládních aktérů, do procesu exekutivní koordinace pozic k návrhům projednávaným v EU by tedy bylo vhodné nějakým způsobem **systematizovat a zprůhlednit**, což by přispělo k lepší artikulaci českých zájmů ve velmi konkrétních otázkách i k větší reprezentativnosti výsledné pozice.

Problémy s artikulací zájmů na národní úrovni: strategická rovina

Jak již bylo řečeno, systém operativně – technické koordinace na národní úrovni, který je v případě Česka možno pokládat za relativně efektivní a inkluzivní, sám o sobě nezaručí, že zájmy České republiky budou definovány a efektivně artikulovány. Stejně důležitý je totiž strategický rámec, v rámci něhož se odehrávají konkrétní rozhodnutí o jednotlivých dokumentech diskutovaných v EU. Proces koordinace národních pozic k evropským dokumentům legislativní povahy je navíc v zásadě reaktivní, tzn. umožňuje vyjádření národního zájmu *ex post* a nikoli *a priori*. Přičemž vytyčení zásadních cílů a priorit pro jednotlivé oblasti evropské politiky by mělo být klíčové pro každý členský stát. Existence a artikulace takových cílů činí daný členský stát předvídatelnější a čitelnější pro evropské partnery i pro své vlastní občany, a tak přispívá ke zvyšování jeho důvěryhodnosti při vyjednáváních. Z tohoto důvodu lze doporučit v pokračování a rozvíjení praxe předkládání strategických dokumentů vládě při zohlednění potřeby zapojit do diskuse širší okruh aktérů.

V případě Česka ovšem existuje hned několik problémů s artikulací široce pojímaných zájmů v rámci EU na národní úrovni. Prvním z nich je značná **polarizace politické scény** ve vztahu k EU, a s tím související převládající **ideologický či ideologizující přístup** k evropské agendě. Mnohé politické strany a jejich zástupci se nepokoušejí národní zájem ani popsat či definovat na základě zkoumání konkrétní situace, ale činit závěry na základě zjednodušených presumpcí. Jako příklad můžeme uvést a priori odmítání (či naopak akceptaci) přesunu dalších kompetencí z ČR na EU, aniž by bylo zkoumáno, jaký může mít přenos kompetencí skutečný dopad na adresáty v



konkrétní oblasti. Je těžko představitelné, že z hlediska jakéhokoli státu (tedy nejen ČR) by bylo možno automaticky presumovat, že každý přenos pravomocí na EU je pro Českou republiku nevýhodný nebo naopak. To platí pro mnoho dalších oblastí, jako je např. celkový objem rozpočtu EU, otázka přijetí jednotné evropské měny či rozšíření EU apod.

S vyhraněným přístupem politiků k evropské agendě pak souvisí i problém **kontinuity** české evropské politiky. Aniž by se dalo očekávat, že každá vláda bude mít ve vztahu k EU zcela identický postoj, nad hlavními strategickými otázkami, jako jsou například hlavní tematické priority, které chce Česká republika v Evropské unii prosazovat, a jejich směry, či otázky, které zahrnují strategickou volbu (jako je například přijetí jednotné evropské měny či rozšíření Evropské unie) by se měla hledat širší politická a potažmo celospolečenská shoda. Do příprav strategických dokumentů, týkajících se záležitostí EU, by tedy měly být zapojeny jak strany stávající koalice, tak strany opoziční, přičemž přípravné práce na takových dokumentech a diskuse o nich je vhodnější vést mimo parlamentní půdu, kde mají relevantní politické síly logicky větší náchylnost ke konfrontačnímu spíše než ke kooperačnímu přístupu.

Nedostatek konsensu politické reprezentace v evropských otázkách pak má dopady i v oblasti **institucionální**. Často vede k tomu, že jednotliví klíčoví aktéři, kteří „drží“ určitý rezort či určitou funkci, se snaží prosazovat – často z důvodů nesouvisejících se snahou hledat či definovat skutečný národní zájem – svá politická stanoviska ve vztahu k EU a využívat nejasností v právní úpravě v tomto směru. Jako příklad můžeme uvést přístup bývalého prezidenta Václava Klause v otázce ratifikace Lisabonské smlouvy či jeho odmítání podepsat dodatek smluvní novely umožňující začlenění Evropského stabilizačního mechanismu do smluvního rámce EU, nebo rozdílná stanoviska klíčových rezortů v otázce Smlouvy o fiskální odpovědnosti (TSCG). Výsledkem je pak pozice, která je v lepším případě nečitelná pro partnery v EU, evropské instituce i občany ČR, v horším případě pak naprosto protichůdná. Nutnost hledání širšího politického konsensu je pak podtržena skutečností, že český systém

poměrného zastoupení bude zřejmě nadále generovat spíše méně stabilní koaliční vlády. Bez efektivního mechanismu pro permanentní dialog o klíčových strategických otázkách evropské agendy tak lze jen stěží doufat, že se situace zásadně změní.

Politizace státní správy a nedostatek zákonné úpravy státní služby je pak dalším velkým problémem. Je možno se domnívat, že právě stabilní expertní zázemí, které by taková úprava poskytla, by mohlo značně přispět k možnosti formulování dlouhodobých vizí nezávisle na aktuálním politickém cyklu.

Významným problémem představuje **nedostatečná kooperace politické, úřednické a expertní roviny** při definici strategických priorit, cílů a zájmů České republiky v EU. Poměrně dobře funguje spolupráce úřednické a expertní roviny, kde probíhá jistý dialog mezi akademickou sférou a klíčovými rezorty (především Úřadem vlády a Ministerstvem zahraničních věcí), i když i ten je spíše na ad hoc bázi a omezuje se na organizování společných seminářů a kulatých stolů, případně ad-hoc konzultace k některým strategickým otázkám (jako např. K víceletému finančnímu rámci či k některým aspektům institucionální reformy EU). Tato spolupráce zřejmě nemůže vyústit v nic víc než ve vzájemnou výměnu intelektuálních podnětů, a je tedy otázkou do jaké míry může přispět ke skutečnému hledání a definování zájmů. Národní fórum o budoucnosti Evropské unie, k jehož renesanci nyní postupně dochází, má sice zřejmě ambici tuto skutečnost změnit, ale bez robustnějšího finančního i personálního zázemí k tomu zřejmě nedojde. **Nejslabším článkem** tohoto trojúhelníku jsou ovšem **zástupci politických stran**, kteří se takovýto setkání zpravidla nezúčastňují a jejich vtažení do odborné debaty je značně komplikované. Bez pravidelné interakce se zástupci státní správy či akademické sféry tedy zřejmě nemůže dojít k depolarizaci politické scény v evropských otázkách a posunu od ideologického postoje k postoji pragmatickému. Přitom politické strany samy zpravidla nedisponují dostatečným expertním zázemím, aby byly schopny samy strategické cíle, priority a zájmy definovat. Otázkou tedy je, jak prolomit tento začarovaný kruh, kdy apatie politických činitelů a jejich neochota o



diskusi se zástupci úřednického stavu či akademické sféry vede k zakonzervování ideologických pozic.

Možnou inspiraci je možno hledat na Slovensku, kde již několik let funguje tzv. **Národní konvent o budoucnosti EU**. Tento formát úspěšně propojuje politickou a expertně-nevládní rovinu a do jeho činnosti jsou zapojeny všechny hlavní segmenty veřejného života – politické strany, exekutiva, parlament, nevládní organizace, zájmová sdružení či samospráva. Tematicky je potom strukturován do jednotlivých pracovních skupin, jejichž úkolem je generovat doporučení pro slovenskou vládu v jednotlivých oblastech evropské integrace.

Je zřejmé, že nevládní sféra se zpravidla nemůže (díky omezeným kapacitám, příp. krátkým lhůtám) vyjadřovat v rámci koordinace na operativně-technické rovině k jednotlivým konkrétním legislativním návrhům s výjimkou několika velkých organizací členského charakteru, disponujících dostatečným zázemím. Ovšem formát zahrnující koncepční diskusi k dlouhodobým či strategickým dokumentům ať již na národní úrovni (jako zmiňovaná Strategie působení ČR v EU) či na úrovni evropské (Bílé či zelené knihy, případně další strategické dokumenty, jako např. Barrosova Blueprint či Van Rompuyova cestovní mapa) v České republice prozatím chybí. Přičemž právě tento formát by mohl přispět k hledání dlouhodobého konsensu o strategických otázkách a de-ideologizaci přístupu politické reprezentace.

Prostředky a způsoby dosahování cílů – jak a s kým?

Definice a artikulace jednotlivých priorit a cílů České republiky v Evropské unii by rovněž měla vést k hlubší reflexi prostředků a způsobů jak tyto cíle prosazovat. Pokusíme se nyní nastínit některá vodítka, které by měla vzít Česká republika v potaz při volbě taktiky k prosazování svých priorit a cílů.

Otázka jednotné artikulace zájmů

Velkou slabinou české taktiky v EU je nejednotnost či nečitelnost jejího postoje. To souvisí s výše

zmiňovanou mezi-institucionální rivalitou, převládajícím rezortismem a nedostatkem politického, případně širšího celospolečenského konsensu v otázkách zásadního významu. Různí aktéři evropské politiky, ať již jde o klíčové rezorty, KPR či Parlament ČR často vysílají rozdílné či dokonce protichůdné signály vůči médiím (ať již národním či zahraničním), vůči veřejnosti či vůči partnerům v EU. Tato situace je v kontextu postavení ČR v EU (viz dále) velmi nešťastná a snižuje kredibilitu ČR jako partnera. Možným řešením může být užší spolupráce a koordinace mezi těmito klíčovými aktéry a častější „ladění nástrojů“. Zásadním problémem ovšem zůstává samotný způsob definování těchto stanovisek (viz předchozí část). V případě, že by tato situace dále přetrvávala a nebylo by možné ji řešit dobrovolnou koordinací, je zřejmě nutné se zamyslet nad změnou právní úpravy, včetně úpravy ústavně-právní, která by jasněji definovala odpovědnost jednotlivých politických aktérů za artikulaci a provádění evropské politiky a jejich odpovědnost v tomto směru.

Otázka velikosti a síly

Česká republika není „těžkou vahou“ v rámci Evropské unie, což determinuje její vyjednávací sílu. Její hlas se ještě relativně sníží, zvláště po zavedení nových pravidel pro výpočet kvalifikované většiny v Radě v roce 2014 (ačkoli do r. 2017 bude možno invokovat výpočet této většiny dle stávajících pravidel). Podobně je nutné si uvědomit, že ani v rámci Evropského parlamentu není její národní delegace příliš silná – a to především v rámci největší skupiny EPP, kde je v současnosti zastoupena pouhými dvěma europoslanci. S ohledem na to, že mnoho otázek je v rámci Evropského parlamentu dnes dojednáváno dohodou jednotlivých frakcí, příp. konferencí předsedů (kde logicky největší sílu mají největší frakce), není současná konstelace pro Českou republiku příliš příznivá.

V Radě může ČR stěžejně prosazovat své zájmy izolovaně, ale musí nutně usilovat o vytváření koalice podobně smýšlejících států (viz dále). Ani v otázkách, na které se vztahuje v Radě jednomyslné rozhodování, **není pro Českou republiku** jako re-



lativně malý stát **vhodné používat právo veta či jím hrozit**, jelikož hrozba českým vetem nemá stejnou váhu jako hrozba kupř. vetem britským. S tím souvisí i otázka **postradatelnosti**. Česká republika není, na rozdíl od Velké Británie, nepostradatelnou pro rozvoj žádné s klíčových politik či priorit Evropské unie. I v případě, že by hrozilo ohrožení nějakého významného národního zájmu, uchýlování se k silové taktice vyznívá v případě ČR spíše kontraproduktivně a může vést k hledání řešení na evropské úrovni, obcházející stávající smluvní rámec či unijní instituce, příp. hledání mezivládního řešení. Tento scénář pak bude, s ohledem na zmiňovanou postradatelnost ČR, vždy v zásadě nevýhodný. **Česká republika by měla vždy usilovat o to, aby se při vyjednávání, a to ani v otázkách, kde je možno použít právo veta, nevystupovala izolovaně.**

Související otázkou je pak ochota k ústupkům. Česká republika může stěží počítat s tím, že se jí podaří prosadit své požadavky beze zbytku, a to ani v případě úspěšných koalic podobně smýšlejících zemí. V rámci debat o klíčových strategických otázkách by tedy měly být zvažovány různé varianty budoucího vývoje a definováno, do jaké míry je český zájem či cíl flexibilní. To vyžaduje znalost pozic dalších hráčů, které není vždy možno získat od oficiálních partnerů ČR v rámci Rady. Nabízí se zde ale možnost využití expertízy a kontaktů nevládních aktérů (např. think-tanků), kteří takovéto pozice dalších aktérů mohou získat neformální cestou snadněji než státní aparát.

Otázka volby spojenců

Jak již bylo zmíněno, pro ČR je nezbytně nutné prosazovat své národní zájmy nikoli izolovaně, ale ve spolupráci s podobně smýšlejícími státy pro danou oblast. Ačkoli koalice budou ve většině případů vytvářeny ad hoc k jednotlivým konkrétním otázkám a budou se tedy značně měnit, i přesto je možno zamyslet se nad budováním dlouhodobějších a trvalejších spojení v otázkách klíčových pro budoucnost EU (za předpokladu, že v těchto otázkách bude dosaženo širšího konsensu na národní úrovni). Úspěšné modely spolupráce v EU skutečně můžeme nalézt,

ať již se jedná o francouzsko-německou spolupráci, Benelux či spolupráci severskou. Hlavními determinanty pro hledání takovýchto spojení strategického charakteru by měly být: **intenzita a úroveň bilaterálních vztahů a kontaktů, ekonomická propojenost, geografická, kulturní a jazyková blízkost**, a nikoli ideologická spřízněnost momentální vládní garnitury. Tyto determinanty zaručí, že bude možné dlouhodobě diskutovat a nacházet průniky v klíčových strategických zájmech v EU.

Minimálně jako inspiraci k zamyšlení nad vhodnými spojenci je možno citovat výsledky průzkumu mezi českými elitami v oblasti evropské politiky, publikované Asociací pro mezinárodní otázky na podzim r. 2013¹. Z uvedeného výzkumu vyplývá, že naprostá většina respondentů považuje za **klíčové partnery či spojence České republiky v Evropské unii tři státy: Slovensko (71,9%), Německo (66,1%) a Polsko (61,2%)**, následované s obrovským odstupem Velkou Británií (21,5%) a dalšími státy. V případě Velké Británie ovšem očekává většina respondentů, na rozdíl od třech prve zmiňovaných zemí, dramatické zhoršení vztahů (55%). Tento výsledek průzkumu rovněž odpovídá uvedeným determinantům, které by měli klíčoví spojenci Česka v EU splňovat. Jejich označení za hlavní partnery je v případě Česka naprosto logické. U Německa lze vedle výše zmiňovaných kritérií citovat i nepostradatelnost Německa v naprosté většině politik či oblastí činnosti Evropské unie. Jen stěží si lze představit, že by Česká republika mohla prosadit některé ze svých strategických priorit či zájmů bez nějaké formy spolupráce s tímto klíčovým členským státem.

V případě Polska a Slovenska již existuje poměrně dobře fungující formát spolupráce v rámci tzv. Visegrádské skupiny (spolu s Maďarskem, to ovšem v uvedeném průzkumu skončilo na posledním místě). Za českého předsednictví V4 byl zaveden formát pravidelných setkání premiérů V4 před jednáními Evropské rady a formát schůzek státních tajemníků pro evropské záležitosti před jednáním GAC, který může rovněž

¹ Podrobněji k výsledkům výzkumu a jeho metodologii viz.: <http://www.amo.cz/publikace/trendy-evropske-politiky-studie-elit-evropske-politiky.html#UodbKJEhvTs>



představovat posun ke spolupráci v klíčových evropských otázkách. Pokud by měla Visegrádská skupina zvýšit svůj vliv na evropské úrovni, je nutné se zamyslet nad dalšími formami spolupráce (ne nutně koordinace), které se mohou inspirovat například francouzsko-německým tandemem. Nejde o to, že by se uvedené čtyři země musely nutně ihned shodnout ve všech zásadních otázkách – tak tomu často není ani v případě Francie a Německa. Nicméně intenzivní frekvence vzájemné komunikace a pravidelné konzultace na nejrozličnějších úrovních, vzájemné sekundování úředníků v kabinetech premiérů a ministrů či přímá mezirezortní komunikace může vést k bližšímu pochopení vzájemných stanovisek a k nalezení shody či možného kompromisu, což zvýší šance na následné prosazení těchto společných stanovisek v EU. Dnes je Visegrádská skupina v EU vnímána jako poměrně silné uskupení, a jeho negativní postoj k návrhům projednávaným v EU je obecně vnímán jako „červená linie“. Nicméně V4 má potenciál stát se daleko aktivnějším hráčem v rámci EU, a to i poté, co se od příštího roku značně sníží jeho hlasovací síla v Radě. Je možné si představit například intenzivnější konzultace a kooperace ve formátu V4 Plus, ať již se zahrnutím (byť ne permanentním) zemí, které o spolupráci s V4 dlouhodobě projevují zájem (např. Rakousko a Slovinsko), či intenzivnější spolupráci právě s Německem, což může být usnadněno bezproblémovými bilaterálními vztahy i pozitivními postoji veřejnosti.

Proaktivní přístup

Česká taktika v rámci Evropské unie je často vnímána jako spíše reaktivní, případně vyčkávací, což opět pramení z neexistující vnitrostátní shody o tom, co a jak prosazovat, a zřejmě i z nedostatečné schopnosti vytvářet koalice k prosazování zájmů. Reaktivní přístup pak také způsobuje, že česká reprezentace se má tendenci vymezovat negativně vůči návrhům jiných, aktivnějších zemí, či evropských institucí, pokud nekorelují s deklarovanými strategickými zájmy ČR, resp. nedostatečnou schopností formulovat a prosazovat protinávhrhy. V posledních letech byl

nedostatek proaktivního přístupu v Evropské unii rovněž způsoben postavením ČR mimo Eurozónu, kolem níž se točila řada zásadních rozhodnutí. V zásadě by ale měla taktika ČR **směřovat od negativního vymezování se vůči iniciativám jiných či jejich ignoraci, příp. pouhého poukazování na rizika s nimi spojená, k formulaci vlastních iniciativ a jejich aktivnímu prosazování** (ve spolupráci s klíčovými spojenci), případně **ke konstruktivní diskusi** o iniciativách, které jsou již na stole. To bude zřejmě vyžadovat již zmiňovanou intenzivnější intelektuální spolupráci mezi státní správou, politickou reprezentací a akademickou (think-tankovou) sférou, i posílení analytických a koncepčních kapacit v klíčových rezortech státní správy.

David Král je ředitelem Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM