

Kapitola 1

Politický kontext a tvorba české zahraniční politiky v roce 2009

Michal Kořan

TVORBA ČESKÉ ZAHRANIČNÍ POLITIKY V ROCE 2009: POLITICKÝ KONTEXT

Rok 2009 byl rokem českého předsednictví Radě EU, pádu vlády uprostřed jejího výkonu a následného politického vakua, v němž byla proti odporu prezidenta Klause dokončována ratifikace *Lisabonské smlouvy*. V minulém vydání ročenky jsme na tomto místě psali, že se politický kontext tvorby české zahraniční politiky za rok 2008 zhoršil – zvýšila se iracionální politická polarizace ohledně některých zahraničněpolitických témat, prohloubila se patová situace mezi vládou a opozicí, a tudíž zahraniční politika ztrácela sílu svého politického mandátu a v neposlední řadě se zvýraznily rozdíly mezi vládou a prezidentem. Zároveň jsme psali, že vlastní exekutivní výkon zahraniční politiky tímto kontextem příliš zasažen nebyl, neboť pro obecný nezájem politiků o zahraniční politiku je pouze zlomek zahraničněpolitických témat ovlivněn politickým zázemím.¹ Rok 2009 bohužel potvrdil obavy, že kombinace zmíněných faktorů může mít ničivé důsledky i pro vlastní tvorbu a výkon zahraniční politiky.

Patová politická situace, vyhrčená polarizace, nedostatek pochopení a zájmu o zahraniční politiku, to, že si politici neuvědomují, co vše může být v sázce, neschopnost komunikace a především zoufalý nedostatek odpovědnosti – to vše vyústilo k vyslovení nedůvěry vládě na konci března 2009. Tedy přesně v polovině výkonu českého předsednictví. I s nynějším odstupem je patrné, že tento krok Českou republiku jednoznačně poškodil. Malý nebo středně velký stát je úspěšný do té míry, do jaké se mu daří využívat svůj omezený potenciál. Pád vlády uprostřed předsednictví, které si přes počáteční skepsi klíčových evropských partnerů právě začínalo získávat důvěru okolí, znamenal promrhání valné části českého potenciálu – lidského, finančního i symbolického. Nikoho nemůže překvapit, že některé z vrcholů českého předsednictví (jako např. summit Východního partnerství), ale i běžné resortní rady či jiná setkání byly po pádu vlády zastoupeny zahraničními partnery na citelně nižší úrovni a že zahraniční mediální i politické hodnocení vyznělo v drtivě většině nega-

tivně. Mimo to zanechalo vyslovení nedůvěry v českém politickém prostředí těžko zhojitelné šrámy, které budou ještě dlouhou dobu vystupovat na povrch a působit problémy v již tak zjitřených politických poměrech. Na tomto skličujícím hodnocení nezmění nic fakt, že po administrativní stránce bylo předsednictví dobře zvládnuté² a že přechodná vláda Jana Fischera i premiér osobně dokončili předsednictví s nečekaným přehledem.

Poškození České republiky, které bylo zmíněno výše, ovšem nespočívá pouze v samém aktu vyslovení nedůvěry vládě. Nakonec, vyslovení nedůvěry je výsostným aktem demokracie a výrazem jejího fungování, jakkoli nemohl tento krok přijít v méně vhodné dobu a z méně pochopitelných pohnutek. Pád vlády totiž uvrhl českou politiku, včetně té zahraniční, do zmrtvělého politického vakua bez jakékoli přímé politické odpovědnosti. Teprve tento vývoj odhalil skutečnou děsivost rozsahu politické nedospělosti a nezodpovědnosti českého politického prostředí. Soustředíme-li se jen na zahraniční politiku: tváří v tvář proměňujícímu se mezinárodnímu prostředí v souvislosti s nástupem amerického prezidenta Baracka Obamy, včetně nového hledání rámce americko-evropských a americko-ruských vztahů, tváří v tvář silící hospodářské krizi, v období zásadní rekonfigurace evropské politiky s ohledem na *Lisabonskou smlouvu*, za všech těchto okolností čeští politici dopustili vládnutí kabinetu bez jasného politického mandátu, a sociální demokracie dokonce na podzim 2009 zrušila předčasné volby. Bylo by obtížné nalézt horší příklad upřednostnění krátkodobých politických zájmů před širší politickou odpovědností.

Obecná popularita Fischerovy vlády, její odhodlání činit některé nepopulární kroky, ani pozitivní hodnocení komentátory nemohou zakrýt několik jednoznačně negativních skutečností. Zaprvé, vznik přechodného kabinetu a jeho nečekaně dlouhé vládnutí je následkem zoufale špatného politického prostředí v ČR. Zadruhé, nutným výsledkem politického vakuu byla „udržovací“ zahraniční politika, bez schopnosti zabývat se dlouhodobějšími problémy, pro něž je zapotřebí politického mandátu. Tento stav se pochopitelně nepříznivě odrážel i v očekávání a postojích zahraničně-politických partnerů. Ale hlavně, zařetí, politický kontext působení Fischerovy vlády otevírá otázky týkající se celkového rámce fungování a tvorby české zahraniční politiky jako jedné ze součástí politiky demokratického státu.

V tomto i v předchozích vydáních analýzy české zahraniční politiky často a právem zaznívá odsudek zbytně polarizované parlamentní a politické diskuse o otázkách zahraniční politiky, nedostatku konsenzuálního uvažování či alespoň pokusu o vedení dialogu. Druhá polovina roku 2009 ovšem jasně ukázala na druhý extrém – tvorba české zahraniční politiky se zcela soustředila do rukou exekutivy, a to ještě spíše na úrovni resortních ministerstev než na úrovni kabinetu jako celku. Senát a ještě více Poslanecká sněmovna se ve druhé polovině roku 2009 staly roku platformou pro pouhé formální a technické stvrzování mezinárodních smluv. V politickém prostředí se nediskutovalo o žádných významných zahraničně-politických otázkách a exekutiva neměla potřebu se na legislativu obracet. Legislativa tak selhávala v úloze artikulovat politické zadání i ve své roli průběžně kontrolovat výkonnou moc. Tento jev byl umocněn tím, že jednotliví resortní ministři neměli poslanecký či senátorský mandát a většinou ani další politickou perspektivu. Tím došlo k jejich vyvázání z běžného po-

litického rámce. Proto i neformální způsoby komunikace politických priorit v oblasti zahraniční politiky selhávaly.

Dalším negativním důsledkem „politického ticha“ ve věcech zahraniční a evropské politiky byla odevzdanost politických stran (s výjimkou Strany zelených) vůči počínání prezidenta Václava Klause, který odmítl *Lisabonskou smlouvu* a vytrvale kladl nové podmínky před jejím podpisem. V tomto ohledu byl přístup premiéra Fischera obdivuhodný. Pozice V. Klause by však byla daleko obtížnější, pokud by prezidentovi čelila plnohodnotná, silná a politická vláda, či alespoň silná a artikulovaná politická pozice parlamentních stran.

Z dlouhodobé perspektivy je patrně nejzávažnější, že nezájem i škodlivá polarizace jsou jen dvěma stranami téže mince.³ Obojí plyne ze dvou faktorů – nezájmu o zahraniční politiku a neodpovědnosti. V prostředí nezájmu a neodpovědnosti je snadné vyvolat polarizovanou iracionální diskusi, jejíž aktéři málokdy tuší, o jak závažné problémy může jít, a spíše upřednostňují politický bezobsažný boj a krátkodobé politické zisky. Toho jsme byli svědky v období 2007–březen 2009. Ze stejného prostředí ovšem může vyrůst patrně ještě fatálnější rezignace na snahu o tvorbu smysluplného politického zázemí pro zahraniční politiku a o kontrolu exekutivy, jejíž jednání může být vedeno vnitroresortními a jinak netransparentními zájmy než obecnějším strategickým vhladem.

Pozitivněji pak druhá polovina roku 2009 vyznívala v tom smyslu, že v programové a názorové rovině snad docházelo k určitému sbližování mezi hlavními zahraničně-politickými póly a jejich nositeli. ODS po pádu vlády a po skončení předsednictví neopustila svůj předchozí, Evropské unii příznivější kurz, kdežto ČSSD začala hledat nová transatlantická témata i vazby (které dříve zcela chyběly) a opouštěla i svou nevypočitatelnou rétoriku stran Ruska. Obecný nezájem politiků (a veřejnosti) o zahraniční a evropskou politiku se sice pravděpodobně nezmění, lekce z roku 2009 i nové mezinárodní výzvy snad alespoň přispějí ke kultivaci politického dialogu a větší odpovědnosti vůči zahraniční a evropské politice.

TVORBA ČESKÉ ZAHRANIČNÍ POLITIKY V ROCE 2009: VLÁDA

Stejně jako v předchozích letech bude vládní působení na českou zahraniční politiku analyzováno na třech úrovních:

- 1) vláda jako garant procedurálního nastavení tvorby české zahraniční politiky;
- 2) vláda jako koordinátor a vykonavatel české zahraniční politiky;
- 3) diplomacie předsedy vlády.

Vláda jako garant procedurálního nastavení tvorby české zahraniční politiky

Vládě je umožněno zasahovat do struktury tvorby zahraniční politiky pomocí různých nástrojů, mezi ty nejdůležitější patří změna jednacího řádu vlády. Prostřednictvím změny jednacího řádu byl např. v roce 2007 zřízen Útvar místopředsedy vlády pro evropské záležitosti. S nástupem vlády J. Fischera (8. 5. 2009) již s sebou port-

fej pro evropské záležitosti nenese funkci místopředsedy vlády. Útvar pro evropské záležitosti je tak řízen ministrem pro evropské záležitosti (v dostupné aktuální verzi jednacího řádu není na tuto změnu brán zřetel⁴). Ve formálním vymezení útvaru se tento krok nijak neprojevil. V souvislosti se skončeným předsednictvím Radě EU, které bylo především v gesci ÚMVEZ i v souvislosti s obsazením šéfa resortu politiky méně významnými osobnostmi, však neformální váha útvaru přece jen poklesla.

Určité důsledky pro tvorbu a zejména koordinaci české evropské politiky by mohl mít závazek vytvořit do 31. 12. 2009 nové centrální databáze pro meziresortní koordinaci evropských politik, který vyplynul z vyhodnocení zkušeností z českého předsednictví.⁵ Vláda J. Fischera také probírala možnosti, jak zlepšit plnění legislativních závazků vyplývajících z členství ČR v EU (5. října). Vláda poukázala na zdlouhavý legislativní proces a do konce ledna 2010 se zavázala projednat návrh dlouhodobých opatření, která by tento stav měla řešit.⁶

Na svém posledním řádném zasedání (4. května) se vláda M. Topolánka měla na premiérův návrh zabývat vznikem Strategicko-energetické rady vlády (SERV), stálým vládním poradním orgánem. SERV byla plánována jako obdoba ekonomické rady (NERV) a jejím cílem mělo být např. kromě dokončení Státní energetické koncepce také stanovení programu pro zajištění vnější energetické bezpečnosti. Vláda přesunula tento bod až na následující schůzi, kde se jím měl zabývat již nový kabinet J. Fischera. Nesouhlasem s jejím zřízením se však netajil předseda ČSSD J. Paroubek a Fischerův kabinet tuto otázku již nikdy na pořad jednání vlády nezařadil,⁷ jakkoli se kabinet J. Fischera i nadále zabýval klíčovými otázkami energetické budoucnosti ČR.

Kromě těchto minimálních úprav vláda ČR v roce 2009 do struktury tvorby české zahraniční politiky nezasáhla.

Vláda jako koordinátor a vykonavatel české zahraniční politiky

Vláda projednala v roce 2009 téměř 40 smluv, přičemž Topolánkům i Fischerům kabinet shodně projednaly zhruba polovinu. Oproti roku 2008 žádná smlouva nevyvolala při jednání vlády veřejně zaznamenané kontroverze, dvě nejvýraznější rozporuplné smlouvy z uplynulých let (týkající se americké radarové základny) byly na mimořádné schůzi 17. 3. 2009 jednomyslným rozhodnutím vzaty zpět z jednání parlamentu pro obavy z jejich neschválení. Nejčastějšími byly bilaterální smlouvy hospodářského či finančního charakteru (dvojití zdanění), pak sociálního (sociální zabezpečení) a bezpečnostního (různé formy spolupráce v bezpečnostní oblasti). Vláda v roce 2009 tak pouze navázala na trend upevňování smluvní základny v těchto oblastech bez významnější politické či veřejné diskuse.

Stejně tak byly bez větších diskusí schvalovány mandáty vlády pro cesty ministrů či pro premiéra na jednání evropských rad. Tyto otázky však byly většinou projednávány před vlastním zasedáním kabinetu, a není proto možné dohledat relevantní informace o případných názorových střetech. Vláda podává návrhy na jmenování velvyslanců. Tyto návrhy byly na jednání ve všech čtyřech případech schváleny jednomyslně, to však neznamená, že by změny na velvyslanceckých postech byly prosty rozmíšek (jak ukázalo např. otálení prezidenta se jmenováním nových velvyslanců

v USA a v Rusku). Politickou diskusi pravidelně rozvíří návrhy vlády na rušení či naopak ustavování zastupitelských úřadů. V říjnu se vláda rozhodla zrušit tři velvyslanectví a tři generální konzuláty (viz příslušné kapitoly). Toto rozhodnutí nemusí být konzultováno či schvalováno parlamentem, přesto je nanejvýš doporučené, aby rozhodnutí tak dalekosáhlého významu byla konzultována v širším politickém fóru. Kritické reakce ze sněmovny (viz níže) naznačují, že tomu tak není, navzdory dlouhodobým snahám legislativy.

Ve výhradní kompetenci vlády je jmenování českého zástupce v Evropské komisi (viz v kapitole 3 *Evropský rozměr české zahraniční politiky*). Svě exekutivní pravomoci vláda rovněž využila, když na mimořádné schůzi (věnované právě tomuto bodu) 14. července v reakci na zavedení víz pro české občany do Kanady jednomyslně rozhodla o zavedení vízové povinnosti pro držitele kanadských diplomatických a služebních pasů. Problematika kanadských víz si zasloužila pozornost vlády ještě jednou, a to na konci listopadu, kdy se vláda radila o strategii dalšího postupu (usnesení je neveřejné).

Z potenciálně kontroverzních témat se vláda v červnu roku 2009 zabývala návrhem na působení českých sil v zahraničí v roce 2010, přičemž návrh předložený ministrem obrany byl přijat jednomyslně.⁸ Jedním z mála vyhocenějších momentů v zahraničněpolitickém působení Fischerovy vlády se stalo schválení „irských záruk“, které si Irsko vyžádalo pro dokončení ratifikace *Lisabonské smlouvy*. Dle vládní interpretace byly „záruky“ rozhodnutím summitu EU, které má povahu vládní smlouvy. Krátce před zmíněným summitem byla svolána mimořádná schůze, na níž vláda jednomyslně „irské záruky“ schválila a schválila rovněž mandát pro předsedu vlády, který měl jako předseda Rady EU znění závěrečných formulací moderovat. Prezident V. Klaus však vystoupil s názorem, že rozhodnutí členských států EU stran „irských záruk“ je mezinárodní politickou smlouvou, která by měla být ratifikována v parlamentu.⁹ Vláda na tuto interpretaci nepřistoupila a schválení zůstalo na vládní úrovni. Z podnětu premiéra J. Fischera a ministra pro evropské záležitosti Š. Füleho vláda oficiálním a jednomyslně schváleným prohlášením rozhořčeně reagovala i na podmínku prezidenta Klause stran podpisu *Lisabonské smlouvy*. V prohlášení mj. vláda vyzvala prezidenta, aby po splnění podmínky smlouvu bezodkladně podepsal.¹⁰ Vláda ostatně již v září přijala z podnětu ministra pro evropské záležitosti prohlášení, v němž zdůrazňuje své odhodlání nadále hrát aktivní roli v dokončení ratifikace *Lisabonské smlouvy* a varuje před negativními důsledky odkládání ratifikace.¹¹ Z toho je patrné, že v evropských otázkách neváhal Fischerův kabinet postupovat v mezích možností asertivně.

Stejně jako v roce 2008 vláda stála před rozhodnutím o navázání diplomatických styků s druhou zemí a stejně jako v roce 2008 šlo o otázku kontroverzní, byť ne tolik jako v případě uznání Kosova. Vláda na své schůzi 13. července projednala navázání diplomatických styků s Lichtenštejnem, přičemž byl tento bod projednán na uzavřeném jednání. Kabinet nakonec souhlasil s navázáním diplomatických styků, ovšem zároveň přijal doprovodné memorandum, v němž pro akt navázání diplomatických styků byly navozeny podmínky přijatelné pro českou stranu. O navázání di-

plomatických styků měla jednat již vláda M. Topolánka, ale s ohledem na politickou citlivost byla tato otázka odsunuta až pro nový kabinet.

Přímé ovlivnění bilaterální agendy se na pořad vlády dostává jen zcela výjimečně a zařazení bilaterálního bodu vždy svědčí o zvláštním významu dané otázky. Z bilaterálních relací se v roce 2009 na jednání vlády dostala informace o dalších možnostech řešení územního dluhu ČR vůči Polsku (více viz v kapitole 5 *Státy Visegrádské skupiny a Rakousko v české zahraniční politice*). O významu této bilaterální otázky svědčí i to, že usnesení vlády není veřejně přístupné.¹² Bilaterální povahu mělo rovněž projednání dalšího postupu v kauze letadel JAK 42D v rámci nekonečného řešení ruského dluhu vůči ČR. Problematičnost dokazuje fakt, že vláda tento bod v červenci stáhla z jednání (což je samo o sobě výjimečné) a návrh postupu byl schválen až v polovině srpna. Usnesení umožnilo pokračovat ve spolupráci při řešení dluhu s často kritizovanou firmou BMC Agro Industry, a to nikoli jednomyslně (jeden člen vlády se zdržel, jeden byl proti). Tato nejednotnost byla zcela ojedinělá za celé zahraničněpolitické působení Fischerovy vlády v roce 2009.

Kontroverzním tématem rovněž bylo snížení prostředků na zahraniční rozvojovou spolupráci v roce 2010. I tento bod byl nejdříve 26. srpna přerušen a dojednan až po nalezení konsenzu 31. srpna

Vláda příliš často nesahá k vládním prohlášení, jako k zahraničněpolitickému nástroji, ČR se vyjadřuje většinou prostřednictvím ministerstva zahraničních věcí. Proto i prohlášení vlády k iránskému raketovému programu, v němž vláda na návrh ministra obrany M. Bartáka vyjadřuje vážné znepokojení nad pokusy se střelami Šaháb 3 a Sadžil a volá po silném koordinovaném mezinárodním postupu, vypovídá o snaze výslovně poukázat na iránskou hrozbu pro světovou bezpečnost.

Významným gestem bylo zařazení bodu věnovaného výsledkům Konference k osudu majetku obětí holocaustu a založení Evropského institutu odkazu Šoa na program jednání vlády, kdy vláda souhlasila s účastí ČR jako zakladatele tohoto institutu a s jeho financováním formou státních dotací až do roku 2014.¹³

Diplomacie předsedy vlády

Premiérská diplomacie má dvě základní roviny: zaprvé odráží zahraničněpolitické priority vlády či přímo premiéra a zadruhé vytváří podmínky pro „pracovní“ diplomacii na nižších úrovních, tj. zaměřuje se na udržení kontinuity zahraniční politiky, popř. na řešení existujících otázek.¹⁴ Obě tyto roviny byly v letech 2007 a v první polovině roku 2008 patrné. Diplomatické aktivity M. Topolánka ve druhé polovině roku 2008 již pak byly stále více ovlivněny blížícím se českým předsednictvím EU a unijnímu předsednictví byla téměř zcela podřízena diplomacie obou premiérů (M. Topolánek a J. Fischer) i v prvním pololetí roku 2009. V souvislosti s předsednictvím došlo i k obecné aktivizaci zahraničněpolitických diplomatických aktivit předsedy vlády (a to již od druhého pololetí roku 2008). Za rok 2007 vykonal premiér Topolánek 14 oficiálních či pracovních zahraničních cest, v roce 2008 jich bylo zhruba 30 a jen v období mezi lednem a květnem 2010 vykonal téměř dvě desítky cest (k tomu je nutné připočítat stovky telefonátů se zahraničními partnery). Symbolicky je významné, že

M. Topolánek začal rok 2009 pracovní návštěvou Slovenska (8. ledna), záhy však byl pohlcen „unijní“ diplomacií.

Mezi nejvýznamnější diplomatické aktivity patřila bezpochyby kyvadlová diplomacie Kyjev–Moskva–Kyjev v souvislosti s plynovou krizí (více viz v kapitole 9 *Rusko v české zahraniční politice*), egyptská cesta a následný přelet s vrcholnými představiteli EU do Izraele v souvislosti s krizí v Gaze (více viz v kapitole 12 *Blízký východ, Středomoří a Afghánistán v české zahraniční politice*). Dalším diplomatickým vrcholem premiéra Topolánka byla jednání evropských členů G20 v Berlíně, s následným summitem G20 v Londýně, summit NATO ve Štrasburku a Kehl, mimořádný summit Evropské rady a řádný jarní summit Evropské rady v Bruselu. Již sám tento výčet ukazuje, že unijní předsednictví poskytlo dosud nevídané podmínky pro diplomatické působení českého premiéra, který měl bezprecedentní možnost účastnit se (s větším či menším úspěchem – viz konkrétní kapitoly) řešení principiálních otázek evropského i globálního významu. Zejména summity G20 či lednová účast na nejvyšší blízkovýchodní diplomacii byly a zůstanou pro ČR za normálních okolností uzavřeny. Přes silný unijní záběr si zahraniční cesty premiéra Topolánka udržely i ráz typický pro dlouhodobou orientaci ČR (tj. cesty střeoevropské – Polsko, Německo, Maďarsko; balkánské – Makedonie a Černá Hora; východoevropské – Ukrajina a Moldavsko), stejně jako pro priority přímo pro premiéra Topolánka (jednání o projektu Nabucco v Budapešti, návštěva kaspického regionu, obojí v souvislosti s energetikou) či častou a úzkou komunikaci s představiteli USA (např. telefonický rozhovor s tehdy ještě budoucím prezidentem Obamou v souvislosti s řešením krize v Gaze).¹⁵

Diplomatické aktivity na domácí půdě (tj. přijetí zahraničních návštěv či organizace summitů) daleko více odpovídaly prioritám českého předsednictví, a tím i prioritám vládním. Dominoval pražský summit Východního partnerství (7. května), který vyplynul ze zájmu o prostor východní dimenze ENP (více viz v kapitole 10 *Státy východní dimenze Evropské politiky sousedství v české zahraniční politice*) a summit Jižní koridor – Nová hedvábná stezka (viz v kapitole 4 *Bezpečnostní rozměr české zahraniční politiky*), který byl vyústěním zájmu české vlády i předsednictví na diverzifikaci evropských energetických zdrojů. Domácím vrcholem byl dubnový summit EU–USA v Praze, jehož se na základě českého pozvání a českého diplomatického úsilí zúčastnil americký prezident Obama. Toto (úspěšné) úsilí potvrdilo silnou orientaci Topolánkovy vlády na USA. Mezi další významné předsednické diplomacie příležitosti, konané v ČR, patřil mj. summit s Kanadou a Jižní Koreou. Mezi běžnější agendu patřila např. účast předsedy vlády na pravidelném zasedání Trojky EU–Afghánistán (28. 1. 2009).

Přijetí bilaterálních návštěv premiérem Topolánkem příliš nevybočilo z tradičního rámce premiérské diplomacie. Opět byl patrný silný střeoevropský rozměr (přijetí saského premiéra, rakouského kancléře, slovenského prezidenta), zájem o Izrael (přijetí izraelského prezidenta Š. Perese, který přicestoval na pozvání prezidenta Klause). I do bilaterálních návštěv však pochopitelně prosakovala unijní problematika, jako např. v případě březnového setkání s lucemburským premiérem J. C. Junkerem, s nímž premiér diskutoval jak o otázkách finanční krize, tak o přípravě summitu G20 či jarní Evropské rady.

Přes některé neúspěchy lze Topolánkovo působení v roli unijního předsedy hodnotit kladně. S malými výjimkami (např. ostrá a nečekaná kritika prezidenta Obamy za jeho aktivistické pojetí finanční pomoci americkému hospodářství, na niž EU reagovala přinejmenším rozpačitě) zůstal premiér Topolánek ve své předsednické roli věrný umírněnému rétorickému stylu z předchozího roku. Díky němu z ryze národních pozic zaujal postoj, který odpovídal odpovědnosti předsedy Rady EU za moderování celé unijní diskuse. Jeho znatelný posun od „eurorealismu“¹⁶ byl patrný také v otevřených výzvách senátorům, aby schválili *Lisabonskou smlouvu*,¹⁷ což lze vykládat jako poselství nejen pro Českou republiku, ale i pro zahraničí. Bohužel, vcelku přesvědčivé diplomatické i rétorické vystupování nemůže nahradit neschopnost vyjednat podporu pro předsednictví na domácí půdě, což nakonec stálo ČR většinu mezinárodní prestiže, kterou snad mohla během Topolánkova předsednického působení získat.

Diplomacie Jana Fischera, předsedy přechodné vlády (od 8. května), byla do konce června rovněž určována jeho rolí předsedy Evropské rady. S touto rolí se rovněž pojila počáteční nejistota stran toho, zda povede jednání významné červnové bruselské rady on, nebo prezident Klaus. Pro V. Klause měla červnová rada speciální význam kvůli vyjednávání o „irské výjimce“. Nakonec bylo na koordinační schůzce 13. května dohodnuto, že ČR bude reprezentovat předseda vlády (více o vztahu premiéra a prezidenta v evropských záležitostech viz v kapitole 3 *Evropský rozměr české zahraniční politiky*). Unijní a evropský rozměr diplomacie J. Fischera podtrhuje skutečnost, že hned 12. května odcestoval na pracovní návštěvu do Bruselu (dokonce ještě před tradiční návštěvou Slovenska), bruselské centrály EU a NATO pak znovu navštívil 7. června (setkal se jak s předsedou EK J. M. Barrosem, tak s dosluhujícím generálním tajemníkem NATO J. H. Schefferem). Jedním z vrcholů premiéra Fischera jako předsedy Evropské rady bylo řízení červnové rady (17.–19. června). Radě předcházela druhá koordinační schůzka premiéra s prezidentem (11. června) a zprostředkování v rámci jednání Rady lze považovat za diplomatický úspěch předsedy vlády. Unijní zaměření se z premiérské diplomacie nevytratilo ani po skončení předsednictví, ať už šlo o zářijový neformální summit, říjnovou pracovní návštěvu Bruselu v souvislosti s osudem *Lisabonské smlouvy* v ČR a především účast na říjnové radě (29.–30. října), na niž byla mimo jiné vyjednána i česká výjimka z *Lisabonské smlouvy*, jíž prezident Klaus podmiňoval její podepsání.

I bilaterální návštěvy odpovídaly agendě spjaté s výkonem předsednictví – červnová návštěva Německa, významného spojence ČR v průběhu předsednictví, či navazující návštěvy Švédska a Francie, tj. zemí předsednické Trojky. Návštěvou Velké Británie v polovině června pak předseda vlády dokončil své diplomatické seznamování s nejvýznamnějšími hráči EU. Kromě toho premiér Fischer ještě stihl v prvních týdnech ve funkci symbolicky a diplomaticky potvrdit výsadní postavení střeoevropského regionu v české zahraniční politice, když navštívil nejprve Slovensko (15. května), a po skončení předsednictví Rakousko (24.–25. srpna), Maďarsko (25. srpna) a Polsko (1. září). Stojí za zdůraznění, že svými diplomatickými aktivitami předseda přechodné vlády stvrdil i priority předchozí Topolánkovy vlády (návštěva Izraele 21.–23. července a říjnové přijetí izraelského ministra obrany Ehuda Baraka či návštěva Kosova 19. srpna). Pokud lze hovořit o nějakých osobnějších pri-

oritách J. Fischera, pak se již v průběhu roku 2009 ukazoval trend pokusit se navštěvovat vzdálenější regiony, které s ohledem na politickou a stranickou zaneprázdněnost často nutně vypadávají z obvyklého cestovního kalendáře předsedů vlád. Takto premiér Fischer v září navštívil v rámci jedné cesty Mongolsko, Filipíny, Hongkong a Macao, navzdory právě vrcholícímu domácímu rozpočtovému klání. Listopadovou návštěvou Vatikánu premiér také potvrdil aktivizaci české zahraniční politiky vůči Vatikánu a pokus ČR o posun vztahu ke Svatému stolci, navazující na zářijovou návštěvu papeže Benedikta XVI. v ČR (ČR je jedním z posledních evropských států, jenž nemá s Vatikánem základní smlouvu).

Z tohoto stručného přehledu je patrných několik závěrů o diplomacii J. Fischera – velice silné unijní zaměření, důraz na střední Evropu, potvrzení některých diplomatických priorit předchozí vlády a rovněž – jakkoli spíše okrajové – hledání vlastního diplomatického otisku. Fischerova diplomacie byla v roce 2009 jednoznačně konsenzuální, nízkoprofilová, pragmatická a vzhledem k úkolům kladeným na jeho vládu také úspěšná. Důsledné evropské a konsenzuální zakotvení bylo např. patrné z toho, že premiér odmítl vyjednávat o tzv. české výjimce z Lisabonu s rozhořčeným Rakouskem a Maďarskem s odkazem na to, že s třetími zeměmi vyjednává o unijních záležitostech předsednictví.¹⁸ Na druhou stranu se kvůli omezenému mandátu nemohlo podařit předsedovi vlády diplomaticky otevírat politicky kontroverzní témata a tím také zahraniční politiku posunout někam výrazněji dále. Zejména do rozhodnutí o zrušení předčasných voleb byl na vrcholné úrovni patrný fakt, že přechodná vláda nemá plnohodnotný politický mandát. Projevilo se to v povaze diplomatických aktivit předsedy vlády, který v roce 2009 nepodnikl ani pracovní, ani oficiální návštěvu Ruska či USA a k politicky citlivým tématům ve vztahu k oběma státům se ani příliš nevyjadřoval. Přesto se premiér v září setkal s ruským vicepremiérem A. Žukovem a v říjnu s viceprezidentem Joe Bidemem v rámci „uklidňovací“ mise ve střední a východní Evropě. Jediné téma, v němž se premiér Fischer ostře vymezil např. vůči prezidentu Klausovi (s nímž ho jinak pojily korektní vztahy), byla unijní problematika, ať již šlo o asertivní vládní usnesení ve prospěch vyjednání „irské výjimky“ (viz výše), či trvalý tlak na prezidentův podpis pod *Lisabonskou smlouvu*. I zde si však premiér Fischer počínal spíše umírněně a konsenzuálně.

Útvar místopředsedy vlády/ministra pro evropské záležitosti

Pro vládní i premiérské aktivity v evropských záležitostech, a pro celkovou koordinaci předsednictví i vývoje po něm, hrál zásadní roli Útvar místopředsedy vlády (později ministra) pro evropské záležitosti. Protože o jeho fungování tradičně informuje kapitola 3 *Evropský rozměr české zahraniční politiky*, zde se omezíme na některé související otázky. Základní koordinace a komunikace během předsednictví i po něm dle většiny aktérů fungovala velice dobře. Přesto se ukazuje, že některé otázky nebyly dosud zcela přesvědčivě vyřešeny, a to zejména koordinace a komunikace mezi ÚM(V) EZ na jedné straně a Stálým zastoupením v Bruselu na straně druhé. Tento problém vyplývá ze skutečnosti, že SZ Brusel je nadále ve všech směrech podřízeno MZV, ovšem většina evropských otázek je koordinována z ÚMEZ, a to včetně řízení Výboru pro Evropskou unii (V-EU) a z toho vyplývajících pozic pro COREPER I. Význam

koordinčního mechanismu na úrovni úřadu vlády ještě vzrostl a roste s implementací *Lisabonské smlouvy*. Dle *Lisabonské smlouvy* byla Rada pro všeobecné záležitosti a vnější vztahy (GAERC) rozdělena do dvou rad, a to Koordinační radu pro všeobecné záležitosti (GAC) a Radu pro zahraniční záležitosti (FAC). Agenda GAERC patřila do působnosti MZV, ovšem po rozdělení náleží GAC již pod ÚMEZ. V souvislosti s implementací *Lisabonské smlouvy* lze navíc očekávat nárůst agendy pro premiéra samého. Bude proto zajímavé sledovat budoucí osud tohoto útvaru, a to tím spíše, že na konci roku 2009 zaznívaly ze všech politických stran (s výjimkou Strany zelených) ohledně budoucnosti evropského útvaru zdrženlivé hlasy. Je pravděpodobné, že v určité formě zůstane útvar, koordinující evropské záležitosti, zachován. Zůstávají však otevřené otázky, zaprvé, zda takový útvar bude náležet přímo pod Úřad vlády ČR, či bude působit v rámci některého resortního ministerstva, což by ztěžovalo jeho koordinační roli vůči ostatním resortům. Zadruhé, zda bude vedoucí útvaru v roli ministra/člena vlády, či mu připadne pouze role tajemníka či jiné administrativní pozice, což by ztížilo jeho možnosti dohlížet na celý legislativní proces, spjatý s jeho agendou (nemohl by se účastnit jednání vlády jako plnohodnotný člen). Rovněž bude důležité, zda bude do této role jmenována silná politická osobnost, nebo kariéerní úředník/diplomat, přičemž tato druhá možnost by mohla mít negativní důsledky pro váhu a koordinační roli celého útvaru. V každém případě bude toto rozhodnutí vysoce politické.

Ministerstvo zahraničních věcí

Zcela výsadní roli si ve výkonu zahraniční politiky nadále drží MZV, a to i navzdory okleštění jeho role v evropských záležitostech. Většina pozorovatelů i analytiků se shoduje na tom, že i v průběhu předsednictví Radě EU si pracovníci MZV vedli výborně a prokázali značný potenciál, který by bylo dobré v budoucnosti zúročit.

Na exkluzivním postavení MZV a na centralizaci vedení zahraniční politiky v jeho rukou se shodují autoři všech kapitol této publikace. Nový zákon o zahraniční rozvojové spolupráci dokonce posiluje roli MZV v této oblasti (jakkoli právě zahraniční rozvojová pomoc je zároveň tradičně doménou sítě nevládních organizací), valná většina geografických oblastí (zejm. Afrika, Jižní Amerika, většina Asie) je pod výhradní gescí MZV, s výjimkou ekonomické diplomacie, kde nadále přetrvává tradiční řevnivost a hlavně nejasné rozdělení kompetencí mezi MZV a MPO.

Soustředění výkonu zahraniční politiky zejména v okrajových oblastech českého zájmu do rukou MZV je jistě racionální, problém ovšem je, že jak pro působení v okrajových oblastech, tak i v centru českého zájmu téměř neexistuje jasné politické či konceptuální zadání. Tento argument je obzvláště platný po nástupu přechodné vlády J. Fischera. Protože jeho kabinet alespoň deklarativně nepodnikal žádné zásadní politické kroky, zahraniční politika byla vedena v podstatě mimo zájem parlamentu, v politickém vakuu. „Udržovací“ zahraniční politika byla ve druhé části roku vedena většinou i mimo jednání vlády. O zahraniční (ale i bezpečnostní) politice tak byla vedena minimální diskuse na politické či jiné nejvyšší úrovni. Navíc, ministr zahraničních věcí J. Kohout nebyl nikterak spojen s legislativními orgány, naopak, jako kariéerní diplomat je spíše spjat se strukturou MZV a jeho pojetí řízení ministerstva i zahraniční politiky tak odpovídalo právě prioritám ministerstva

a jeho nejvyššího managementu spíše než vnějšímu politickému zadání (které ovšem neexistovalo).

Je nemožné zatím hodnotit důsledky tohoto stavu, v každém případě byly po dobu přechodné vlády J. Fischera zcela zastaveny a z velké části i vráceny reformní kroky, učiněné za období ministra Schwarzenberga. Reformám MZV se podrobně věnovala tato kapitola v předchozích vydáních ročenky. Všechny hlavní reformní plány – tj. provedení hloubkového auditu sítě ZÚ a zhodnocení její efektivity a reorganizace struktury a projektového řízení ministerstva, zlepšení systému výměny diplomatických pracovníků, jehož stávající podoba přináší řadu palčivých problémů, to vše bylo buď odsunuto, nebo přímo zrušeno. Ministr J. Kohout záhy po svém nástupu na MZV odvolal náměstka a generálního sekretáře M. Čermáka, který stál za konkrétním provedením reformy, a na jeho místo dosadil M. Sedláčka.

Základním krokem reformy mělo být oddělení politicky určených funkcí náměstků od kariéerních diplomatů. Z toho důvodu reforma zavedla oddělení přímé podřízenosti mezi úrovní náměstků a sekčních šéfů. Řízení mělo probíhat pomocí konkrétních projektů, jednotlivé sekce tedy nebyly podřízeny přímo náměstkům. Z celého projektového řízení, které mělo ovlivňovat i celkovou konstrukci tvorby zahraniční politiky na MZV, však zůstaly v platnosti jen některé dílčí technické změny v zacházení s IT a s automobilovým parkem. Během dvou týdnů po nástupu ministra Kohouta se jednotlivé sekce vrátily zpět pod přímý vliv náměstků ministra, kteří jsou v současnosti (jaro 2010) tři a jsou jim podřízeny tematické a geografické sekce, a zůstala zachována funkce generálního sekretáře, který z úrovně náměstka řídí logistické sekce.

Ani s odstupem času není možné jednoznačně říci, jaké výsledky mohly změny struktury MZV přinést. Cílem reformy mělo být mj. snížení úrovně řízení, větší odpovědnost jednotlivých pracovníků, depolitizace nižších diplomatických úrovní i zvýšení pružnosti rozhodování. Takové záměry jsou žádoucí. Patrně však byla podceňena míra rezistence a setrvačnost celého úřadu. Některé argumenty proti reformě však možná mají své opodstatnění. Zejména otázka, zda systém firemního řízení, z něhož reformní plán vycházel, může fungovat v prostředí, které se často (většinou) zabývá výsostně politickými otázkami. Jednoznačně negativní důsledky však má zrušení reformního úsilí pro strategii budování (a rušení) sítě zastupitelských úřadů, které se nadále děje bez jasných důvodů, zadání i širší diskuse.

V každém případě se nepotvrdila naděje, kterou autor této kapitoly vyjádřil v roce 2007, že totiž „*reforma svou důkladností ... předchozí pokusy předčí a lze očekávat, že ... některé změny skutečně nastanou*“, naopak se potvrdil léty prověřený názor prof. O. Pícky, že „*každý nově jmenovaný ministr měl svůj vlastní názor; jak by struktura ministerstva měla vypadat ... a nakonec vše běželo dál jako předtím*“.¹⁹

Přínejmenším tři oblasti by měly být další politickou vládou vyřešeny, neboť představují trvalý problém tvorby a implementace české zahraniční politiky. Jsou jimi právě otázka sítě a efektivity zastupitelských úřadů, otázka rotace diplomatických pracovníků a otázka personálního rozhodování, které je dlouhodobě vloženo do rukou personální rady, poněkud netransparentního orgánu ministerstva. Rozhodnutí o těchto otázkách ovšem bude vyžadovat silnou politickou podporu a zejména vůli a dobré postavení ministra samého. Zkušenost velí spíše k opatrným očekáváním.

TVORBA ČESKÉ ZAHRA NIČNÍ POLITIKY V ROCE 2009: PREZIDENT

V roce 2008 došlo k výraznému „nabourání“ shody mezi prezidentem Klausem a vládou a v roce 2009 byla neshoda ještě patrnější. Opět se ukázalo, že se prezident může díky znění Ústavy ČR chovat jako velice autonomní aktér, který není ze své funkce ničemu a nikomu odpovědný. Prezidentova autonomie a její negativní důsledky byly ještě umocněny zcela roztržitou, polarizovanou a slabou pozicí politického legislativního zázemí české zahraniční politiky a nezájmem politiků. O to více pak prezident může prosazovat svou vůli bez ohledu na deklarované priority vlády, což se projevilo zejména v evropské oblasti, kdy se Topolánková vláda (i s ohledem na předsednictví a ratifikaci *Lisabonské smlouvy*) přimkla blíže k proevropskému pojetí zahraniční politiky. Koordinační schůzky prezidenta s klíčovými zahraničněpolitickými aktéry Topolánkovy vlády ustaly již v průběhu roku 2008 a v roce 2009 nebyly obnoveny (k tomu došlo až za vlády J. Fischera).

Stejně jako v předchozích letech prezident postupoval ve shodě s vládou při vytváření podmínek pro běžnou zahraničněpolitickou agendu a pro průběh českého předsednictví Radě EU. Zde hovoříme např. o reprezentování ČR jako předsedy Rady EU na šesti významných summitech (Japonsko, Čína, Rusko, Korea, Pákistán a Jordánsko). Rovněž po nástupu vlády J. Fischera docházelo k úzké koordinaci mezi prezidentem a vládou, především v evropských záležitostech (zastupování na červnové Radě). I v dalších běžnějších záležitostech, které vyplývají z formálního vymezení postavení hlavy státu, prezident Klaus působil v souladu se standardním výkonem zahraniční politiky (byť se spekuluje o jeho odporu k obsazení některých významných velvyslaneckých postů, zejm. v USA a v Rusku). K otázkám, jež nepatří do jeho hlubšího zájmu, se V. Klaus nevyjadřoval, nebo se vyjadřoval jen okrajově a v souladu s vládní pozicí (sem patří např. většina bezpečnostních otázek, vysílání misí do zahraničí, blízkovýchodní agenda, energetická bezpečnost atd.).

Také svými diplomatickými aktivitami V. Klaus jako i v minulých letech podporoval vládní linii, tj. zájem o střední Evropu (setkání středoevropských prezidentů v Srbsku /červen/, visegrádské setkání prezidentů v polských Sopotách /září 2009/, pracovní návštěva Slovinska /září/, několikerá setkání s polským, slovenským a rakouským prezidentem), dále zájem o balkánský prostor (státní návštěva Albánie /říjen/). V souladu s vládními prioritami vykonal prezident Klaus významnou státní návštěvu Vatikánu, kde se setkal s papežem Benediktem XVI. V koordinaci s MZV prezident rovněž, v rámci státní návštěvy, cestoval do Tuniska (duben) a Peru (listopad), což jsou typické zahraniční cesty, které mohou svou symbolikou otevřít zejména obchodní a podnikatelské příležitosti. Vládní priority hrály svou roli rovněž při přijímání zahraničních návštěv v ČR. Za zdůraznění stojí setkání prezidenta Klause s americkým prezidentem B. Obamou v rámci neformálního summitu EU–USA (duben) a viceprezidentem J. Bidenem v rámci jeho říjnové cesty po střední a východní Evropě, přijetí izraelského prezidenta, palestinského premiéra a jordánského krále. Podporu východního a kaspického vektoru české zahraniční politiky prezident Klaus vyjádřil setkáním s gruzínským a s ázerbájdžánským prezidentem v rámci summitu Východního partnerství EU (červen) a přijetím ukrajinského prezidenta (březen). Lze

tedy říci, že na běžné exekutivní úrovni a do značné míry i v rámci výkonu českého předsednictví prezident působil ve shodě s vládní politikou.

K tomu dodejme, že ve srovnání s rokem 2008 nedošlo k výraznějším sporům mezi vládou a prezidentem stran interpretace některých zahraničněpolitických událostí (jako např. rusko-gruzínský konflikt či nezávislost Kosova v roce 2008), a to zejména proto, že s výjimkou lednové plynové krize nenastaly takové zahraničněpolitické události, které by zapadaly do užšího zájmového profilu V. Klause. Bohužel, běžnou exekutivní úrovni se působení prezidenta na českou zahraniční politiku nevyčerpává. Významně se prezident střetl s premiérem Fischerem již o interpretaci nutnosti ratifikovat v parlamentu „irské záruky“ (viz výše). Nejvyhrocenějším a zcela bezprecedentním jednáním však bylo odmítání V. Klause podepsat *Lisabonskou smlouvu* (více viz v kapitole 3 *Evropský rozměr české zahraniční politiky*). Zejména díky působení vlády J. Fischera a vládního Útvaru ministra pro evropské záležitosti se podařilo prezidentův odpor překonat, ovšem to nic nemění na tom, že V. Klaus svým jednáním otevřel otázky stran hranic jeho ústavních pravomocí. Navíc, nové a nepředvídatelné kladení podmínek pro podepsání *Lisabonské smlouvy* opět – po březnovém pádu vlády – učinilo z ČR nevypočítatelného partnera. Opětovným, s vládou a s ministerstvem zahraničních věcí zcela nekoordinovaným otevřením problematiky tzv. Benešových dekretů na podzim V. Klaus významně ohrozil dlouhodobou českou středoevropskou politiku. Je jistě správné, pokud prezident republiky vnáší jasný hlas do diskusí o evropské a světové budoucnosti, otevřený dialog je základní podmínkou smysluplného fungování jakéhokoli společenství. Svůj příspěvek do této diskuse by však měl V. Klaus vnášet kultivovaně, ideálně v koordinaci s dalšími složkami tvorby české zahraniční politiky, v duchu ústavního pořádku ČR a také způsobem přijatelným pro ostatní zahraniční partnery.

Svým zahraničněpolitickým působením se prezident Klaus totiž postupně stává stále méně přijatelným pro významné evropské hráče, včetně klíčového partnera, Německa. Dejme tento postřeh do souvislosti s tím, že ústavní funkcí prezidenta ČR je reprezentovat stát i navenek. Již loňské vydání této kapitoly obsahovalo zamýšlení nad tím, jakým způsobem prezident tuto funkci konkrétně naplňuje svými diplomatickými aktivitami. I s přihlédnutím k výše uvedenému stručnému výčtu prezidentských cest bychom totiž neměli přehlížet fakt, že po celé tři sledované roky vykazuje prezidentská diplomacie určité specifické rysy, které v roce 2009 ještě posílily. Tyto specifické rysy jednak spočívají v zaměření značného počtu prezidentových cest na prezentaci jeho soukromých názorů na klimatické změny, popř. jeho specifického pohledu na budoucnost a povahu EU. A dále, kalendář zahraničních cest prezidenta Klause za poslední dva roky neobsahuje ryze bilaterální setkání a už vůbec ne bilaterální státní návštěvu do západních členských států EU (s výjimkou Rakouska) či jiných významných spojeneckých států v rámci NATO (zejm. USA). Dle dostupných informací vykonal za rok 2009 V. Klaus 27 zahraničních cest, z toho čtyři oficiální (Tunisko, Vatikán, Albánie, Peru), šest cest bylo věnováno plánovaným setkáním v rámci mezinárodních organizací (např. evropské summity, summit NATO a Valné shromáždění OSN) a tři cesty mnohostranným setkáním (zejména středoevropským, např. 20 let od pádu berlínské zdi). Ostatní cesty byly buď pracovní do států střední a východní Ev-

ropy, popř. Ruska (vazby V. Klause na Rusko jsou tradičně silné), cesty na odborné semináře či konference (včetně USA), vzpomínkové akce k výročí pádu komunismu či prezentace jeho knihy *Modrá, nikoli zelená planeta*. Ať už jsou konkrétní důvody takto orientovaného cestovního kalendáře jakékoli, nutí k zamyšlení. Tím spíše, že v diplomatickém světě má pozvání k oficiální návštěvě hlavy státu vysokou symboliku, stejně jako neschopnost taková pozvání obdržet.

Zdá se, že na prezidentské úrovni se Česká republika dostává kvůli V. Klausovi do těžko přehlédnutelné diplomatické izolace, dochází k dalšímu odtržení exekutivní diplomacie od nejvyšší reprezentace ČR, a to vše má pro českou zahraniční politiku negativní důsledky. Diplomacie na nejvyšší úrovni je nezbytně nutná pro upevňování zahraničněpolitických vazeb jakéhokoli státu, ať už symbolickým potvrzováním dobrých vztahů, či poskytováním politické podpory těm otázkám, které je obtížné řešit z úrovně exekutivní. Přičteme-li k tomu skutečnost, že za prezidentem Klausem za rok 2009 na čistě bilaterální návštěvu (tj. např. mimo rámec předsednictví) nepřicestovala žádná významnější hlava státu z evropských spojenců, jeví se tento rys české zahraniční politiky – a působení prezidenta Klause – jako ještě závažnější.

TVORBA ČESKÉ ZAHRANIČNÍ POLITIKY V ROCE 2009: PARLAMENT ČR

I v roce 2009 bude parlamentní vliv na ČZP analyzován na následujících úrovních:

- 1) zásahy do zahraniční politiky vyplývající z postavení parlamentu, jeho komor a relevantních výborů v ústavním a politickém systému ČR;
- 2) parlament jako platforma pro diskusi a vyjednávání o zahraniční politice;
- 3) tzv. parlamentní diplomacie.

Kromě několika málo výjimek, kdy parlament vstupuje do zahraniční politiky na základě zákonných aktů (v roce 2009 šlo např. o zákon o zahraniční rozvojové spolupráci a humanitární pomoci, a sněmovna pochopitelně schvaluje rozpočet), se legislativa podílí na zahraniční politice projednáváním a hlavně „schvalováním ústavou určených mezinárodních smluv, vyslovováním souhlasu s pobytem českých ozbrojených sil v zahraničí a s pobytem ozbrojených sil jiných států na území ČR“.²⁰ Především první polovina roku 2009 jednoznačně potvrdila polarizační trend, který se projevil i ve fungování parlamentu jako aktéra zahraniční politiky. Nedošlo sice k podobné situaci, jako bylo neschválení vládního návrhu na působení zahraničních sil na konci roku 2008, ale vyjádření nedůvěry vládě v průběhu výkonu předsednické role mělo důsledky pro českou zahraniční politiku ještě závažnější.

Poslanecká sněmovna

V roce 2009 doputovalo do sněmovny celkem 34 mezinárodních smluv. Z nich jich sněmovna stačila schválit (a po souhlasu Senátu doručit k podpisu premiérovi či prezidentovi) 14. Kromě toho sněmovna ještě schválila 27 smluv, které ve sněmovně zůstaly z roku 2008. Celkem tedy stačila schválit 48 smluv, což je razantní nárůst oproti

roku 2008, kdy jich bylo schváleno necelých 30. Do prvního čtení se ještě dostalo dalších 6 smluv, předložených sněmovně v roce 2009. Ze schválených smluv jich bylo 24 bilaterálního a 14 multilaterálního charakteru. Nejvíce bilaterálních smluv bylo hospodářských (ochrana a podpora investic, o zamezení dvojího zdanění), přičemž nejčastěji šlo o evropské partnery (14). Mimoevropských bilaterálních hospodářských smluv bylo schváleno sedm (např. se Sýrií byla dohoda vyjednáвана již od roku 2001). Druhým nejčastějším typem smluv byly smlouvy vnitrobezpečnostní povahy (ochrana utajovaných informací, spolupráci proti trestné činnosti). Těch bylo s unijními partnery schváleno 11, mimo EU pouze tři (USA, Gruzie, Albánie). Multilaterální hospodářské smlouvy byly schváleny pouze dvě a kromě nich pak ještě 11 multilaterálních smluv rozličné povahy (jednou z nejvýznamnějších pravděpodobně byla asociační dohoda s Bosnou a Hercegovinou).

Za sledované období (2007, 2008, 2009) se ve sněmovně vždy objevil určitý počet smluv, které vyvolaly větší či menší kontroverzi či politickou debatu. Z celkového množství smluv vždy šlo o nepatrný zlomek, ovšem důsledky rozdělení politické scény pro osud těchto smluv byly s každým rokem závažnější. V roce 2009 byly nejproblematictějšími smlouvami obě bilaterální dohody s USA týkající se zřízení radarové stanice americké protiraketové obrany (více viz v kapitole 7 *Spojené státy americké v české zahraniční politice*). V polovině března sáhla vláda M. Topolánka k ojedinelému kroku, kdy obě smlouvy stáhla ze sněmovny kvůli obavě z neschválení. V tomto případě zafungovala sněmovna jako výrazný aktér zahraniční politiky, její síla však byla dána zejména nedostatečnou politickou podporou pro vládní pozici.

Smluvním dokumentem, který byl z procedurálního hlediska schválen nestandardní (byť legální) cestou a jeho projednávání bylo doprovázeno bouřlivými a nepřilíh věcnými diskusemi, byla *Lisabonská smlouva* pozměňující *Smlouvu o Evropské unii* (více viz v kapitole 3 *Evropský rozměr české zahraniční politiky*). Nestandardní bylo, že smlouva byla schválena bez doporučujícího stanoviska dvou ze tří výborů, kterým byla smlouva přikázána k projednání, tj. v ústavně-právním a zahraničním (schválen byl pouze ve výboru pro evropské záležitosti). Opět se potvrdilo, že při sněmovní diskusi nedochází k žádným názorovým posunům jednotlivých stran, pouze ke vzájemnému osočování. Jednání o *Lisabonské smlouvě* se stalo jevištěm zejména pro boj mezi ČSSD a ODS. ČSSD se až příliš často soustředila na kritiku vlády a premiéra Topolánka kvůli neschopnosti prosadit bezproblémové schválení, ODS byla rozpolcena mezi chladné zastánce a odpůrce smlouvy. Z ostatních stran do jednání výrazněji zasahovala pouze KSČM, proevropská Strana zelených až na dva příspěvky v diskusi zcela chyběla. V tomto ohledu sněmovna selhala jako platforma pro relevantní politickou diskusi, ke schválení nakonec ovšem po třech dnech jednání došlo (připomeňme, že poprvé byla smlouva projednávána ve třech dnech na přelomu března a dubna 2008, druhé čtení započalo a bylo přerušeno 9. 12. 2008).²¹ Projednávání *Lisabonské smlouvy* ukázalo závažnou absenci dostatečného rozhledu a odpovědnosti při rozpravě o zásadním dokumentu pro budoucnost EU, a tím i ČR.

V roce 2009 sněmovnou schválila *Dohodu mezi EU a USA o zpracovávání údajů jmené evidence cestujících* (tzv. PNR), která jako problémová zůstala již z roku 2008.²² Ani v tomto případě zahraniční výbor neschválil (již v červnu 2008) doporu-

čující usnesení, sněmovna druhé čtení odložila nakonec téměř o rok. V tomto případě ovšem došlo k vytvoření širšího konsenzu, neboť ČSSD se v roce 2008 stavěla proti návrhu. Při druhém čtení v září 2009 však proti dohodě stála pouze KSČM a dohoda byla schválena.

Posledním dokumentem, k němuž byla rozpoutána politicky motivovaná diskuse, byla *Dohoda mezi vládou České republiky a vládou Spojených států amerických o posilování spolupráce při prevenci a potírání závažné trestné činnosti*, která byla americkou podmínkou schválení bezvívazového režimu pro české občany. Tato dohoda zavádí mj. nové prvky v evidenci a zpracovávání informací o osobách cestujících do USA. Smlouva byla dokonce dvakrát projednána na zahraničním výboru a byly vznášeny námitky kvůli zásahu do svobody jednotlivce. Nejhlasitějšími odpůrci dohody byla KSČM, jejíž poslanci hlasovali proti, za jejich odporem lze však vysledovat instinktivní odpor k užší vazbě na USA. ČSSD přes určité výhrady nakonec smlouvu při hlasování 19. 6. 2009 podpořila.

Ostatní projednávané smlouvy vyvolali nulovou nebo minimální pozornost. Poslanec V. Exner (KSČM) i v roce 2009 plnil svou „rolí“ z let minulých, kdy se snažil poukazovat na různé technické nedostatky, všechny ostatní smlouvy však prošly bez větších problémů a hlavně bez diskuse. Přesto stojí za pozornost jedna skutečnost. Na projednávání smluv, které se do sněmovny dostaly po 18. srpnu (a na jejich přikázání patřičným výborům), již v roce 2009 nezbyl prostor. Tyto smlouvy byly odloženy na lednovou schůzi (2010), řada z nich však již prošla pouze prvním čtením a nedošlo k jejich ratifikaci, neboť se za pět měsíců nenašel prostor pro jejich projednání. Tyto smlouvy tedy musí znovu od začátku projednat nová sněmovna, vzniklá z parlamentních voleb v květnu 2010. V převážné většině případů z tohoto zdržení vyplývá kritická reakce od smluvní protistrany. Z minulosti jsou však známy případy, kdy bylo zdržování ratifikace partnerem vnímáno negativně kvůli praktickým důsledkům pozdržení začátku platnosti smlouvy. Ale především je patrné, jak i neproblematická a běžná agenda může být ovlivněna negativním politickým kontextem – pro plynulé projednávání mezinárodních smluv je nutná základní shoda o pořadu jednání sněmovny, která přinejmenším od podzimu 2009 chyběla.

Oproti předchozím rokům se sněmovně naskytl možnost více ovlivňovat zahraniční politiku prostřednictvím schvalování či navrhování zákonných aktů, tj. nejen prostřednictvím schvalování mezinárodních smluv. Za určitých okolností může parlament dokonce fungovat jako klíčový aktér české zahraniční politiky, a to tehdy, pokud jsou legislativně upravována její pravidla tvorby. Takovou legislativní normou je senátní návrh tzv. stykového zákona, tj. zákona o jednání a styku Poslanecké sněmovny a Senátu mezi sebou i navenek. Návrh zákona upevňuje postavení Senátu v legislativním procesu a dále se věnuje jiným než zahraničněpolitickým záležitostem (např. upravuje společná zasedání obou komor a volbu prezidenta). Zahrnuje však i řešení tzv. vázaného mandátu pro vládu při některých rozhodnutích v rámci Evropské rady (či resortních rad). Snahou bylo zabezpečit, aby parlament měl možnost zasahovat do rozhodování vlády na evropské úrovni zejména v případě užití tzv. zjednodušeného postupu pro přijímání změn primárního práva, který předpokládá *Lisabonská smlouva*. Na jeho základě je možné exekutivním rozhodnutím (tj. rozhodnutím rady) měnit po-

dobu ratifikovaných základních smluv EU. Zakotvení tzv. vázaného mandátu bylo základní podmínkou pro schválení *Lisabonské smlouvy* legislativou, neboť v důsledku tzv. zjednodušený postup obchází národní legislativní orgány. Vzhledem k ústavnímu rozměru i nepřijatelnosti senátního návrhu částí sněmovny se konalo od předložení návrhu sněmovně v září 2008 pouze první čtení a do konce roku 2009 nebylo ani vydáno rozhodnutí ústavně-právního výboru (a není ani pravděpodobné, že tzv. stykový zákon bude projednán ještě do parlamentních voleb). Otázka vázaných mandátů tedy byla vyřešena dílčí úpravou jednacího řádu obou komor českého parlamentu.

V případě schválení bude mít stykový zákon dopad i na oblast zahraniční politiky, neboť upravuje zastupování českého parlamentu v mezinárodních meziparlamentních delegacích. Dosud byly části delegací považovány za komise každé komory a nebylo upraveno společné jednání delegace, neexistovala ani regulace toho, jak delegace rozhoduje jako celek. Nově by měl zákon určit, jakým způsobem se budou vybírat členové delegace a částečně i jejich společné rozhodování.²³ K tomu je ovšem nutné dodat, že význam meziparlamentních delegací pro českou zahraniční politiku je mizivý, stejně jako zájem legislativních aktérů o tuto rovinu zahraniční politiky.

Významnou zákonnou normou, která byla připravována celá léta, je zákon o zahraniční rozvojové spolupráci a humanitární pomoci (více viz v kapitole 19 *Rozvojový rozměr české zahraniční politiky* v předchozích i v letošním vydání této publikace). V roce 2009 sněmovna pouze stačila 1. října bez rozpravy návrh zákona projednat v prvním čtení, přičemž zahraniční výbor na svém listopadovém jednání navrhl některé změny. Druhé a třetí čtení bylo naplánováno až na počátek roku 2010.²⁴

Pokud jde o sněmovní pravomoc schvalovat pobyt českých ozbrojených sil v zahraničí, od roku 2007 sledujeme trend rozpadání konsenzu, který má při křehké vládní většině za důsledek nárůst role sněmovny jako legislativního aktéra. Sněmovna již v roce 2008 velice významně zasáhla do této roviny tvorby české zahraniční politiky, když v prosinci 2008 nebyl schválen vládní návrh na působení ozbrojených sil v zahraničí.²⁵ V roce 2009 tento trend pokračoval, s jistou modifikací po nástupu tzv. překlenovací vlády, jakkoli přímé důsledky nebyly tak alarmující jako právě v zimě 2008. Vládou upravený návrh z roku 2008 byl ve sněmovně projednáván 4. 2. 2009. Debata byla obdobně neplodná jako v prosinci, při vlastním hlasování však několik poslanců ČSSD vládní návrh podpořilo, a české působení v zahraničí tak mohlo v roce 2009 pokračovat. Způsob projednávání i schvalování misí pro rok 2009 ukázal na obou stranách zoufalý nedostatek ochoty diskutovat o dlouhodobé strategii působení českých sil v zahraničí (zejména na straně koalice) a zoufalý nedostatek odpovědnosti (zejména na straně opozice).

Odlíšný obrázek poskytlo projednávání vládního návrhu na působení sil a prostředků ministerstva obrany v zahraničí pro rok 2010. Pro schválení návrhu existovala jasná podmínka Fischerově vládě, totiž aby předložila návrh do poloviny roku a došlo k ukončení českého angažmá v rámci operace Trvalá svoboda. Návrh, který kromě respektování této podmínky rovněž mj. zahrnoval dílčí posílení evropského rozměru nasazení českých sil, byl sněmovně skutečně postoupen již 8. června. Díky jeho kompromisnímu znění byl během tří dnů projednán a odsouhlasen výborem pro obranu i zahraničním výborem a již 16. 6. schválen sněmovnou (proti hlasovali poslanci

KSČM a někteří poslanci ČSSD). Přesto se diskuse nesla ve vzájemně osočujícím duchu. Vyslání ozbrojených sil se pak do sněmovny znovu dostalo až na počátku listopadu, kdy bylo rozhodnuto, že se do Afghánistánu vrátí 20 příslušníků 601. skupiny speciálních sil, a to pro ochranu ZÚ Kábul (od 1. 1. 2010 měla vystřídat tým Policie ČR). Po krátké diskusi se s výjimkou KSČM sněmovna shodla na schválení návrhu.²⁶

Zájem a politickou sněmovní diskusi vyvolalo únorové jednání o sociálním zabezpečení cizinců, kteří kvůli finanční krizi ztratili v ČR zaměstnání. Sněmovna vydala usnesení, v němž žádá vládu o zlepšení pomoci v těchto případech.²⁷ Vášnivá diskuse se odehrála v únoru i po přednesení zprávy premiéra o čerpání evropských prostředků (vláda byla kritizována za pomalost),²⁸ ovšem bez dopadu na exekutivu. Oproti tomu informace o působení cizích ozbrojených sil na území ČR či o zahraničních cvičeních AČR byly průběžně v roce 2009 přijímány bez zájmu poslanců.

Dosud ojedinělou možností, jak prostřednictvím legislativy ovlivnit zahraniční politiku, představovalo schválení žádosti o finanční pomoc Lotyšsku v letech 2009 a 2010. Vlastní návrh zákona byl 17. 2. 2009 schválen se širokou podporou a ve shodě o potřebě solidarity. Pro vládní návrh hlasovali kromě poslanců KSČM dokonce ve zrychleném procesu v prvním čtení všichni přihlášení poslanci. Symptomatické však je, že i při projednávání tohoto rozhodnutí vyvolala opozice nesouvisající diskusi o míře zdanění a přerozdělování v pobaltských zemích jako o možném zdroji tamní krize.²⁹

Obdobně netradičním pokusem byl komunistický návrh zákona z února 2009 o zrušení zákona z roku 2000 o zákazu dodávek pro iránskou jadernou elektrárnu Búšéhr. Topolánkova vláda 10. 3. s návrhem zákona nesouhlasila. Sněmovna 4. 11. o jediný hlas pustila předlohu do druhého čtení. ODS byla pro zrušení předlohy, ČSSD rozpolcena, KSČM proti zrušení a ostatní strany se hlasování zúčastnily jen minimálně.³⁰ Je nepravděpodobné, že by sněmovna byla schopna ještě do svého rozpuštění zákon schválit, v každém případě i zde se ukazuje potenciálně silný vliv legislativy na zahraniční politiku.

Oproti roku 2008 nesáhla sněmovna k vydání „prohlášení“ jako nástroji vyjádření určitého názoru na zahraniční politiku ani k usnesení, kterým by se přímo snažila zavázat vládu k nějakému konkrétnímu zahraničněpolitickému kroku.

K diskusím o zahraniční politice na půdě sněmovny nedochází pouze při vlastním schvalování legislativních aktů či mezinárodních smluv, ale i při interpelacích či např. při projednávání programových priorit vlády, vyjadřování důvěry vládě atd.

Hypertrofičké a nikam nevedoucí diskuse z první poloviny roku, kdy sněmovní půda a zahraničněpolitická témata působily jako útočiště pro politický koaličně-opoziční boj, téměř ustaly za působení Fischerovy vlády. Jediným více diskutovaným tématem bylo dokončení ratifikace *Lisabonské smlouvy* (např. říjnová schůze, kde premiér Fischer žádal o neformální mandát po zrušení předčasného termínu parlamentních voleb).

Málo častým jevem jsou petice, kterými se občané vyjadřují k zahraniční politice. Sněmovna 20. března projednávala zprávu o přijatých peticích a tato zpráva přinesla informace o peticích proti výstavbě radarové základny a proti uznání nezávislosti Kosova. Sněmovna bez jakéhokoli zájmu o rozpravu vzala informaci o peticích na vě-

domí.³¹ Navzdory obrovské opoziční veřejné kampani tedy tomuto konkrétnímu projevu veřejného zájmu o zahraniční politiku nebyla věnována žádná pozornost.

Interpelace předsedy vlády a jejích členů ani v roce 2009 nepředstavovaly silný nástroj poslanců k ovlivnění zahraniční politiky, sloužily spíše jako možnost vyjádření nespokojenosti a v několika případech i ke zisku dodatečných informací. Ze 157 zodpovězených interpelací na vládu M. Topolánka se jich 17 týkalo zahraniční politiky, zprvu šlo především o české předsednictví, vyskytly se také otázky stran odškodnění brdských obcí ve spojení s americkou radarovou základnou a otázky spjaté s misí v Afghánistánu, portfolio dotazů však bylo poměrně široké. Z celkem 171 přednesených či navržených interpelací na Fischerovu vládu se jich 33 týkalo zahraniční či evropské politiky, zejména způsobu čerpání financí z evropských fondů, přeshraniční dopravní infrastruktury, zůstalo ovšem i téma Afghánistánu. Z dvaceti podaných písemných interpelací se jich zahraniční politikou zabývalo pět. Počet, podoba, dopad interpelací a zájem o ně tedy zcela odpovídaly roku 2008.

Zahraněční výbor a parlamentní diplomacie

Stejně jako celá sněmovna, i Zahraněční výbor Poslanecké sněmovny PČR plní své role, vyplývající z jeho postavení v legislativním procesu, funguje i jako platforma pro vzájemnou diskusi či pro podrobnější informování o zahraniční politice různými exekutivními činiteli. Významná je i jeho orientace na parlamentní diplomacii. Pokud jde o formální postavení, drtivou většinu mezinárodních smluv projednal a doporučil bez větší debaty a zcela konsenzuálně. Řada smluv byla dokonce v zájmu urychlení projednána dohromady jako jeden bod. Zahraněčnímu výboru se však nepodařilo ani přes několikrát jednání vyjádřit se k *Lisabonské smlouvě*, která tak byla schválena bez jeho usnesení. Mezi další spornější témata patřila již zmíněná smlouva s USA o posilování spolupráce při prevenci a potírání závažné trestné činnosti a návrh na působení zahraniční mise pro rok 2010.

Tradičním a dlouhodobým profilovým tématem zahraněčního výboru je zahraniční rozvojová spolupráce. Do této linie zapadá i vytvoření podvýboru pro zahraniční rozvojovou spolupráci v dubnu 2009. Výbor se také aktivně a kriticky vyjadřoval k vládním návrhům koncepce rozvojové spolupráce, včetně požadavku na upravení výše finančních prostředků, alokovaných do této oblasti. V této věci zahraněční výbor postupoval konsenzuálně, spíše jako legislativní aktér vymezující se vůči exekutivě než jako politicky rozdělený orgán. Fakticky však mohl ovlivnit exekutivu jen, když na podzim využil svého legislativního práva zasáhnout do znění zákona o rozvojové spolupráci. Naopak došlo k útlumu zájmu o ekonomickou diplomacii, čemuž také odpovídá zrušení podvýboru pro vnější ekonomické vztahy, který stejně nikdy plně nefungoval. Jeho působnost se přesunula do podvýboru pro prezentaci ČR v zahraničí.

Rovněž v roce 2009 se výbor ve svých diskusích zabýval zejména aktuálními zahraničněpolitickými událostmi, o nichž byl zpravován i prostřednictvím zástupců exekutivy, včetně jedné návštěvy ministra zahraničních věcí K. Schwarzenberga a pěti návštěv J. Kohouta (z toho třikrát v roli náměstka, dvakrát v roli ministra). Formální komunikace s exekutivními činiteli tedy probíhala hladce. Obecně lze říci, že s výjimkou *Lisabonské smlouvy* a některých aktuálních zahraničněpolitických témat (ze-

jména situace v Gaze na počátku roku) byla jednání v zahraničním výboru méně konfliktní než v roce 2008.

Nejasnou otázkou zůstává formálně slabé postavení zahraničního výboru v procesu tvorby zahraniční politiky. Nadále platí, že fungování a role výboru do značné míry závisí na osobních vazbách a komunikaci mezi jednotlivými aktéry.³² Dobrá informovanost i komunikace výboru s MZV byla založena na na fungujícím vztahu mezi předsedou výboru J. Hamáčkem a prvním náměstkem ministra zahraničních věcí T. Pojarem. Po jmenování T. Pojara velvyslancem v Izraeli byl tento komunikační kanál přerušen a zahraniční výbor kvůli tomu dostává informace z MZV o poznání obtížněji.³³ S překlenovací vládou navíc silně narostla autonomie exekutivy oproti legislativě (viz výše). Řada témat byla řešena exkluzivně na MZV či MO, dokonce i bez diskuse ve vládě a pochopitelně i bez diskusí v zahraničním výboru. Příkladem toho je, že od nástupu překlenovací vlády J. Fischera se výbor oproti předchozím rokům téměř vůbec nevěnoval diskusím o aktuálních zahraničněpolitických tématech a informační návštěvy z MZV (např. na úrovni politického ředitele či ředitelů odborů) téměř ustaly. Ještě do konce března výbor diskutoval o otázce vydávání víz v Hanoji, o situaci v Gaze, o problematice NATO, Afghánistánu či o rozvojové pomoci a v některých případech k těmto otázkám přijal i usnesení. Od pádu vlády se však zahraniční výbor dle dostupných informací soustředil téměř výhradně na projednávání smluv a jeho role jako informační spojky mezi exekutivou a sněmovnou v podstatě vymizela (s výjimkou prosincové mimořádné schůze, na které ředitel vojenské zpravodajské služby a zástupce ředitele zpravodajské služby ČR /ÚZSI/ informovali o rusko-běloruském vojenském cvičení Západ 2009). Tato situace skutečně silně kontrastuje s kontinuálními diskusemi, probíhajícími v zahraničním výboře v letech 2007 a 2008. S nástupem překlenovacího kabinetu jako by členové výboru definitivně ztratili zájem o zahraniční politiku. Přitom druhá polovina roku byla rozhodně bohatá na globální i evropské problémy, k nimž by měla být vedena důsledná politická diskuse, ať již hovoříme o implementaci *Lisabonské smlouvy*, o Evropské službě vnější akce, o strategii 2020, o strategické koncepci NATO atd., abychom vybrali jen ty nejkřiklavější případy. Tematicky nadále v zahraničním výboře chyběla koncepční diskuse či diskuse o multilaterální politice ČR a bilaterálních vazbách na evropské státy.

Přetrvávají negativní důsledky nedostatečné docházky členů výboru na jeho jednání, což mělo za následek dokonce nemožnost usnášení tohoto orgánu. Bohužel výbor již z neznámých důvodů nezveřejňuje záznamy o docházce, tudíž ani není možné sledovat, kteří konkrétní poslanci si nejčastěji schůze zahraničního výboru nechávají ujít.

Ke ztrátě zájmu o zahraniční politiku ovšem jistě přispívá skutečnost, že většina aktivních kroků zahraničního výboru (např. usnesení), které nemají závazující povahu, je ignorována. Dobrým příkladem je dlouhodobá snaha výboru o to, aby s ním byla dopředu konzultována nebo aspoň vedena diskuse o strategii ohledně budování sítě českých zastupitelských úřadů. Výsledkem bylo, že tak jako pokaždé byli poslanci konfrontováni s vládním plánem (návrh MZV) ex post v říjnu 2009, bez sebemenší možnosti do této diskuse vstoupit. Spíše z marnosti pak zahraniční výbor jednomyslně přijal usnesení 226, 227 a 228, v nichž mj. vyjadřuje nesouhlas s rušením českých ZÚ

v zahraničí, žádá MZV o předložení návrhu koncepce ZÚ v zahraničí s vyhodnocením ekonomických dopadů a zároveň žádá o předkládání informací k vytváření této strategie.³⁴ S jistou dávkou cynismu lze dodat, že k velké frustraci členů výboru to je také asi všechno, co může zahraniční výbor za stávajících podmínek vůči exekutivě dělat. Pohled do minulosti (viz předchozí dvě vydání této ročenky) jasně ukazuje, že většina usnesení výboru vyzývajících vládu či MZV k určitým konkrétním krokům, byla v tichosti zapomínána a ignorována.

Reálnou silou tak zahraniční výbor disponuje pouze v rozpočtové oblasti, kdy se vyjadřuje k rozpočtu MZV. Je ovšem nemyšlitelné, aby odvetou hrozil např. snížením rozpočtu MZV. Ostatně i v této oblasti si zahraniční výbor v roce 2009 počínal vůbec nejméně aktivně ze všech sledovaných let – v usnesení pouze upozornil na to, že rozpočet kapitoly MZV je ve střednědobém výhledu 2011–2012 neudržitelný.³⁵ V předchozích letech se výbor pokoušel formulovat některé konkrétní kroky a opatření k navýšení kapitoly MZV.

Snížení zájmu MZV o komunikaci se zahraničním výborem se projevilo i v jeho parlamentní diplomacii. V loňském vydání této ročenky byla pozitivně hodnocena začínající koordinace geografického a tematického zaměření parlamentní diplomacie s relevantními odbory MZV. Parlamentní diplomacie např. může podporovat nově rozvíjené – dílčí – teritoriální priority MZV, ať už jde o Blízký východ či africké země, popř. se zaměřit na země, které nejsou příliš pokryty na exekutivní úrovni. I tato iniciativa ovšem vycházela spíše z osobních vazeb a dle informací k této koordinaci již nedochází. Nenastal ani pokrok při hledání modelu společného cestování zástupců (výborů) Poslanecké sněmovny a Senátu tak, aby nedocházelo k často zbytečnému zdvojování cest do obdobných destinací.

Významnější cesty členů zahraničního výboru byly nadále soustředěny na mimoevropské destinace, silný byl blízkovýchodní a africký rozměr (Saúdská Arábie, Egypt, Tunisko, Nigérie, Ghana), v závěru roku se uskutečnila také jedna zámořská cesta (Kolumbie, Kostarika, USA /Miami/). Nechyběl však ani evropsky „sousedský“ rozměr, který byl potvrzen cestou na Ukrajinu. Obě tato zaměření byla patrná i z přijetí zahraničních delegací v ČR na úrovni výboru (např. Izrael, Ghana, Turecko, Chorvatsko, Německo).

Obecně byla parlamentní diplomacie značně ovlivněna českým předsednictvím Radě EU, díky němuž narostla zahraniční aktivita všech orgánů Poslanecké sněmovny, řada cest směřovala do Bruselu a do Švédska.

Senát

V legislativní rovině je role Senátu podobná Poslanecké sněmovně, v některých ohledech je však jeho postavení vůči exekutivě slabší. Přes slabší napojení však byly vztahy s představiteli vlády M. Topolánka na dobré úrovni, vzhledem k bohatým či stále ještě trvajícím senátorským zkušenostem tří hlavních exekutivních aktérů Topolánkovy vlády (premiér, vicepremiér pro evropské záležitosti a ministr zahraničních věcí). Dostatečná komunikace fungovala i po výměně vlády, o evropských záležitostech většinou informoval ministr pro evropské záležitosti (viz v kapitola v předchozích dvou vydáních této ročenky). Aktivita Senátu v roce 2009 byly stejně jako v pří-

padě sněmovny silně ovlivněny hlavními tématy roku 2009 – *Lisabonskou smlouvou* a také předsednictvím ČR Radě EU (více viz v kapitole 3 *Evropský rozměr české zahraniční politiky*). Bohužel, i na předsednických parlamentních aktivitách se projevil pád vlády, jímž byly poznamenány některé významné akce, jako např. zasedání COSAC (konference evropských výborů národních parlamentů EU), kterého se neúčastnil evropský komisař.

V neformální rovině je nadále patrná snaha Senátu – a jeho předsedy P. Sobotky – orientovat horní komoru parlamentu na zahraniční politiku a profilovat Senát jako reprezentanta dlouhodobějších a nadstranických vizí. Tomu napomáhá i menší napojení na exekutivu (vláda je odpovědná Poslanecké sněmovně, nikoli Senátu). V roce 2009 se dále posiloval trend Senátu více se orientovat na evropské záležitosti. Vzhledem k významnějšímu postavení národních parlamentů po přijetí *Lisabonské smlouvy* a vzhledem k rostoucímu významu setkání evropských národních parlamentů je tento trend třeba hodnotit pozitivně. V této souvislosti rovněž narůstá role i aktivity senátního Výboru pro záležitosti EU, jehož vlivu jistě napomohla i skutečnost, že se jeho členem stal bývalý místopředseda vlády pro evropské záležitosti A. Vondra.

Běžné smlouvy a evropská legislativa byly nadále projednávány téměř bez zájmu zákonodárců. Senát v roce 2009 projednal a schválil 15 smluv, které zůstaly z roku 2008, 21 smluv, které byly Senátu předloženy již v roce 2009, a 10 smluv, které byly předloženy po 18. září, již Senát nestačil projednat (Senát schvaluje smlouvy jen v jednom čtení). Významným rozdílem oproti Poslanecké sněmovně je, že se Senát v plénu věnuje evropské legislativě, jako např. sdělením Komise, návrhům směrnic a nařízením Rady. Tento rozdíl je dán tím, že rozhodnutí sněmovního Výboru pro evropské záležitosti stran evropské legislativy má váhu plenárního rozhodnutí, zatímco senátní plénum si drží pravomoc rozhodovat o evropské legislativě samo. Proto se také na plénu v Senátu k diskutuje o evropské legislativě častěji. Za rok 2009 se nestalo, že by byl některý akt neschválen, rozhodně se však vyskytly případy nesouhlasných reakcí, jako např. v případě diskusí o pozici (sdělení) EK k cestě ke klimatické dohodě v Kodani (květen 2009) i o finálním evropském návrhu pro kodaňský summit (prosinec 2009). Oproti sněmovně jsou také častěji zařazovány jako jednací body informace vládních činitelů o výsledcích evropských rad a vláda informuje Senát o svých pozicích před jejich jednáním. To všechno dává příležitost k důslednějším debatám o evropských záležitostech ve srovnání se sněmovnou. V roce 2009 se tak diskutovalo pochopitelně o českém předsednictví, dále o „irských zárukách“, nominacích na posty v nové EK, kodaňském summitu, dohledu nad finančními trhy a o finanční krizi obecně, o budoucnosti vnějších vztahů EU po implementaci *Lisabonské smlouvy*, nové reprezentaci EU po implementaci *Lisabonské smlouvy*, o procesu ratifikace *Lisabonské smlouvy* v ČR a justici a vnitru za „lisabonských“ podmínek. V některých případech byly tyto diskuse i dost vyhrocené a vzájemně konfliktní.

Rok 2009 totiž jasně ukázal, že s oslabováním dominance ODS a posilováním její levicové protiváhy i v Senátu dochází k razantnějším politickým střetům a silovým hlasováním a senátní volby v roce 2010 mohou tento vývoj ještě posílit. Vyšší míra konsenzu se však přece jen v Senátu projevila, např. při schvalování misí pro rok 2009 (leden 2009), kdy oproti sněmovně byla diskuse minimální a nikdo nehla-

soval proti návrhu. Širší diskuse se rozběhla až o návrhu na působení českých vojenských sil v zahraničí v roce 2010, ovšem i zde nakonec prošel návrh i s hlasy sociálně-demokratických senátorek a senátorů a nikdo nehlasoval proti. Dalším příkladem je smlouva o finanční pomoci Lotyšsku. Ta v Senátu prošla oproti sněmovně bez komentářů. Stejně tak i dohoda s USA o posilování spolupráce při potírání závažné trestné činnosti (březen 2009).³⁶

Zásadní byla ovšem diskuse o schválení *Lisabonské smlouvy* (6. 5. 2009), a to i v případě schvalování již zmíněné úpravy jednacíh řádů Poslanecké sněmovny a Senátu stran tzv. vázaného mandátu. Senátní diskuse byla oproti sněmovně kultivovanější, proti se vyslovilo 19 ze 36 senátorek a senátorů ODS.³⁷ Jak známo, pouhým hlasováním však pro Senát problematika *Lisabonské smlouvy* neskončila, neboť skupina senátorů ODS podala stížnost k Ústavnímu soudu ČR (více viz v kapitole 3 *Evropský rozměr české zahraniční politiky*). Stalo se tak ve věci *Lisabonské smlouvy* již podruhé, v tomto případě však byla podána stížnost až po vlastním schválení, kdy tedy bylo jasně deklarováno politické rozhodnutí (tj. jako v případě Německa). To je významný rozdíl oproti prvnímu návrhu na přezkum v dubnu 2008, kdy mělo rozhodnutí Ústavního soudu ČR předcházet politickému rozhodnutí, což s ohledem na tvorbu zahraniční politiky nebyl zcela bezproblémový postup a především ne zcela vhodný precedent.

V roce 2009 Senát ojedinele využil možnosti ovlivnit českou zahraniční politiku prostřednictvím senátního usnesení, konkrétně v říjnovém usnesení k situaci ke Gruzii, které mj. žádá deokupaci Gruzie a odmítá snahy o uznání nezávislosti Abcházie a Jižní Osetie.³⁸ Tento bod ukázal na konfliktní potenciál, který se přece jen v současném Senátu skrývá, dojde-li na podobně kontroverzní témata (usnesení bylo nakonec přijato s pouhými čtyřmi hlasy proti).

Senátní parlamentní diplomacie byla ovlivněna českým předsednictvím Radě EU, byla např. patrná snaha navštěvovat kandidátské státy. Předseda Senátu P. Sobotka projevuje nadále zájem o střední Evropu, účastnil se akcí Visegrádské skupiny i Regionálního partnerství (Slovensko, říjen), vykonal oficiální návštěvu Makedonie a Chorvatska (květen). Kromě toho (spolu s podnikateli a náměstkem ministra průmyslu a obchodu) v září navštívil kaspický region. Z tohoto jasně definovaného rámce poněkud vybočuje jeho oficiální návštěva Japonska na přelomu listopadu a prosince. Cesty zástupců senátního Výboru pro zahraniční politiku, obranu a bezpečnost (předseda J. Dienstbier) nevykazovaly žádný definující rys, dle dostupných informací však např. cesty do Afriky v roce 2009 byly připravovány na doporučení MZV. Některé cesty členů hospodářského výboru zrcadlily zájem o podporu investic v Rumunsku a v Bulharsku (zejména energetické investice ČEZ). Nadále však nedochází ke koordinaci cest mezi jednotlivými orgány Senátu ani mezi oběma komorami českého parlamentu.

ZÁVĚR

Rok 2009 naznačil velký potenciál administrativního a exekutivního zázemí české zahraniční politiky a zároveň ukázal, že nedostatečné politické poměry mohou tento po-

tenciál zcela zbytečně promrhat. Vláda M. Topolánka odvedla dobrou práci při řízení českého předsednictví Radě EU, ovšem nedostatek politické vůle opozice i vlády vyústil k zásadnímu neúspěchu, tj. k březnovému pádu vlády. V období „nepolitické“ vlády J. Fischera významně narostla role exekutivy při tvorbě české zahraniční politiky a parlament jako platforma pro tvorbu politického zázemí zahraniční politiky i jako průběžná kontrola exekutivy ztratil na významu. Diplomacie i působení J. Fischera bylo silně unijní, středoevropské, konsenzuální, a zároveň mohl premiér podniknout některé delší a náročné zahraniční cesty. Pro omezený politický mandát se však nedařilo otevírat či posunovat žádnou z významných zahraničněpolitických otázek.

Povolební vývoj ukáže, jakým způsobem bude v budoucnosti koordinována evropská politika, zda bude koordinována z Úřadu vlády ČR nebo z některého resortního ministerstva a zda bude mít vedoucí útvaru pozici člena vlády, či nikoli. Bude rovněž nutné doladit některé detaily týkající se kompetencí MZV, koordinujícího útvaru a stálé mise v Bruselu. Exkluzivní roli při výkonu a implementaci zahraniční politiky má nadále MZV, přestože role předsedy vlády jednoznačně narůstá. Rok 2010 ukáže, zda nový ministr zahraničních věcí bude mít dostatek vůle a politického vlivu, aby prosadil některé dlouhodobě nutné kroky ve svém úřadě, týkající se především sítě zastupitelských úřadů, rotace diplomatů a rozhodování o personálních otázkách.

Rok 2009 zřetelně obnažil neblahé důsledky přílišné autonomie prezidenta republiky v otázkách zahraniční politiky za podmínek, kdy o zásadních zahraničněpolitických a evropských otázkách nepanuje shoda mezi ním a vládou. Více ukazatelů navíc naznačuje, že se prezident dostává do určité izolace, což vede k jeho dalšímu odtržení od exekutivní (vládní a resortní) diplomacie. V běžné agendě však prezident postupoval ve shodě s vládou a po nástupu J. Fischera se konalo i několik koordinačních schůzek.

Závěrem lze říci, že rok 2009 ještě více zvýraznil slabiny tvorby české zahraniční politiky, z nichž ty hlavní jsou nezáměr a neodpovědnost politiků a nevyočitatelné autonomní jednání prezidenta republiky. Z následující kapitoly (*Média a politika: Zahraniční zpravodajství v českých médiích v roce 2009*) rovněž vyplývá, že útržkovitostí, povrchností a selektivitou selhávají i média: nekultivují zázemí pro smyslupnější a informovanější dialog o zahraniční politice. Pozitivnější jsou naopak náznaky názorového sblížení mezi hlavními ideologickými aktéry – ČSSD a ODS – v některých oblastech zahraniční politiky. Především však rok 2009 ukázal, že bez vlády s politickým mandátem dlouhodobě nelze dělat zahraniční politiku.

Poznámky

- ¹ Kořan, Michal (2009): *Politický kontext a tvorba české zahraniční politiky v roce 2008*. In: Kořan, Michal a kol.: *Česká zahraniční politika v roce 2008. Analýza ÚMV*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, s. 13.
- ² Více viz např. Kaniok, Petr–Smekal, Hubert (2010): *České předsednictví v Radě EU: politický standard, mediální katastrofa*. *Politologický časopis*, 1/2010 s. 39–58.

- ³ Viz též Drulák, Petr (2009): *Politika českého nezáměru aneb Rekviem za české předsednictví*. *Mezinárodní politika*, 7/2009, s. 4–6.
- ⁴ Údaj platný k 15. 4. 2010. Viz on-line: (www.vlada.cz/cz/jednani-vlady/jednaci-rad-vlady/jednaci-rad-vlady-26527/, čl. VII.).
- ⁵ Usnesení vlády ČR, č. 1181, 16. 9. 2009. On-line: ([kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/2D678EB3BFA7F7B8C1257632002A340A/\\$FILE/1181%20uv090916.1181.pdf](http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/2D678EB3BFA7F7B8C1257632002A340A/$FILE/1181%20uv090916.1181.pdf)).
- ⁶ Usnesení vlády ČR, č. 1249, 5. 10. 2009. On-line: ([kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/A2ED56CB867B21BBC125764D00258234/\\$FILE/1249%20uv091005.1249.pdf](http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/A2ED56CB867B21BBC125764D00258234/$FILE/1249%20uv091005.1249.pdf)).
- ⁷ *Paroubek dal Fischerovi košem, NERV označil za veteš*. *Novinky.cz*, 4. 4. 2009. On-line: (www.novinky.cz/domaci/167944-paroubek-dal-fischerovi-kosem-nerv-oznaci-za-vetes.html); *Výhledy české energetiky*. *Hospodářské noviny*, 19. 5. 2009.
- ⁸ Usnesení vlády ČR, č. 714, 8. 6. 2009. On-line: ([kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/6BFDE5B071A154C5C12575E5004024F1/\\$FILE/714%20uv090608.0714.pdf](http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/6BFDE5B071A154C5C12575E5004024F1/$FILE/714%20uv090608.0714.pdf)).
- ⁹ Záznam z jednání schůze vlády ČR, 17. 6. 2009 (mimořádná schůze). On-line: (kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/7C03B61AF4F5CE45C12575E40032C29D); *Klaus s Fischerem si dopisují kvůli zárukám o Irsko*. *Lidovky.cz*, 17. 6. 2009. On-line: (www.lidovky.cz/klaus-s-fischerem-si-dopisuji-kvuli-zarukam-pro-irsko-pfl-/ln_domov.asp?c=A090617_170049_ln_domov_pks).
- ¹⁰ Záznam z jednání schůze vlády ČR, 12. 10. 2010. On-line: (kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/EB70D657187E7B76C1257651002BA689).
- ¹¹ Záznam z jednání schůze vlády ČR, 16. 9. 2009. On-line: (kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/2D678EB3BFA7F7B8C1257632002A340A).
- ¹² Záznam z jednání schůze vlády ČR, 4. 5. 2009. On-line: (kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/6DFE372AE0102BC7C12575A8004335A7).
- ¹³ Usnesení vlády ČR, č. 1228, 21. 9. 2010. On-line: ([kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/9CA7875E8065529FC12576400025EA98/\\$FILE/1228%20uv090921.1228.pdf](http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/9CA7875E8065529FC12576400025EA98/$FILE/1228%20uv090921.1228.pdf)).
- ¹⁴ Viz Kořan, Michal (2008): *Politický kontext a tvorba české zahraniční politiky v roce 2007*. In: Kořan, Michal a kol.: *Česká zahraniční politika v roce 2007. Analýza ÚMV*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, s. 22–23.
- ¹⁵ Česká tisková kancelář, 8. 1. 2009.
- ¹⁶ Viz např. Topolánek: *Můj eurorealismus slabne, v Unii nás berou vážně*. *Novinky.cz*, 13. 9. 2009. On-line: (www.novinky.cz/domaci/163827-topolanek-priznal-muj-eurorealismus-slabne-v-unii-nas-berou-vazne.html).
- ¹⁷ Česká tisková kancelář, 6. 5. 2009.
- ¹⁸ Česká tisková kancelář, 28. 10. 2009.
- ¹⁹ Viz Kořan, Michal (2008): *Politický kontext a tvorba české zahraniční politiky v roce 2007*, op. cit., s. 27.
- ²⁰ Kořan, Michal (2009): *Politický kontext a tvorba české zahraniční politiky v roce 2008*, op. cit., s. 27.
- ²¹ Tamtéž, s. 29.
- ²² Tamtéž, s. 30.
- ²³ Sylllová, Jindřiška: *Malý letní útok na rigiditu Ústavy*. *Právní zpravodaj*, 8/2008.
- ²⁴ Poslanecká sněmovna PČR, sněmovní tisk 883. On-line: (<http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?T=883&O=5>).
- ²⁵ Tamtéž, s. 31.
- ²⁶ Poslanecká sněmovna PČR, 64. schůze, 181. hlasování, 4. 11. 2009. On-line: (www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?G=50939).
- ²⁷ Stenografický zápis 48. schůze Poslanecké sněmovny PČR, 4.–20. 2. 2009. On-line: (www.psp.cz/eknih/2006ps/stenprot/048schuz/).
- ²⁸ Tamtéž.
- ²⁹ Stenografický zápis 49. schůze Poslanecké sněmovny PČR, 17. 2. 2009. On-line: (www.psp.cz/eknih/2006ps/stenprot/049schuz/49-1.html).

- ³⁰ Poslanecká sněmovna PČR, sněmovní tisk 733. On-line: (www.psp.cz/sqw/historie.sqw?T=733&O=5).
- ³¹ Stenografický zápis 52. schůze Poslanecké sněmovny PČR, 20. 3. 2009. On-line: (www.psp.cz/eknih/2006ps/stenprot/052schuz/52-4.html).
- ³² Viz Viz Kořan, Michal (2008): *Politický kontext a tvorba české zahraniční politiky v roce 2007*, op. cit., s. 37.
- ³³ Rozhovor s předsedou Zahraničního výboru Poslanecké sněmovny PČR J. Hamáčkem, 14. 5. 2009.
- ³⁴ Usnesení 226, 227, 228 ze 42. schůze Poslanecké sněmovny PČR, 22. 10. 2009. On-line: (www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=58644; www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=58645; www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=58645).
- ³⁵ Usnesení 238 ze 43. schůze Poslanecké sněmovny PČR, 11. 11. 2009. On-line: (www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=59521).
- ³⁶ Těsnopisecká zpráva z 5. schůze Senátu PČR, 26. a 27. 3. 2009. On-line: (www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&value=51221; www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&value=51305).
- ³⁷ 6. schůze Senátu PČR, 7. hlasování, 6. 5. 2009. On-line: (senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasy?G=9887&O=7).
- ³⁸ Usnesení Senátu PČR z 11. schůze, 8. 10. 2009. On-line: (www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/webNahled?id_doc=53520&id_var=45437).

Kapitola 2

Média a politika: Zahraniční zpravodajství českých médií v roce 2009

Vlastimil Nečas, Lenka Vochocová

Tato kapitola analyzuje obraz české zahraniční politiky v českých médiích. Identifikujeme hlavní charakteristiky zahraničního zpravodajství, především tematickou strukturu agendy, přítomné aktéry a prioritní destinace. Analýza je tvořena dvěma částmi, přičemž sledujeme odlišné aspekty a používáme různé analytické nástroje. První část představuje kvantitativní obsahovou analýzu hlavních zpravodajských relací tří českých celoplošných televizních stanic. Použili jsme stejnou metodiku i analyzovaný vzorek jako v loňském roce. To nám umožňuje rozšířit výzkum o srovnání s výsledky analýzy z roku 2008. Druhá část doplňuje studii o kvalitativní šetření vybraných událostí. Zde se soustředíme na charakteristiky mediálních textů věnovaných třem zásadním událostem v roce 2009, a to: 1) pádu vlády na konci března; 2) zářijovému rozhodnutí o zrušení plánované výstavby radarové základny v České republice; 3) podpisu *Lisabonské smlouvy* v listopadu. Cílem případové studie je určit kontextuální rámce, které média vytvářela okolo jmenovaných událostí. Zajímá nás tedy především, kteří aktéři vystupují v událostech jako ústřední či vedlejší, jaké příčiny a důsledky média přisuzují jednotlivým událostem, připomíná-li rámec referování o události některý z velkých narativů (bipolární rozdělení světa, porobený národ atd.) a jak média s takovými rámci pracují, popř. jak sama hodnotí mediální referování o těchto událostech (metamediální diskurz).

OBSAHOVÁ ANALÝZA TELEVIZNÍHO ZPRAVODAJSTVÍ

Pro deskriptivní obsahovou analýzu jsme formulovali čtyři výzkumné otázky:

- 1) která zahraničněpolitická témata byla zdůrazňována?;
- 2) kterým zemím věnovala média nejvíce pozornosti v souvislosti s českou zahraniční politikou?;