

Mats Braun

Potřebujeme kamenná velvyslanectví? Analýza alternativních typů diplomatických zastoupení

SHRNUTÍ A DOPORUČENÍ

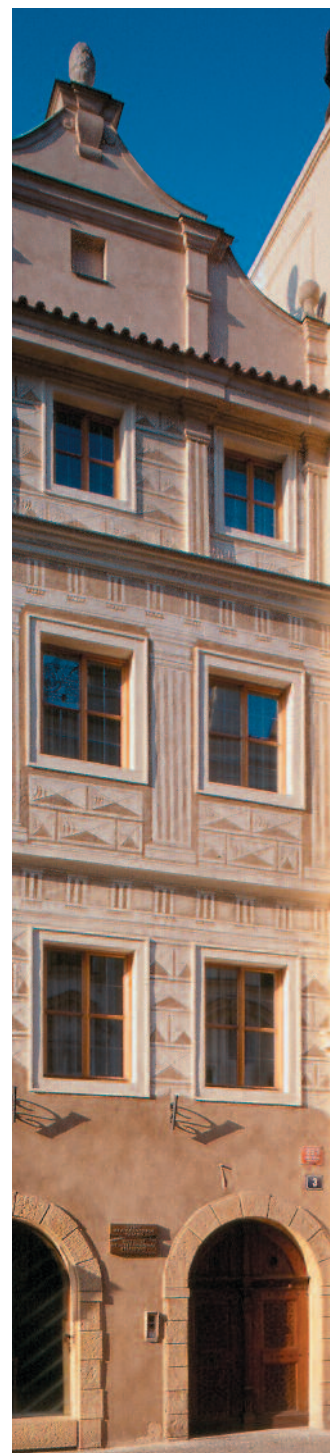
Alternativní formy zastoupení států v zahraničí lze doporučit zejména ve státech EU.

Pro zastupitelské úřady v oblasti mimo Evropu, kde je logistická a bezpečnostní situace náročnější, lze doporučit model s kombinací lokálního centra (hub) a kolokace.

V případě kolokace je výhodné spolupracovat se stejnými státy, například z Visegrádské skupiny, aby mohla být administrativní řešení standardizována.

Hlavní vzor pro využití miniambasád nabízí Dánsko.

Hlavním vzorem pro využití velvyslance sídlícího ve vlastním hlavním městě je Švédsko.



Tento policy paper přináší přehled a analýzu zkušeností s alternativními typy diplomatických zastoupení severských států. Severské státy nabízejí různé modely, jak mohou státy střední velikosti udržet svá zastoupení ve světě. Jsou sice v odlišné pozici, co se týká finančních prostředků, a také mají pro svá zastoupení různé strategie, pro Českou republiku ovšem všechny státy nabízejí zajímavé modely alternativního nebo minimálního zastoupení. Od Dánska by ČR mohla převzít koncept miniambasády, a to hlavně v rámci Evropy. Dánsko má tři ambasády v zemích EU, kde slouží pouze jeden diplomat. Norsko naopak nabízí zajímavý model pro vzdálenější území. Například v západní Africe má Norsko jedno velké velvyslanectví a v některých dalších státech regionu pouze jednoho diplomata sídlícího v budově velvyslanectví jiného severského státu. Švédsko používá naopak model s velvyslancem ve vlastním hlavním městě. Jedná se o nejúspornější variantu zastoupení, která ovšem není srovnatelná v úrovni zastoupení s tradičním velvyslanectvím. Finsko zatím nenabízí explicitní model, ale v současnosti prochází bolestivou reformou zahraničního zastoupení. Lze očekávat, že během dalšího roku zruší až 15 ZÚ.

Jak je patrné z Tabulky 1, počet zahraničních zastoupení severských států je téměř shodný. Švédsko, jako největší stát, mívalo tradičně také největší zastoupení, ale po reformách z let 2010–2011 to již neplatí. Norsko je skutečně ve výjimečné situaci díky ropě, a zatím nelze mluvit o tom, že by se zahraniční služba státu musela redukovat. Ale i tak norské MZV uvažuje o tom, jak lze maximálně efektivně využít neklesající rozpočet. Ostatní tři státy jsou do různé míry nuceny k reformám, a to kvůli škrtům v domácích rozpočtech.

Tabulka 1: Počet ZÚ severských států

	velvyslanectví	konzulát	delegace	ZÚ
Dánsko	78	8	7	93
Finsko	77	10	7	94
Norsko	84	11	7	102
Švédsko	81	6	7	94

Zdroj: SOU 2011.

V tabulce jsou zahrnuty změny v počtu švédských ZÚ během let 2010 a 2011, změny v počtu finských ZÚ uvedeny nejsou, ale lze předpokládat, že se během příštího roku zruší až 15 ZÚ.

Velvyslanectví s minimálním počtem diplomatů

Všechny severské státy mají na zastupitelských úřadech (ZÚ) relativně nízký počet vyslaných lidí. Na švédských velvyslanectvích působí například v průměru čtyři pracovníci vyslaní ministerstvem zahraničních věcí a jiných částí úřadu vlády. Jedním z důvodů, proč severské státy mohou mít na ZÚ relativně málo diplomatů, je umožnění vykonávat kvalifikované práce i místním zaměstnancům. Dánsko a Norsko navíc často zaměstnává vlastní občany bez diplomatické akreditace jako místní síly. Na dánském velvyslanectví v Bratislavě působí například jako vicekonzul dánský občan podle podmínek místních zaměstnanců.

Zejména Dánsko provozuje již delší dobu velvyslanectví, na kterých působí pouze jediný diplomat.

V současnosti můžeme v rámci EU najít tři takové případy, dánské velvyslanectví v Bratislavě, v Lucemburku a v Nikósii. Dánsku umožňuje systém s minimálním počtem diplomatů mít, na rozdíl například od Švédska, zastoupení ve všech členských státech EU s výjimkou Malty. Na dánské miniambasády je ovšem nutno pohlížet i z druhé strany, Dánsko má na většině „unijních“ velvyslanectví relativně málo diplomatů, jak je patrné z Tabulky 2. Nejde tedy o zvláštní pokus minimalistického zastoupení, ale o důsledek obecné strategie omezení počtu diplomatů.

Nutnou podmínkou pro to, aby Dánsko dokázalo udržet nízký počet diplomatů na ZÚ, je podle rozhovorů s dánskými diplomaty schopnost a ochota udělat práci, kterou by pro ně v ostatních případech udělal někdo jiný. Působit jako jediný diplomat na ZÚ a fungovat v rámci většího kolektivu jsou pro diplomata dvě naprosto odlišné situace. Negativním příkladem jsou například pokusy Finska s miniambasádami na třech místech mimo Evropu, a to v Abú Dhabí, v Rabatu a v Singapuru. Údajně byly tyto pokusy kvůli nespokojenosti zaměstnanců úřadů zrušeny. Projekt počítal maximálně se dvěma diplomaty a dvěma místními pracovníky na ZÚ. V menších evropských zemích má ovšem i Finsko jen dva vyslané pracovníky, a to například v Reykjavíku. V takovýchto případech ale dochází ke kompenzaci pomocí většího počtu místních zaměstnanců. Podstatný rozdíl mezi finským pokusem a dánskou praxí je v tom, že dánské miniúřady se nacházejí ve státech EU. Podmínkou dobrého fungování ZÚ je podle dánských diplomatů operovat v místě, kde není třeba příliš uvažovat o bezpečnostní a logistické situaci.

Švédské velvyslanectví s pouze jediným diplomatem je možné nalézt například v kazašské Astaně. V tomto případě jde o ambasádu, která je na místě vedena chargé d'affaires.

Jedním z důvodů, proč severské státy mohou mít na ZÚ relativně málo diplomatů, je umožnění vykonávat kvalifikované práce i místním zaměstnancům.

Tabulka 2: Počet diplomatů na dánských ZÚ ve státech EU

	místní	diplomaté
Atény	6	3
Berlín	29	13
Bratislava	4	1
Brusel	4	4
Budapešť	6	2
Bukurešť	7	2
Dublin	4	2
Helsinky	9	2
Haag	11	4
Lisabon	8	2
Londýn	33	8
Lublaň	2	2
Lucemburk	3	1
Madrid	16	4
Nikósie	3	1
Paříž	25	7
Praha	11	4
Riga	7	2
Řím	9	5
Sofie	5	2
Stockholm	15	3
Tallinn	10	3
Vilnius	7	4
Madrid	16	4
Varšava	19	7
Vídeň	12	6

Zdroj: Finanční odbor Ministerstva zahraničních věcí Dánska.

Zároveň velvyslanec pro Kazachstán sídlí ve Stockholmu. Vedle chargé d'affaires působí také na ambasádě jeden místní pracovník. V Astaně sdílí Švédsko kanceláře společně s Norskem a Dánskem a mají například společnou recepci. Stejně jako na dánských miniúřadech v EU, musí i toto velvyslanectví řešit konzulární otázky. To ovšem nezpůsobuje velké problémy, jelikož takových úkolů není mnoho a navíc velkou část z nich vyřídí honorární konzulát v Almatě. Během nepřítomnosti (například během dovolené apod.) není švédský chargé d'affaires nikým nahrazen, recepce stále funguje a archiv velvyslanectví je ve Stockholmu, tudíž je vše dostupné i aktuálně při nepřítomnosti švédského diplomata přímo na místě. Švédsko nedávno také podniklo pokus s miniambasádou v angolské Luandě, švédské velvyslanectví zde působilo až do roku 2007, než se vláda rozhodla úřad zrušit. V zemi mělo Švédsko ovšem různé obchodní zájmy a po tlaku ze strany švédských podnikatelů se vláda nakonec rozhodla ponechat zde velvyslanectví s jediným pracovníkem, a to velvyslancem. Velvyslanec poté sdílel kancelář s Radou pro export a společností Ericsson. Nicméně již dva roky po založení miniambasády přestaly být obchodní zájmy považovány za důležité, a vláda proto v roce 2010 rozhodla o ukončení projektu. Úspora v případě luandské miniambasády odpovídala cca padesáti procentům předchozích nákladů.

Dlouhodobé pozitivní zkušenosti s miniambasádou má pouze Dánsko. Dánské miniúřady nemají v porovnání s jinými dánskými ZÚ žádná omezení úkolů. V zemích, kde se nacházejí dánské ZÚ pouze s jediným diplomatem, není příliš velká poptávka po konzulární pomoci či po jiných službách, a navíc v daném regionu existuje jistá dělba práce mezi jednotlivými velvyslanectvími. Například na velvyslanectví v Bratislavě se poskytuje konzulární pomoc dánským občanům, ale pro nové pasy apod. se musí dánští ob-

Problém vymezení činnosti miniambasády je částečně interní, to souvisí s vlastní státní správou a legislativou, a částečně externí, to souvisí s Vídeňskou úmluvou.

čané obrátit na velvyslanectví ve Vídni a v případě podpory průmyslu na velvyslanectví v Praze. Navíc Dánsko provozuje centrum pro administrativní podporu v Tallinnu. Obvyklá námitka vůči miniúřadům je, že lze pouze těžko omezit úkoly ZÚ. Problém vymezení činnosti miniambasády je částečně interní, to souvisí s vlastní státní správou a legislativou, a částečně externí, to souvisí s *Vídeňskou úmluvou*. Obecně mají zastupitelské úřady několik povinností, jež jsou zakotveny v zákoně. Jsou jimi například nabízení konzulární pomoci, administrativní povinnosti, archivování apod. Plnění takových úkolů může být v rámci miniambasády těžko zvladatelné. Další překážka je dána *Vídeňskou úmluvou*, která omezuje možnosti zavírat zastupitelský úřad (například během dovolené velvyslance) a obecně vyžaduje rozsah přítomnosti, což může být pro takovou miniambasádu problémem.

Existující příklady ovšem ukazují, že miniúřad může fungovat. Některé agendy může velvyslanectví předat jiným aktérům – například agendu cizinců lze předat jiným státům v rámci Schengenské smlouvy, konzulární pomoc lze také řešit s pomocí honorárních konzulátů, ovšem je zde riziko, že občané budou takovou službu očekávat od svého státu. Lze proto předpokládat, že omezení možnosti konzulární služby na existující zastoupení bude mít pro MZV negativní důsledky například v tom, jak svoji činnost vysvětlí širší veřejnosti.

Nevýhodou otevření nových menších velvyslanectví je také fakt, že v případě jejich zrušení se jedná o relativně nákladný proces a navíc má takový postup i určitou diplomatickou cenu. Z tohoto důvodu má například Norsko své diplomaty po delší dobu u jiných severských států, kde nemá vlastní velvyslanectví, a to i přes to, že by ho teoreticky mít mohlo.

Shrnutí a doporučení:

Jako vzor pro Českou republiku lze doporučit dánský model, protože Dánsko dokáže udržet nízký počet diplomatů na ZÚ ve státech EU. Poptávka po konzulárních službách a jiných úkonech ZÚ je v rámci EU – a to zejména v některých menších státech – malá. Pro miniúřady mimo EU a některé další západní státy může být problém, jestliže agenda s logistikou a bezpečností vyžaduje více činností, než může zvládnout jeden diplomat. V takových případech lze doporučit kolokační řešení.

Možnými nevýhodami miniúřadů jsou: 1) Náklady jsou sice omezeny, ale nikoliv v takové výši, jako při zrušení ZÚ nebo zastoupení z vlastního hlavního města. V případě švédského zastoupení v Luandě se jednalo o úspory ve výši cca 50 procent. 2) Je zde reálné riziko, že existence velvyslanectví povede k žádosti o rozšíření jeho aktivit.

Podmínkou fungování menších dánských ZÚ v EU je možnost rekrutovat kvalifikovanou místní sílu. Na velvyslanectví v Bratislavě je například „vicekonzulem“ dánský občan, který ovšem není zaměstnán jako diplomat, ale jako místní síla.

Velvyslanec sídlící ve vlastním hlavním městě

Tento nástroj používá zejména Švédsko. Finsko ho používá pro některé periferní oblasti a Norsko ho již nepoužívá. Výhodou modelu s velvyslancem sídlícím ve vlastním hlavním městě je skutečnost, že má blízko k ústředí, je to levné řešení a jako alternativa k působení v jiném státu regionu může být pro hostitelský stát přijatelnější. Navíc může časté využívání tohoto nástroje vést také k profesionalizaci práce velvyslance. Je ovšem nutné rozlišit mezi „flying ambassador“ působícím v Evropě a mezi tím ve vzdálenějších destinacích. Tento nástroj se tradičně využívá spíše v druhém případě, tedy jako alternativa k pověření velvyslanectví v jiném státě regionu v periferních oblastech světa.

Ve Švédsku – ve státě, který tento nástroj využívá nejvíce – pracuje ze sídla ve Stockholmu v současné době devět švédských velvyslanců, kteří mají zodpovědnost za 30 států. Z unijních států jde o velvyslanectví pro Belgii, Bulharsko, Irsko a Maltu. V těchto případech má každý velvyslanec akreditaci pouze pro jeden stát. Mimo Evropu mají velvyslanci často na starosti větší oblast a tím pádem více států. Velvyslanec pro karibskou oblast má například pověření pro celkem 14 států regionu. Velvyslanci ve Stockholmu mají k dispozici společnou kancelář s devíti zaměstnanci. Organizačně spadají pod příslušný teritoriální odbor švédského ministerstva zahraničních věcí, kde také mají referenty. Tito velvyslanci jsou velmi často přítomni ve státech, které mají na starosti. Jak často to je, se ale v jednotlivých případech značně liší. Ve více vzdálených destinacích tráví velvyslanec v celku například dva měsíce a zbytek roku převážně ve Stockholmu. V Evropě tráví zpravidla jeden týden v měsíci v hostitelském státě a tři týdny ve Stockholmu. Velvyslanci samozřejmě cestují do hostitelských států podle potřeby a účastní se pravidelně například setkání velvyslanců (HoMs).

Výhodou modelu s velvyslancem sídlícím ve vlastním hlavním městě je skutečnost, že má blízko k ústředí, je to levné řešení a jako alternativa k působení v jiném státu regionu může být pro hostitelský stát přijatelnější.

Švédské ministerstvo zahraničních věcí používá institut velvyslance ve Stockholmu už třicet let. V minulosti byl tento nástroj spíše považován za alternativu v periferních oblastech, nebo jako alternativa k pověření švédského velvyslance jiného státu regionu. Tento nástroj je vhodný zejména v regionech, kde jsou vztahy mezi jednotlivými státy na takové úrovni, že by hostitelský stát neakceptoval zastoupení z jiného státu regionu, anebo kde by taková volba znamenala nežádoucí signál, že jeden stát je pro Švédsko důležitější než jiný. V takových případech představuje velvyslanec ve Stockholmu neutrálnější nástroj, který může být v hostitelském státě považován za přijatelnější než pověření jiného švédského velvyslanectví v regionu. V poslední době začala švédská vláda v Ev-

ropě využívat úřad velvyslance ve Stockholmu jiným způsobem. I tady existuje volba mezi využíváním velvyslanectví v jiném evropském státě nebo umístěním ve Stockholmu. Zdá se však, že v případě, že vlastní velvyslanec sídlí ve Stockholmu, dostane se zemi o něco vyšší priority než v případě zastoupení Švédska prostřednictvím velvyslanectví jiného státu.

Švédská vláda tento model považuje za úspěšný a lze předpokládat, že počet tohoto typu švédského zastoupení dále poroste. Norsko naopak nepovažuje své zkušenosti s „flying-ambassador“ za příliš úspěšné a model již nepoužívá. Na norském MZV měl jeden velvyslanec v Oslu kdysi na starosti asi 12 západoafrických států. Nakonec ale nastal problém s akreditací a některé státy systém neuznaly. Navíc nebylo vedení MZV spokojené s integrací tohoto typu velvyslanců do své struktury. Z větší části ovšem lze tento problém vysvětlit jako důsledek přístupu Norska k používání daného nástroje, kdy norské MZV nevybudovalo sekretariát nebo jinou organizační složku k podpoře velvyslanců v Oslu. Pracovníci odboru plánování norského MZV se proto domnívají, že kdyby ekonomická situace Norska a jeho MZV byla jiná, určitě by se o modelu v některých případech uvažovat začalo – v tomto případě nejspíše v rámci Evropy. Pro Norsko by ale švédské řešení diplomatického zastoupení v zemích EU nebylo vhodnou alternativou, jelikož jako nečlenský stát EU v Evropském hospodářském prostoru považuje svoje zastoupení v unijních zemích za důležitější, než kdyby bylo členským státem EU.

Finsko využívá tento nástroj také spíše jako řešení pro periferní státy mimo Evropu. Má čtyři velvyslance v Helsinkách, a to pro Střední Asii (společný velvyslanec pro Tádžikistán, Turkmenistán a Uzbekistán), pro jižní Kavkaz (pro Arménii, Ázerbájdžán a Gruzii), pro Venezuelu a státy Karibiku. Z důvodu bezpečnosti muselo Finsko opustit budovu velvyslanectví v Islámábádu. Jelikož by náklady na novou budovu byly příliš velké, bylo rozhodnuto, že velvyslanec pro Pákistán bude umístěn do Helsinek. V tomto případě se tedy jednalo o stát, kde by Finsko zastoupení mít chtělo, ale jelikož to nebylo možné, bylo považováno za lepší řešení přítomnost velvyslance v Helsinkách než akreditování velvyslanectví v dalším regionu. Stejně jako ve švédském případě spadají finští velvyslanci pod příslušný teritoriální odbor ministerstva zahraničních věcí.

Často se tento model kombinuje s honorárním konzulátem. Například v Irsku má nyní Švédsko čtyři honorární konzuláty. Velvyslanec ve Stockholmu spolupracuje s honorárními konzuláty prostřednictvím ředitele své kanceláře, který je zároveň zodpovědný za koordinaci práce honorárních konzulátů. Podíváme-li se na hlavní výhody modelu velvyslanců ve vlastním hlavním městě, lze říci, že takový velvyslanec dokáže odvést relativně velké množství práce s malými náklady. Švédští diplomaté mluví také o tom, že velvyslanec sídlící ve Stockholmu někdy vykonává práci lépe než klasický velvyslanec. Důvodem je to, že jeho umístění ve Stockholmu, tzn. blíže ústředí, umožňuje lépe se orientovat v tom, jaká problematika je pro současné vedení vlády prioritní. Navíc tento typ velvyslance musí svoji práci plánovat poněkud jiným způsobem a skutečně intenzivně

využívat čas své návštěvy v hostitelském státě. Výhodou také je, že tato pozice není příliš lukrativní pro odstupující politiky a vysloužilé diplomaty. Velvyslanec ve Stockholmu musí být profesionálním diplomatem. Ve Švédsku, podobně jako v České republice, bývá také někdy zvykem, že některé velvyslanecké pozice obsazují bývalí politici nebo diplomaté na konci kariéry. Takoví velvyslanci, zejména v případě, že se jedná o periferní stát, který výrazně neprosazuje své zájmy, nejsou ve své práci často příliš aktivní. Navíc je model velvyslance sídlícího ve Stockholmu flexibilní v tom, že je možné v případě potřeby zvýšit personální kapacity jeho úřadu. Vedení švédského ministerstva zahraničních věcí nevylučuje do budoucna ani modely, v nichž by měl velvyslanec sídlit ve Stockholmu v hostitelském státě k dispozici tým místních zaměstnanců monitorujících například politickou situaci.

Samozřejmě má tento model zastoupení i své nevýhody. Za prvé lze pochybovat, že by velvyslanec ve vlastním hlavním městě dokázal stejně dobře, jako velvyslanec sídlící v hostitelském státě, vybudovat osobní síť kontaktů, která může být velice cenná při prosazování zájmů ve státě, regionu nebo třeba i v Evropské unii. Za druhé je otázka, do jaké míry považuje hostitelský stát takové řešení za přijatelné. Zejména je to problematické v případě, kdy zde někdy předtím velvyslanectví sídlilo. Švédští diplomaté tvrdí, že existují velké rozdíly v tom, jak jednotlivé státy na umístění velvyslance ve Stockholmu reagují, při rozhodování o zavedení tohoto nástroje je proto doporučeno zohlednit, jak velký důraz klade ten který stát na diplomatický protokol apod. Za třetí má institut velvyslance ve Stockholmu jako alternativa k velvyslanectví negativní dopady na veřejnou diplomacii. Stát není stejně dobře „vidět“, jako kdyby měl budovu velvyslanectví. Některé propagační akce země lze samozřejmě organizovat i prostřednictvím honorárního konzulátu, nelze však předpokládat, že budou na stejné úrovni, jako kdyby byly organizovány velvyslanectvím.

Co se týče Švédska, ve Stockholmu má velvyslanectví 105 států, přičemž Švédsko má v zahraničí pouze 81 velvyslanectví. V menších státech totiž bývá situace často opačná. Mívají více vlastních zastupitelských úřadů v zahraničí, než kolik jich je v jejich vlastním hlavním městě. Vysvětlení, proč má tolik států svá diplomatická zastoupení ve Stockholmu, je poměrně jednoduché. Řada států si vybrala Stockholm za sídlo zastoupení pro celý skandinávský region. Tato skutečnost je důležitá pro diskusi o výhodách umístění švédských velvyslanců do Stockholmu. Představuje totiž velkou výhodu, pokud zde má hostitelský stát také vlastní velvyslanectví. Švédští diplomaté potvrzují, že například velvyslanectví Irska ve Stockholmu je velice důležité pro práci švédského velvyslance pro Irsko. Je samozřejmě trochu paradoxní, že Švédsko s přibližně 9,5 milionem obyvatel považuje zastupitelský úřad v Dublinu za příliš drahý, zatímco Irsko s asi 6 miliony obyvatel ve Stockholmu naopak zastupitelský úřad drží. Je zřejmé, že Švédsko nepovažuje zrušení velvyslanectví v několika státech za projev své klesající prestiže. Naopak z hovoru se švédskými politiky se zdá, že jsou vlastně pyšní na to, že Švédsko mě-

lo odvahu takový krok udělat. Dotázaní politici navíc tvrdí, že model velvyslanců sídlících ve Stockholmu je praxí, o kterou mají zájem i zastupitelé dalších států.

Tabulka 3: Počet velvyslanců sídlících ve vlastním hlavním městě a počet pokrývaných států

	počet velvyslanců	počet států celkem	počet velvyslanců s pouze jediným státem	maximální počet států na jednoho velvyslance
Švédsko	9	30	4	14
Finsko	4	18	1	11

Zdroj: MZV Finska a Švédska 2012.

Shrnutí a doporučení pro ČR:

Výhodou modelu velvyslanců sídlících ve vlastním hlavním městě je zejména to, že jde o málo nákladný model zastoupení. Další výhodou je, že lze zastupování dobře řídit

Velvyslanec, který pracuje ze svého hlavního města, musí být nejen profesionální diplomat, ale musí mít také schopnost dobře plánovat své cesty do hostitelského státu.

z ústředí, tedy z ministerstva zahraničních věcí. Velvyslanec, který pracuje ze svého hlavního města, musí být nejen profesionální diplomat, ale musí mít také schopnost dobře plánovat své cesty do hostitelského státu. Nevýhodou tohoto řešení je, že může být ze strany hostitelského státu negativ-

ně vnímáno, pokud nahrazuje v minulosti existující rezidenční velvyslanectví. Navíc nelze předpokládat, že by velvyslanec mimo hostitelský stát dokázal stejně dobře vytvářet osobní kontakty a monitorovat politickou situaci v místě. V zemích, které nepatří mezi největší prioritní oblasti české zahraniční politiky, může být tento model i přes uvedené nevýhody zajímavou alternativou k rezidenčním velvyslanectvím. Institut velvyslance ve vlastním hlavním městě může být také dobrou alternativou k pověření velvyslanectví v jiném státě regionu, protože velvyslanec v Praze by mohl být pro hostitelský stát přijatelnější.

Skandinávští politici mluví relativně často o možnosti severské spolupráce při zahraničním zastupování státu. Nejznámějším příkladem takové spolupráce je společná budova zastupitelských úřadů v Berlíně. V tomto případě se ovšem nejedná o řešení, které by mělo za cíl nahradit národní zastoupení, nebo omezit náklady zastupitelských úřadů. Ve skutečnosti byl projekt v Berlíně spíše ekonomicky nákladný a měl za cíl nadstandardně prezentovat severské státy. Tento projekt funguje dobře z perspektivy veřejné diplomacie, ale není úsporný z hlediska objemu administrativy či nákladů. Existuje také pár dalších příkladů společné budovy několika severských států a v Barmě se plánuje další. V Lublani a v Bratislavě nakonec nebyl tento typ spolupráce příliš úspěšný, jelikož po zrušení švédského velvyslanectví zůstaly ostatním příliš velké prostory. Nejobvyklejší způsob kolokace ovšem je, že jeden severský stát má svého diplomata umístěného na ZÚ jiného severského státu, a takových příkladů existuje asi 30. V každém takovém konkrétním případě kolokace vypracují severské státy smlouvu. Ta má reflektovat skutečné investiční náklady, jež se velice liší podle bezpečnostní situace státu apod. Jsou také případy, kdy severské státy využívají prostor jiného evropského státu. Například Norsko má na Madagaskaru diplomata na ZÚ Německa a Švédsko mělo do nedávna diplomata na ZÚ Polska v Kaliningradu.

Nejobvyklejší způsob kolokace ovšem je, že jeden severský stát má svého diplomata umístěného na ZÚ jiného severského státu, a takových příkladů existuje asi 30.

V porovnání s jinými typy regionální spolupráce lze uvést zejména tři výhody severské spolupráce. Za prvé existuje dlouhodobě jasná politická podpora severské spolupráce. Severští diplomaté vědí, že politici napříč politickým spektrem podporují větší integraci severského regionu. Zatímco evropská spolupráce je mnoho let politicky kontroverzní, je severská spolupráce považována za přirozenou. Za druhé existuje kulturní a jazyková blízkost, která často vede k tomu, že úředníci severských velvyslanectví mají dobré osobní vztahy. Za třetí ostatní státy často považují severské státy za relativně homogenní skupinu. Je však také nutné říci, že spolupráce nefunguje vždy zcela bez problémů. V některých zemích nemají severské státy společné zájmy, a to zejména v oblasti obchodu, kde každý stát hájí zájmy svých podniků a podnikatelů. Realita je stále ještě daleko od skutečného společného velvyslanectví, o čemž hovořila například Stoltenbergova zpráva vypracovaná pro Severskou radu v roce 2009.

Díváme-li se na severskou spolupráci obecněji, jde samozřejmě o více integrovaný region než Visegrádská skupina, s podobnými politickými systémy nebo podobou sociálního státu. Z tohoto důvodu mají jednotlivé státy často i podobné zahraničněpolitické

preference. Ale i tak by mohly být severské státy příkladem pro spolupráci V4. Jako příklad strategického a dlouhodobého uplatnění kolokace, aby byl stát lépe zastupován v konkrétním regionu, lze uvést strukturu zastoupení Norska v západní Africe. Norsko má v Ghaně větší velvyslanectví a navíc umístilo diplomaty na ZÚ Švédska v Libérii a v Mali. Používá kolokaci také jako alternativu k miniúřadu, kde si klade za cíl, aby měl ZÚ určité úkoly omezené. Norsko má diplomaty například také u švédského zastoupení v Libyi, ti ale mají na starosti pouze rozvojovou pomoc. Norové si tam nepřejí otevírat menší velvyslanectví kvůli obavám, že by takový krok vedl k situaci, kdy by diplomaté na svůj primární rozvojový úkol neměli dost času. Zejména pak mají obavy z toho, že by se mohlo najednou objevit několik komplikovanějších konzulárních případů, a v takovém případě by diplomaté neměli čas vykonávat jiné činnosti.

Severská spolupráce se také projevuje v oblasti společného řešení cizinecké agendy. Schengenská smlouva umožňuje, aby mohl stát předat cizineckou agendu jinému státu, a severské státy se snaží tuto možnost využít i na místech, kde mají své ZÚ všechny státy. Pro vízové úkoly reprezentuje Švédsko v tomto smyslu Dánsko (17 míst), Island (17),

Schengenská smlouva umožňuje, aby mohl stát předat cizineckou agendu jinému státu, a severské státy se snaží tuto možnost využít i na místech, kde mají své ZÚ všechny státy.

Norsko (15) a Finsko (10). Spolupráce je relativně vyvažovaná a Švédsko se nechává reprezentovat ostatními severskými státy na 34 místech. Švédsko téměř vůbec nereprezentuje další státy, pouze Řecko a Itálii v Pchjongjangu. Na 39 místech, kde nejsou švédské ZÚ, zastupuje Švédsko Francie, Ně-

mecko, Nizozemsko, Itálie a Španělsko. V těchto případech neočekávají státy od Švédska žádné protislužby, pouze si nechávají poplatky za vízum.

Dalšími variantami konkrétní severské spolupráce jsou například společné zprávy pro ústředí, výměny zpráv, rozdělování úkolů mezi jednotlivými státy při monitorování různých schůzek, společných akcí vůči hostitelským státům, lepší koordinace konzulární práce a případná výměna personálu v některých specifických situacích. Tyto možnosti jsou ovšem využívány relativně málo. Mezi velvyslanectvími se ale často spolupracuje například při vypracovávání zpráv. Příklady takové spolupráce lze najít i mezi severskými velvyslanectvími v Praze, které monitorování zpráv také organizují společně. Zatím však v poslední fázi každá ambasáda téměř vždy sepíše svou vlastní zprávu. Existuje i spolupráce v konzulárních otázkách, a to již od roku 1962. Ta ovšem funguje zejména ve chvíli, kdy jeden stát nemá v daném místě zastoupení. V současnosti se také diskutuje o možnosti, kdy by jeden stát zastoupil všechny severské státy v konzulárních otázkách v jednom městě, a to i v případě, že tam ostatní státy své zastupitelské úřady již mají. Taková spolupráce by bezpochyby vedla k úsporám, ale vyžadovalo by to například

změnu zákona, a to minimálně ve Švédsku. Je tedy otázkou, nakolik je tato varianta realistická v perspektivě nejbližších let. Dalším problémem posledního návrhu je názor veřejnosti, občané například očekávají pomoc či rady ve vlastním jazyce, nehledě na kulturní a jazykovou blízkost severských států.

Shrnutí a doporučení:

Severští diplomaté zdůrazňují, že při kolokaci je výhodné používat stejné partnery. I tak je ovšem nutné uzavřít v každém konkrétním případě takovou smlouvu, aby dané řešení odpovídalo skutečným nákladům. Existuje zhruba 30 míst, kde severské státy navzájem využívají kolokace. Norsko může být považováno za příklad strategického využívání kolokace v kombinaci s regionálním centrem (hub). Lze také doporučit i jiné formy regionální spolupráce (zejména rozdělování cizinecké agendy), které mohou ušetřit finanční náklady.

Regionální centra

Dánsko, Finsko a Norsko používají různé varianty toho, co se nazývá v angličtině „hubs“, neboli regionální centra, ke kterým se soustředí jistý typ administrativní podpory apod. Otázkou je, zda-li je lepším řešením soustředit takové činnosti k ústředí, nebo k velvyslanectví konkrétního regionu. Švédsko spíše koncentruje podporu k ústředí a tento vývoj souvisí s vývojem institucí velvyslanců sídlících ve vlastním hlavním městě. Dánsko naopak podniklo několik pokusů s administrativními středisky v regionech. Rozdílný přístup Dánska a Švédska je vidět na poměru zaměstnanců v ústředí a v zahraničí, ve Švédsku je poměr 100 : 148 (tj. na každého pracovníka ve Stockholmu pracuje 1,48 pracovníka v zahraničí), v Dánsku je tento poměr 100 : 210. Výhodou regionalizace administrativní podpory může být skutečnost, že regionální středisko má blíž k ZÚ, tudíž má i lepší znalosti regionu a pracuje například v stejném časovém pásmu. Často se také jedná o levnější řešení. Dánsko má centrum pro administrativní podporu velvyslanectví v Evropě v Tallinnu. Motivační je v tomto konkrétním případě cena – jedná se o levné řešení, a zároveň možnost, jak využít velvyslanectví v pobaltských státech, kde dříve mívalo Dánsko z politických důvodů velké zastoupení. V posledních několika letech se však šetřilo na ZÚ v Rize a Vilniusu a podle nepotvrzených zpráv se

Výhodou regionalizace administrativní podpory může být skutečnost, že regionální středisko má blíž k ZÚ, tudíž má i lepší znalosti regionu a pracuje například v stejném časovém pásmu.

od příštího roku přesune administrativní podpora z Tallinnu do ústředí v Kodani. Pro Dánsko je výhodou regionálních středisek možnost využití levnější místní pracovní síly v oblasti administrativy. Finsko má na několika místech na světě střediska pro účetnictví. Tento typ úkolů pro oblast Rakouska, Švýcarska, České republiky a Slovenska se řeší například na velvyslanectví ve Vídni.

Norsko má hub, který nemá jen administrativní úkoly, ale i jiné úkoly související s politickou agendou, například v Ghaně. V tomto případě lze diskutovat o tom, do jaké míry se takový hub liší od klasického velvyslanectví s vedlejší akreditací. Norové mají také podobné středisko pro západní Balkán v Bělehradě, kde jsou úkoly zejména administrativní. V tomto případě ovšem odpovědný vrchní ředitel na norském MZV nechce pojem „hub“ používat. Pravdou ale je, že došlo k posílení velvyslanectví v Bělehradě, aby se mohla snížit personální kapacita na dalších ZÚ v regionu. Jádrem myšlenky je v tomto případě nalezení způsobu, jak zlepšit komunikaci mezi ZÚ v daném regionu. ZÚ regionu jsou samy zapojeny do rozhodování o tom, kde lze nalézt prostor pro škrty a jaké služby mohou být vykonávány z dalšího ZÚ. Jedná se však o projekt, který se stále roz-

víjí. Lze také dodat, že i přes stanovený cíl snížit počet diplomatů v regionu, neexistuje konkrétní stanovená hranice o jejich počtu. Navíc je patrné, že není vyvíjen příliš velký tlak na zvyšování úspor.

Shrnutí a doporučení:

Mezi severskými státy používají regionální centra Dánsko, Finsko a Norsko. Lze ovšem najít i státy, které mají bohatší zkušenosti. Jsou jimi například Nizozemsko a Nový Zéland. V dánském případě používání regionálního centra v Tallinnu připomíná to, čemu se v businessu říká „outsourcing“, a jedná se tedy o levnější způsob řešení práce, která by mohla být stejně dobře provedena i v ústředí. Lze předpokládat, že by outsourcing pro ČR přinesl mnohem menší úspory. Naopak pro ČR může být zajímavý norský model použitý v západní Africe.

Závěry a doporučení

Severské státy mají různé strategie na umístění ZÚ, lze ovšem identifikovat některé společné rysy. Důležité pro umístění ZÚ jsou 1) obchodní zájmy, 2) projekty rozvojové pomoci a 3) do nedávna princip, že ZÚ by měl být v každém státu EU. Strategie, ve kterém státě je nutné být přítomen, hraje roli při volbě alternativního modelu zastoupení. Dánsko například, na rozdíl od Švédska, trvá na principu existence velvyslanectví v každém členském státu EU, ale finanční náklady řeší tím, že jeho velvyslanectví jsou malá a některá lze definovat jako miniambasády. Obecně je snadnější experimentovat s alternativními formami zastoupení právě v státech EU díky dobrým vztahům mezi státy a nízké potřebě konzulární pomoci apod. Lze i konstatovat, že například miniambasády v některých místech mimo Evropu mohou pro osamělého diplomata představovat velice náročné pracovní prostředí. Norsko v takovém případě z tohoto důvodu preferuje umístování diplomata do ZÚ jiného severského státu.

Je nutno říci, že modely, které byly analyzovány v této zprávě, se navzájem nevylučují, naopak je lze často kombinovat. Ilustraci této skutečnosti představuje švédská miniam-

*Důležité pro umístění ZÚ jsou
1) obchodní zájmy, 2) projekty
rozvojové pomoci a 3) do
nedávna princip, že ZÚ by měl
být v každém státu EU.*

basáda v Astaně. Jde o velvyslanectví, i když velvyslanec sídlí ve Stockholmu a misi na místě vede chargé d'affaires. Zároveň má švédský ZÚ společnou kancelář v Astaně s Norskem a Dánskem. Je také nutné zdůraznit, že existují

vedlejší řešení, která mohou fungování alternativních zastoupení usnadnit. Honorární konzuláty mohou například fungovat jako podpora pro miniúřady nebo pro velvyslance ve vlastním hlavním městě. V takovém případě záleží ovšem hodně na schopnosti státu najít kompetentní pracovníky, kteří mohou takovou službu nabízet.

Lze doporučit, aby Česká republika uvažovala o použití miniambasády a velvyslance sídlícího ve vlastním hlavním městě pro svá zastoupení v menších státech EU. Nepominutelným faktem je, že v rámci EU není tak velká poptávka po konzulárních službách, problematika tradiční zahraniční politiky (bezpečnosti a míru) je méně relevantní a potřeba podporovat český průmysl a obchod je ve státech mimo EU daleko větší než na jejím území, kde jsou české firmy často již dobře etablovány.

Pro zastupitelské úřady v oblasti mimo Evropu, kde je logistická a bezpečnostní situace náročnější, lze doporučit model s kombi-

nací hub a kolokace: to znamená vybudovat silné lokální centrum do jednoho hlavního města regionu a v okolních státech provozovat systém jednoho diplomata u vybraného dalšího státu. Model používá například Norsko v západní Africe, kde má velké velvyslanectví v Ghaně a v některých okolních státech má umístěného svého diplomata na švédských ZÚ.

Řešení ve formě miniambasád anebo miniúřadů severských států vychází z toho, že obecně mají na ZÚ nízký počet diplomatů. Proto také přišly s minimálně dvěma způsoby, jak omezit agendu velvyslanectví: 1) cizineckou agendu lze v rámci Schengenské smlouvy předat jinému státu. Severské státy používají takovou dělbu práce systematicky; 2) severské státy dokážou do velké míry pro místo diplomata používat místní pracovní sílu.

Relativně malé státy, jako jsou severské státy nebo Česká republika, si nemohou dovolit zastupitelský úřad všude. Ve státech, kde nelze mít z prioritních důvodů vlastní zastoupení, představuje dobrou alternativu velvyslanectví pro cizí stát ve vlastním hlavním městě. Tento institut má zejména dvě výhody. Za prvé lze takové velvyslanectví snadno řídit z ústředí, za druhé je tento způsob zahraničního zastoupení v některých oblastech světa považován za neutrálnější, a proto lepší řešení, než je pověření českého velvyslanectví v jiném státě regionu.

Poděkování: policy paper vznikl s podporou Ministerstva zahraničních věcí České republiky k probíhající diskusi o optimalizaci sítě zastupitelských úřadů ČR a modernizaci její zahraniční služby. Autor by také chtěl poděkovat pracovníkům MZV Dánska, Finska, Norska a Švédska za to, že velice ochotně poskytli rozhovory, informace a vlastní analýzy ke změnám jejich zahraničních zastoupení.